SciencesPo
CHAIRE SANTÉ

LA CONTROVERSE DES LOGOS NUTRITIONNELS : EXPÉRIMENTER POUR LÉGITIMER UN INSTRUMENT CONTESTÉ

Julie Blanck et Daniel Benamouzig

SciencesPo
CHAIRE SANTÉ

TABLE DES MATIÈRES

Table des matières 2

Introduction 3

L'émergence d'une controverse politique et scientifique 11

A - Cadrage d'un problème de santé publique et choix du logo nutritionnel 11

B - Renforcer la légitimité scientifique et politique du logo 5-C 25

C - La fabrication d'un logo concurrent : le SENS 38

L'expérimentation comme outil de concertation. 47

A - Rouvrir les possibles avec un dispositif de concertation et d'expérimentation. 47

B - L'expérimentation en conditions réelles : dispositif d'enrôlement 62

B - Mise en œuvre de l'expérimentation. 86

C - Clôture de la controverse et mise en œuvre du Nutri-Score 100

Conclusion 123

Bibliographie 126

INTRODUCTION

Les 8 et 9 juillet 2017, deux journalistes du *Monde* publient une enquête sur les conflits d'intérêts autour du choix d'un logo nutritionnel [1] : elles critiquent l'expérimentation en conditions réelles d'achat, menée pour comparer quatre logos nutritionnels, le Nutri-Score, le SENS, le Nutri-Couleur et le Nutri-repères. Elles présentent l'histoire de ce nouveau dispositif d'action publique, son élaboration et l'opposition vigoureuse d'acteurs économiques, industriels et distributeurs, qui refusent un logo « *stigmatisant* » et se mobilisent pour en empêcher la mise en œuvre au niveau européen et national. Elles dénoncent surtout la composition des comités chargés de cette expérimentation et le choix des porteurs opérationnels : selon elles, des « *conflits d'intérêt jettent le doute sur l'impartialité* » de cette étude. Le comité de pilotage comprend des représentants d'industriels et de distributeurs. Il a confié au Fonds Français pour l'alimentation et la santé FFAS, l'opérationnalisation de cette étude, mais ce fonds est présenté comme une organisation de « *lobbying scientifique* », financée par des industriels pour favoriser le rapprochement entre universitaires et acteurs économiques. Cette proximité avec les acteurs économiques se retrouve également dans le comité scientifique chargé d'élaborer le protocole de l'expérimentation, car certains chercheurs auraient des liens « *avec l'industrie* », ce qui aurait poussé trois chercheurs à « *démissionn*[er] *avec fracas* ». Ce sujet jusque-là traité discrètement dans les sphères de négociations entre acteurs politiques, scientifiques, économiques et associations de consommateurs, fait alors l'objet d'une forte médiatisation. Tout au long de cette expérimentation, des journalistes de la presse nationale suivent ce processus, relayant ses avancées auprès du grand public.

L'exposition médiatique du logo nutritionnel a débuté dès 2015 lors des négociations visant à définir le contenu de la Loi de modernisation de notre système de santé (26 janvier 2016). Le Ministère de la Santé souhaitant intégrer le logo nutritionnel, avait déjà fait face à des oppositions publiques de la part des acteurs économiques et associations professionnelles et ces divergences avaient été relayées par la presse. Mais avec cette enquête du *Monde* sur l'expérimentation, les débats sur le choix d'un logo nutritionnel sont publicisés et présentés sous la forme d'un scandale marqué par des conflits d'intérêts, opposant les chercheurs et Ministère de la Santé promoteurs du Nutri-Score d'une part et les acteurs économiques, lobbyistes, chercheurs proches des industriels d'autres part, adversaires du Nutri-Score.

[1] « « Intoxication agroalimentaire » au ministère de la santé », par Pasquale Santi et Stéphane Horel, *Le Monde,* En savoir plus sur http://www.lemonde.fr/planete/article/2016/07/08/intoxication-agroalimentaire-au-ministere-de-la-sante_4966213_3244.html#OTRwt1M4UuVvOKMh.99
« Enquête sur les conflits d'intérêts autour de l'étiquetage alimentaire », 9 juillet 2016.

1) Analyser la controverse des logos nutritionnels

L'analyse de cette controverse doit permettre de retracer son déroulement, de suivre les positions et les arguments des acteurs et leurs évolutions, en étudiant un objet circonscrit, qui a cristallisé l'attention médiatique : l'expérimentation en conditions réelles d'achats. Initialement ce type de démarche permettait d'étudier des controverses scientifiques afin d'appréhender de manière symétrique les processus de production et de validation de savoirs en sociologie des sciences (Bloor 1976 ; Collins, 1985 ; Pestre, 2006, 2015), afin de saisir l'affrontement de positions différentes de scientifiques, les discussions par les pairs, portant à la fois sur des aspects théoriques et empiriques. Cette approche a ensuite été élargie pour traiter de controverses sociotechniques médiatisées (comme les OGM, biologie synthétique, énergie nucléaire, risques sanitaires et environnementaux). Il s'agit alors de rendre compte du contexte et de la production et de la validation locale de preuves.

Cette notion est désormais mobilisée pour appréhender la construction de problèmes publics et l'élaboration d'une action publique critiquée (Lascoumes, 2010). Elle permet d'étudier la construction et la mise en visibilité de nouveaux problèmes publics et de dispositifs dans des contextes de fortes incertitudes, en particulier dans le domaine d'activités techniques et scientifiques. Pierre Lascoumes définit les controverses comme des « *séquences de discussion et d'affrontement entre des points de vue divergents sur un sujet* », « *des temps d'exploration et de stabilisation des enjeux durant lesquels la diversité des dimensions, la pluralité des acteurs engagés et des voies d'action possibles sont envisagées avant la clôture politique* » (Lascoumes, 2010). La controverse viendrait perturber le cours normal de l'action publique, ouvrir les possibles, stabiliser un réseau d'acteurs impliqués. Elle leur permet de publiciser un problème, d'échanger et de négocier une décision, de faire bouger les intérêts et les positions, d'élaborer différentes définitions des problèmes et des solutions, avant une éventuelle clôture par résolution (solution consensuelle ou arbitrage), abandon ou atténuation. Une controverse permet différentes formes « *d'investigations* » : des dimensions de la situation (cadrages, connaissances, interprétation) ; des acteurs (y compris des acteurs critiques qui peuvent publiciser leurs arguments) ; des voies d'action envisageables ; des processus d'apprentissage. Les controverses peuvent prendre des formes et suivre des trajectoires différentes en fonction des positions des acteurs et des échanges (Borraz, 2008). Dans les controverses polarisées, on assiste à un affrontement entre plusieurs parties qui adoptent des positions irréconciliables, alors que dans les controverses en arènes, les acteurs échangent dans un espace de discussion et acceptent d'œuvrer à la recherche d'une solution commune (Borraz, 2008).

En croisant sociologie des sciences, de l'action publique et des risques, nous proposons d'étudier les dynamiques temporelles de la controverse sur les logos nutritionnels. Il s'agit d'une trajectoire relativement classique : initialement, cet outil d'action publique est porté par la Direction Générale de la Santé DGS et élaboré avec des chercheurs de l'INSERM (Institut national de la santé et de la recherche médicale), l'équipe dirigée par Serge Hercberg (sous la forme du logo 5-C, puis Nutri-Score). Mais cet outil est rapidement contesté par les acteurs économiques, industriels et distributeurs, qui dénoncent son caractère stigmatisant. Ainsi, la controverse ne s'ouvre pas vraiment sur des discussions scientifiques, il s'agit davantage d'une controverse d'action publique

qui oppose acteurs publics et acteurs privés, dans le cadre de l'élaboration de nouveaux outils de régulation.

Dans un deuxième temps, cette controverse se déploie dans le domaine scientifique. Le distributeur Carrefour cherche à mettre en œuvre le Nutri-Score le plus rapidement possible, mais la DGS lui impose d'attendre la publication de l'arrêté qui doit encadrer ce nouveau dispositif. Carrefour fait alors élaborer un autre logo, le SENS, par ses services de marketing et fait intervenir des chercheurs (comme Nicole Darmon) pour lui donner un contenu scientifique. Ce système est rapidement rendu public et présenté comme un concurrent du Nutri-Score. Mais très vite il est critiqué sur le fond et sur la forme, par les promoteurs du Nutri-Score. La DGS décide alors de le faire évaluer avec le Nutri-Score par une agence d'expertise, l'ANSES (Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail), afin d'en vérifier la faisabilité technique. Progressivement, une deuxième dimension émerge dans cette controverse : il s'agit d'une dimension scientifique, qui oppose différentes équipes de chercheurs sur la qualité scientifique de ces logos et leur utilité en termes de santé publique. Plusieurs fronts se reconfigurent dans le cadre d'une controverse de plus en plus polarisée, avec d'un côté la DGS et l'équipe de Serge Hercberg, des sociétés savantes, des journalistes qui soutiennent le Nutri-Score ; d'un autre, Carrefour et la Fédération du Commerce et de la Distribution (FCD) qui soutiennent le SENS. D'autres industriels et distributeurs restent opposés à ce type de systèmes (notamment l'ANIA, Association Nationale des Industries Agro-Alimentaires).

Afin de sortir de cette situation de blocage et désamorcer les critiques, la DGS met alors en place un comité de concertation pour tenir compte du caractère volontaire de ce type de dispositif et enrôler les acteurs économiques. Alors que la controverse était de plus en plus polarisée, le Fonds Français pour l'Alimentation et la Santé FFAS propose à la DGS de réaliser une expérimentation en conditions réelles d'achats pour comparer l'effet des deux logos sur la qualité nutritionnelle du panier d'achat. La DGS refuse d'abord cette proposition puis se l'approprie et la promeut auprès des industriels, distributeurs et associations de consommateurs, qui acceptent le principe d'une étude comparative. La DGS désigne le FFAS comme porteur opérationnel et crée un système de gouvernance reposant sur un comité de pilotage (avec des membres du comité de concertation) et un comité scientifique, chargé d'élaborer le protocole. Des industriels proposent alors d'évaluer également le Nutri-couleur (sur le modèle du Traffic Light anglais) ; d'autres proposent le Nutri- repères (histogrammes avec les informations obligatoires).

La DGS tente ainsi de rouvrir une période de concertation en produisant un consensus sur l'expérimentation à mener. Cela lui permet de cadrer les débats et de créer un espace d'échanges pour associer les acteurs critiques aux négociations et à la prise de décision, et désamorcer les contestations. Les différents acteurs échangent et négocient sur la démarche à suivre pour comparer les dispositifs et choisir le plus « *efficace* » : ils doivent s'accorder sur les aspects procéduraux de l'expérimentation, les acteurs économiques et politiques étant ensuite censés adopter le dispositif choisi. La DGS utilise cette expérimentation pour enrôler des acteurs critiques, désamorcer des relations conflictuelles et convaincre des acteurs privés de s'engager pour son système, dont la mise en œuvre repose sur le volontariat. Le recours à cette expérimentation devrait

permettre à la DGS de donner une légitimité scientifique et politique plus grande au dispositif choisi, afin de clore cette controverse, de rétablir les conditions d'une action publique négociée.

Ce choix est critiqué par des chercheurs qui dénoncent sa mise en œuvre : ayant participé à l'élaboration de logos, Serge Hercberg (Nutri-Score) et Nicole Darmon (SENS) sont écartés du comité scientifique, ils critiquent le protocole et craignent que cette expérimentation fasse perdre du temps et ne montre rien, ce qui permettrait de remettre en cause l'intérêt d'un logo. Cette controverse scientifique est ensuite amplifiée et médiatisée par les promoteurs du Nutri-Score : avec des pétitions, la mobilisation de sociétés savantes et le recours à des journalistes, notamment Pascale Santi et Stéphane Horel du *Monde*. Ces acteurs tentent d'exercer une pression et une fonction de contrôle sur les responsables de l'expérimentation. La controverse est particulièrement active pendant l'expérimentation et la pression médiatique exercée sur les porteurs scientifiques et opérationnels de l'étude est extrêmement forte.

Lorsque les résultats tombent, la décision politique est très rapide, elle ne donne plus lieu à des négociations. Pour la Ministre de la Santé Marisol Touraine, il s'agit de clore la controverse le plus rapidement possible et de lancer sa mise en œuvre, avant les élections présidentielles, en court-circuitant d'éventuelles négociations au sein du comité de pilotage. Cette décision est appuyée sur des résultats scientifiques suffisamment légitimes : une fois cette décision prise, d'autres acteurs publics (Ministère de l'Agriculture, Ministère de l'Economie[2]) et acteurs privés se rangent derrière ce choix et reprennent à leur compte l'argument de la légitimité scientifique de l'expérimentation. Cette décision ouvre ensuite sur une période de mise en œuvre, dans laquelle le Ministère de la Santé doit convaincre et accompagner les acteurs économiques.

Pourtant, dans sa dimension scientifique, la controverse reste ouverte, les conflits entre les groupes de chercheurs demeurent, voire se sont renforcés au cours de ce processus. Des désaccords persistent sur les qualités et inconvénients des différents logos. Et parmi les chercheurs, l'expérimentation est critiquée : sur son protocole, le critère de comparaison, sur sa méthodologie, sa mise en œuvre et ses résultats. Les affrontements se poursuivent dans la sphère académique, de manière plus discrète, où les chercheurs continuent de défendre les logos qu'ils ont élaborés. Mais l'enjeu n'est plus le même qu'avant l'expérimentation, car un système a été choisi par les autorités publiques.

En revanche, suite au choix du Nutri-Score, une nouvelle dimension de la controverse prend de l'ampleur : une dimension juridique : le choix n'est plus contesté mais la bataille se déplace sur ces aspects réglementaires. Certains acteurs comme la DGCCRF[3] et des industriels considèrent que le Nutri-Score ne correspond pas au cadre du règlement européen INCO[4], et interpellent le Ministère de la Santé sur les risques d'incertitudes et de conflits juridiques dans la mise en œuvre du Nutri-Score. La DGS et les promoteurs du Nutri-Score portent le projet au niveau européen, pour vérifier

[2] Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, DGCCRF.
[3] Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
[4] Règlement (UE) no 1169/2011 du Parlement Européen et du Conseil du 25 octobre 2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires (INCO).

sa compatibilité avec la réglementation et tenter de le faire adopter comme système de référence européen. Cette controverse juridique donne lieu à des négociations intenses et aboutit finalement à la validation au niveau européen et à la signature de l'arrêté interministériel encadrant la mise en œuvre du Nutri-Score[5]. L'enjeu dès lors pour le gouvernement français, c'est de parvenir à imposer son système au niveau européen, en s'appuyant sur les industriels et distributeurs européens.

2) Les dimensions de la controverse : stratégique, cognitive et juridique.

Cette controverse est traversée par une tension entre différentes dimensions : une dimension d'action publique, une dimension scientifique et une dimension juridique, qui peuvent se recouper, suivre une dynamique similaire ou se séparer.

Pour explorer la dimension stratégique et institutionnelle, nous mobiliserons les courants de sociologie des organisations (Crozier et Friedberg, 1977 ; Musselin, 2005), d'action publique (Hassenteufel, 2011) et néo-institutionnalisme (Bergeron, Castel 2015) : afin de rendre compte des stratégies d'acteurs individuels et collectifs, de leurs intérêts, de leurs relations, des zones d'incertitude qu'ils tentent de maîtriser. Il s'agira également d'analyser les logiques et structures institutionnelles et la production d'une action publique hybride, co-produite par des acteurs publics et privés, dans le cadre de cette nouvelle forme de régulation des activités du secteur agroalimentaire. A travers la production de cette action publique, ces acteurs variés interrogent et redéfinissent les frontières de l'Etat et ses capacités à réguler le secteur économique.

Nous approfondirons également la dimension cognitive de cette controverse, avec des outils méthodologiques et théoriques empruntés à la sociologie des sciences et des techniques : pour entrer au cœur de la controverse, ouvrir la « « *boîte noire* » des logos, qui cristallisent des connaissances, des algorithmes, des formats visuels (Akrich, Callon, Latour (dir.) 2006 ; Winck, 2007). En analysant la production de ces outils, il s'agit de suivre comment chercheurs, experts, acteurs publics et privés produisent des connaissances, les formalisent, pour concevoir ces outils et renforcer leurs légitimités scientifiques et politiques. Nous pourrons rendre compte des débats opposants les différents groupes impliqués dans cette controverse, en décortiquant les caractéristiques des modèles qu'ils défendent, leurs arguments et leurs stratégies, ainsi que le sens qu'ils donnent à ces outils et à leur action. Ainsi les acteurs peuvent construire ou contester sans cesse la crédibilité et la légitimité scientifiques des connaissances de nature variée.

Enfin la troisième dimension analytique de cette controverse est juridique. En effet, tout au long de cette controverse, les acteurs doivent interpréter les cadres réglementaires existants et les respecter, mais également produire de nouveaux dispositifs juridiques pour porter ou s'opposer à ce projet de logos nutritionnels. Le droit constitue ce qui peut permettre de rendre effectif un dispositif cognitif, dont la mise en œuvre n'est pas évidente, soulève des débats et fait l'objet de négociations.

---

[5] Arrêté du 31 octobre 2017 fixant la forme de présentation complémentaire à la déclaration nutritionnelle recommandée par l'Etat en application des articles L. 3232-8 et R. 3232-7 du code de la santé publique.

Cette appropriation des instruments du droit est donc centrale dans ce processus pour délimiter les possibles.

En croisant ces dimensions, nous pourrons interroger le fonctionnement de cette forme particulière de science réglementaire, en situation de controverse sociotechnique (Jasanoff, 1990 ; Benamouzig et Besançon, 2005 ; Demortain, 2011). En effet, nous observons un double processus en parallèle. D'une part, les acteurs publics ont recours aux formes classiques de la science réglementaire : commande d'un logo à l'INSERM, puis évaluation par des agences d'expertises pour en conforter la crédibilité scientifique, orienter la décision publique en situation d'incertitudes (Borraz, 2008) et son utilité d'un point de vue de santé publique (ANSES, HCSP, Santé Publique France). Parallèlement à ce processus classique d'expertise, les acteurs publics ont recours à une nouvelle forme d'expertise, qui serait davantage pluraliste, dont l'objectif principal est d'enrôler et de convaincre les futurs acteurs de la mise en place de la mesure : les opérateurs économiques et leurs associations professionnelles. Nous interrogerons ainsi le statut de cette nouvelle science réglementaire, plus expérimentale, qui se déploie en dehors des cadres habituels, pour tester les effets de ce dispositif avant sa mise en œuvre. Ces nouveaux outils d'expertise sont mobilisés pour répondre aux limites des pratiques d'expertise plus classiques. En étudiant les rapports entre ces deux modèles d'expertises, il s'agira d'examiner ce que fait cette nouvelle démarche à l'élaboration et la légitimation de mesures d'action publique « *volontaires encadrées* » (Dubuisson-Quellier, Granier, 2019).

Ce travail empirique et analytique permet d'appréhender le logo nutritionnel comme un motif cognitif (Benamouzig, 2005, 2014). Il agrège de manière synthétique des données, des raisonnements (algorithmes) ; il a un caractère réplicable, avec une certaine stabilité et des variations. Il induit des motivations et des actions. Cette approche permet de requalifier la notion indigène de « marque » comme un motif cognitif. Au-delà des aspects cognitifs et juridiques du logo Nutri-Score, nous observons le recours plus récent à des outils empruntés au secteur privé, du type marketing. Les résultats de l'expérimentation et le choix du Nutri-Score par le Ministère de la Santé ne suffisaient pas à une mise en œuvre effective du logo : l'histoire aurait très bien pu s'arrêter là, quelques industriels l'adoptant, tout en restant relativement marginal (comme le cas des chartes nutritionnelles). Mais pour relancer la dynamique, Santé Publique France mobilise des outils et des arguments empruntés aux acteurs industriels et de la distribution, pour mieux les convaincre et jouer leur propre jeu. Ils transforment cet outil d'action publique en argument marketing qui permet de rendre visibles des efforts de reformulation (généralement menés en amont). Derrière l'information aux consommateurs, qui répond explicitement à une logique de « *gouvernement des conduites* » individuelles (Dubuisson-Quellier, 2017), il s'agit d'établir des profils nutritionnels et d'engager les industriels à améliorer la composition de leurs produits : cet outil devrait donc permettre d'intervenir sur l'amont du processus et sur la qualité de l'offre. Nous interrogerons ainsi la nature de cet instrument, en le comparant avec d'autres dispositifs comme les taxes, les « *labels* » (Bergeron, Castel. & Dubuisson-Quellier, 2014), le marketing social et le « *nudge* » (Bergeron, Boubal & Castel, 2016 ; Boubal, 2018), ou l'affichage environnemental (Dubuisson-Quellier, 2017 ; Dubuisson-Quellier, Granier, 2019).

3) Enquête empirique.

D'un point de vue méthodologique, nous avons d'abord collecté des informations écrites. Nous avons analysé un corpus d'articles médiatiques d'environ 250 articles, constitué par le pôle d'expertise collective de l'INSERM depuis 2005. Cela nous a permis d'identifier les acteurs et de retracer le déroulement de la controverse, dans la sphère médiatique, en suivant son évolution. Nous avons constitué une base de données médiatiques, qui permet d'identifier et de suivre les objets et enjeux de la controverse, les acteurs, les arguments et prises de position. Nous avons centré notre étude sur l'expérimentation en conditions réelles d'achat qui est apparue comme le moment le plus intense de la controverse. Nous avons complété ce corpus en recherchant des sources écrites : rapports, articles scientifiques, textes législatifs et réglementaires nationaux et européens, lettres de mission, protocole.

En 2017-2018, nous avons complété ce matériau en réalisant 28 entretiens avec les différents acteurs de la controverse. Nous avons d'abord rencontré des acteurs scientifiques : 12 chercheurs de différentes institutions (INRA, INSERM, EHESP, Ecole d'économie de Toulouse). Certains ont participé à l'élaboration d'un dispositif (Nutri-Score ou SENS). D'autres ont participé au comité scientifique de l'expérimentation, au groupe de traitement des données ou encore à des expertises (ANSES).

Nous avons rencontré 7 acteurs publics (Direction Générale de la Santé, Direction Générale de l'Agriculture, DGCCRF ; Santé Publique France) et des acteurs de l'agroalimentaire : directeurs en charge du sujet chez deux industriels (qualité ou relations publiques chez Nestlé, McCain, certains participant à l'ANIA) ; et chez deux distributeurs (Leclerc, Intermarché). Nous avons également fait des entretiens avec les acteurs opérationnels qui ont porté l'expérimentation (FFAS et Link Up) et avec la représentante d'une association de consommateurs (CLCV).

Nous avons également réalisé des observations. D'abord Daniel Benamouzig a mené une observation participante de long terme au sein de la direction de l'ITMO Santé Publique[6] (auquel participent plusieurs organismes de recherche, comme l'INSERM, l'INRA (Institut national de la recherche agronomique), le CNRS, ou les CHRU) (Benamouzig et Chêne 2016). Puis nous avons assisté à des colloques organisés par le Fonds Français Alimentation Santé et une matinée organisée par Santé Publique France sur la mise en œuvre Nutri-Score.

Pour mener cette analyse, nous proposons de suivre un plan chronologico-thématique, pour aborder des thèmes et enjeux différents à chaque moment, tout en conservant la cohérence d'ensemble du déroulement de la controverse. Dans un premier temps, nous retracerons l'émergence d'une controverse d'action publique et scientifique, à travers l'élaboration des dispositifs Nutri-Score et de son concurrent le SENS, puis leur évaluation par des agences d'expertise.

---

[6] Chargé de recherche au CNRS, rattaché au Centre de Sociologie des Organisations, il est Directeur-adjoint (2012-2016), puis Co-Directeur (depuis octobre 2016) de l'Institut thématique multi-organismes Santé Publique (ITMO SP) de l'Alliance AVIESAN, chargée d'animer la recherche dans les sciences de la vie et de la santé.

Nous étudierons le moment le plus intense de la controverse, lorsque pour désamorcer les critiques des acteurs économiques, le Ministère de la Santé opte pour une expérimentation en conditions réelles d'achat afin de comparer les dispositifs concurrents et d'enrôler ces acteurs économiques : ainsi la procédure de choix est déléguée à un dispositif scientifique.

Enfin, nous suivrons la clôture de la dimension d'action publique de la controverse, avec le choix du Nutri-Score et sa mise en œuvre. A ce moment-là la dimension juridique de la controverse monte en puissance : avec l'ouverture d'un nouveau front de critique du logo, interrogeant sa compatibilité avec le règlement européen. Les négociations montent au niveau européen, les acteurs se mobilisent alors pour défendre ou contester sa mise en œuvre à une échelle plus large que le territoire national. Nous explorerons également l'appropriation par les acteurs économiques, leurs difficultés et leurs attentes, en particulier pour rendre visible leur travail de reformulation des produits et d'amélioration de leur qualité nutritionnelle.

L'EMERGENCE D'UNE CONTROVERSE POLITIQUE ET SCIENTIFIQUE.

Le choix du logo nutritionnel comme mesure d'action publique n'a *a priori* rien d'évident en France. Il a d'abord été porté par le gouvernement britannique au niveau européen, puis expérimenté au Royaume-Uni (sous la forme du *Traffic Light*) et par certains distributeurs en France (comme Intermarché). Mais il a été initialement refusé par le gouvernement français et la plupart des acteurs économiques, jugé simpliste et inadapté pour modifier les comportements des consommateurs et améliorer leur état de santé. Ces acteurs préféraient promouvoir une alimentation équilibrée et fondée sur le plaisir. Pourtant, cet outil a été mis en avant par le président du Programme National Nutrition Santé PNNS, Serge Hercberg, dans un rapport de 2014 proposant quinze mesures pour « *dynamiser* » la politique nutritionnelle.

Cet outil permet de répondre à un double objectif : informer les consommateurs (pour les aider à modifier leur comportement) et engager les industriels à améliorer la qualité nutritionnelle de leurs produits. Cet outil a ensuite été sélectionné parmi d'autres par le Ministère chargé de la Santé, pour en faire une « *mesure phare* » de la future Loi de Santé Publique de 2015 : elle est à la fois peu coûteuse, visible et s'inscrit dans une logique de prévention, alors particulièrement investie par le Ministère. Mais cette mesure donne lieu très tôt à des critiques de la part d'acteurs privés (industriels et distributeurs) et fait l'objet d'une forte médiatisation.

A - Cadrage d'un problème de santé publique et choix du logo nutritionnel.

Certains chercheurs et acteurs de santé publique définissent le problème de nutrition comme un problème d'information. Ils s'approprient le modèle anglais du *Traffic Light* et l'algorithme de la FSA (Food Standard Agency), pour développer un dispositif français, le 5-C : synthétique et coloriel, il doit permettre de diffuser l'information la plus simple et visible possible pour orienter le choix des consommateurs. Il s'agit donc de suivre en parallèle le cadrage du problème, la définition des objectifs de la politique nutritionnelle et l'élaboration progressive de ce nouvel outil, en étudiant la stabilisation de son format visuel et son contenu.

1) La politique nutritionnelle en France

La politique de nutrition française a fait l'objet d'une formalisation dans un Programme National Nutrition-Santé créé en 2001, afin d'apporter une réponse aux crises de sécurité alimentaire qui touchent la France à la fin des années 1990. Ce programme a ensuite été renouvelé avec le PPNS2

en 2006-2010, le PNNS3 (2011-2014), puis le PNNS4 (Borraz, 2008 ; Bossy, 2010 ; Bergeron, Castel et Boubal, 2014 ; Séguy, 2014 ; Barraud de Lagerie, Pilmis, 2016). Thibault Bossy retrace dans ses travaux la mise à l'agenda du problème de l'obésité en France, par certains « *entrepreneurs de santé publique* », notamment le Directeur général de la Santé, Joël Ménard nommé en 1998 (Bossy, 2010). Ce programme est pris en charge par le Ministère de la Santé, non par le Ministère de l'Agriculture, et il repose sur un certain nombre de mesures dont l'objectif est de modifier les comportements individuels (Bergeron, 2010, Bergeron et Castel, 2014), par la communication et diffusion d'informations nutritionnelles simples : comme l'élaboration des « *objectifs* » nutritionnels, diffusés sur des sites d'information de l'INPES (l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé), les bandeaux nutritionnels dans les publicités ou encore l'étiquetage nutritionnel. Néanmoins, quelques mesures relèvent davantage d'une action sur l'environnement et sur l'offre, bien qu'elles restent relativement limitées : comme la « *taxe soda* » (en 2012), les chartes d'engagements volontaires de progrès nutritionnel (proposées et signées par certains industriels, dans une logique d'enrôlement) (Barraud de Lagerie, Pilmis, 2016), ou l'interdiction des distributeurs automatiques en milieu scolaire. Ce programme a ensuite été concurrencé par un Programme national pour l'Alimentation porté depuis 2010 par le Ministère de l'Agriculture, et dont l'articulation avec le PNNS a posé particulièrement problème (jusqu'à leur fusion en 2019 dans le PNAN Plan National de l'Alimentation et de la Nutrition). Une partie du PNNS s'est autonomisée, sous la forme d'un plan « *Obésité* », qui a permis la mise en place d'une labellisation de villes engagées dans la lutte contre l'obésité, avec le programme « *Epode* [7] » (Bergeron, Castel et Dubuisson-Quellier, 2014).

En France, le problème de l'étiquetage nutritionnel émerge à partir de 2005 : les associations de consommateurs dénoncent des étiquetages peu clairs, voire trompeurs, qui ne permettent pas aux consommateurs de s'orienter. Le problème est déjà cadré comme un problème de santé publique : il s'agit d'apporter des solutions pour limiter les risques de maladies liées à l'alimentation (cardiovasculaires, obésité, diabète). Cet outil n'est pas soutenu par les pouvoirs publics, qui le jugent simpliste et réducteur et qui défendent une approche par l'équilibre nutritionnel. Néanmoins, certains distributeurs élaborent et expérimentent leurs propres dispositifs, comme Casino et Intermarché (Séguy, 2014). Mais ce sujet est véritablement médiatisé au niveau européen[8]. En Angleterre, la politique nutritionnelle fait l'objet d'une formalisation en 2004, notamment avec la proposition d'amélioration de l'étiquetage nutritionnel en face avant (proposé dans le cadre du programme du Department of Health, "*Choosing Health: Making healthy choices easier*" de 2004 (Séguy, 2014)). Il s'agit de préparer la future présidence de l'Europe pour promouvoir une politique nutritionnelle au niveau européen, avec notamment ce système d'étiquetage. Dès 2004, ils optent pour un système volontaire en face avant, simple et coloriel (Séguy, 2014). La Food Standard Agency fait tester plusieurs dispositifs en 2006 elle stabilise quatre principes : indiquer les matières grasses, les matières grasses saturées, le sucre et le sel ; utiliser le rouge, jaune, vert, pour coder

[7] « *Ensemble prévenons l'obésité des enfants* »
[8] Claire Chantry, « Consommation. Aliments Santé : L'Europe se dégonfle », *Aujourd'hui en France,*26/05/2005. AFP, « Obésité. Etiquetage des aliments, les eurodéputés divisés », *AFP*, 27/05/2005.

les niveaux de nutriments, utiliser des critères nutritionnels développés par la FSA pour déterminer le code couleur ; donner des informations sur les niveaux de nutriments par portion (Séguy, 2014). Plusieurs modèles sont testés, puis mis en place par certains industriels et surtout par des distributeurs (comme Sainsbury's, Waitrose ou Marks&Spencer). En revanche de grands industriels comme Kraft Food (futur Mondelez), Nestlé ou Coca-Cola, s'opposent violemment à ce dispositif et le dénoncent comme une entrave à la concurrence. Et une controverse médiatique émerge au Royaume-Uni, des industriels défendant le système des GDA (apports quotidiens de référence en grammes), qu'ils opposent au Traffic Light : pour eux il n'y a pas de bons ou mauvais produits, mais un équilibre alimentaire et une consommation raisonnable, or le Traffic Light diffuse des jugements positifs ou négatifs sur les produits, sans tenir compte du régime global (Séguy, 2014).

En 2005, les eurodéputés tentent de réglementer davantage l'étiquetage nutritionnel et le système des allégations nutritionnelles (Séguy, 2014). Mais la Confédération européenne des industries agro-alimentaires (ensuite devenue Food Drink Europe) se mobilise contre le système des feux tricolores et développe ses propres logos. Les industriels font un lobbying intensif au niveau de la Commission pour vider le projet de régulation de sa substance. La Commission européenne organise deux consultations, puis élabore en 2008 une proposition de règlement « *concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires* » (dit règlement INCO), à partir d'une étude bibliographique et d'une étude d'impact. Dans le règlement INCO du 25 octobre 2011 (applicable à partir du 13 décembre 2016), le principe de l'étiquetage obligatoire est imposé, le principe du logo simplifié est encouragé et repose sur le volontariat. Cette mesure est ensuite recommandée par l'OMS, le 5 juillet 2013. Mais au niveau national, au Royaume-Uni, le système du Traffic Light est attaqué par les autorités italiennes auprès de la Cour de Justice de l'Union européenne : ce dispositif constituant selon elles une entrave à la libre circulation des marchandises (Séguy, 2014).

2) Le SAIN/LIM : premier système de profilage nutritionnel français.

Parallèlement des chercheurs commencent à développer des systèmes profilage pour caractériser les qualités nutritionnelles des produits de manière synthétique. Dès 2005 la nutritionniste Nicole Darmon élabore un indicateur, le SAIN/LIM, qui est ensuite modifié et validé par l'AFSSA en 2008, et présenté comme système potentiel de profilage pour l'attribution des allégations nutritionnelles et de santé du règlement INCO.

Nicole Darmon a publié sur un indicateur de qualité nutritionnelle des aliments dès 2005[9] car elle travaillait sur l'alimentation des populations défavorisées et elle avait besoin d'un score pour étudier « *la relation entre la qualité nutritionnelle et le prix* » et pour pouvoir dire si « *ça coûte plus cher de s'alimenter bien* »[10]. Elle explique qu'à l'époque « *c'était un peu tabou* », considéré comme non pertinent d'attribuer à un aliment une qualité nutritionnelle, car les nutritionnistes estimaient que

[9] Darmon, N., Darmon, M., Maillot, M. and Drewnowski, A. (2005) "A nutrient density standard for 25 vegetables and fruits: nutrients per calorie and nutrients per unit cost". *J Am Diet Assoc*,105,1881-7.
[10] Entretien Nicole Darmon, 19 décembre 2017

« *c'est l'alimentation qui est équilibrée et pas l'aliment qui est équilibré ou déséquilibré »*[11]. Mais elle avait besoin d'un indicateur adapté à l'aliment, elle a donc commencé « *sans le savoir (…) à faire du profilage nutritionnel des aliments »*. Avec son équipe, elle a développé un double indicateur (SAIN, LIM), qu'elle a présenté avec son équipe en 2007[12]. Dans ces premiers travaux, Nicole Darmon et ses collègues ont étudié le lien entre coût et densité nutritionnelle. Puis ils ont appliqué ce double score à des catégories d'aliments[13], à partir des consommations des sujets de l'enquête INCA 1, ce qui leur a permis de montrer qu'appliqués « *à des regroupements d'aliments, les indicateurs SAIN et LIM sont donc globalement cohérents avec l'opinion des experts sur la qualité nutritionnelle comparée de catégories d'aliment »*[14]. Ils ont publié ces résultats dans des revues internationales en 2007[15] et 2009[16], et dans un livre en 2008[17]

Ce système peut être appliqué à tous les aliments et repose sur le calcul de deux scores. Le SAIN est le score d'adéquation individuel aux recommandations nutritionnelles : il est calculé à partir de quinze nutriments « *qualifiants »*[18] et représente le pourcentage moyen de couverture des besoins (pour 100kcal). Les nutriments intégrés sont ceux dont la consommation est « *à encourager »*, selon les recommandations de santé publique.

---

[11] Entretien Nicole Darmon, 19 décembre 2017
[12] N. Darmon, M. Maillot, M. Darmon, Ambroise Martin, *Le SAIN et le LIM, Un système de « profilage nutritionnel » pour orienter favorablement les choix des consommateurs*, Les Journées de la Prévention, 29 et 30 mars 2007
[13] Maillot, M., Darmon, N., Darmon, M., Lafay, L. and Drewnowski, A. (2007a) "Nutrient-dense food 5 groups have high energy costs: an econometric approach to nutrient profiling". *J Nutr*,137,1815-20.
[14] Rapport AFSSA, *Définition de profils nutritionnels pour l'accès aux allégations nutritionnelles et de santé: propositions et arguments.* Juin 2008.
[15] Maillot, M., Darmon, N., Darmon, M., Lafay, L. and Drewnowski, A. (2007a) "Nutrient-dense food 5 groups have high energy costs: an econometric approach to nutrient profiling". *J Nutr*,137,1815-20.
[16] N. Darmon, F. Vieux, M. Maillot, J.-L. Volatier, A. Martin; "Nutrient profiles discriminate between foods according to their contribution to nutritionally adequate diets: a validation study using linear programming and the SAIN,LIM system", *The American Journal of Clinical Nutrition*, Volume 89, Issue 4, 1 April 2009, Pages 1227-1236,
[17] Darmon, N. & Darmon, M. (2008). *L'équilibre nutritionnel. Concepts de base et nouveaux indicateurs: le SAIN et le LIM.* Editions Technique & Doc, 300 pages
[18] Protéines, fibres, vitamine C, vitamine E, thiamine B1, riboflavine B2, vitamine B6, folates B9, calcium, fer, magnésium, zinc, potassium, Acide alpha-linolénique, DHA (acide docosahexaénoïque).

$$\text{SAIN} = \frac{\dfrac{\left(\dfrac{Nut_1}{ANC_1} + \dfrac{Nut_2}{ANC_2} + \ldots + \dfrac{Nut_{15}}{ANC_{15}}\right)}{15} \times 100}{\text{énergie}} \times 100$$

15 = nombre total de nutriments qualifiants pris en compte
énergie = densité énergétique de l'aliment en kcal/100g
Nut_i = quantité du nutriment i dans 100g d'aliment
ANC_i = recommandation journalière d'apport en nutriment i pour la population générale
Nut_i et ANC_i doivent être exprimés avec la même unité (g, mg ou µg)

Source : Présentation : *Le SAIN et le LIM, Un système de « profilage nutritionnel » pour orienter favorablement les choix des consommateurs*, Les Journées de la Prévention, 29 et 30 mars 2007

Le LIM est un score des nutriments à limiter, à partir de nutriments dits « *disqualifiants »*[19], il représente le pourcentage moyen de dépassement des recommandations nutritionnelles pour ces nutriments (dans 100 g). Pour chaque aliment, il s'agit donc de calculer les deux scores SAIN et LIM, indépendants l'un de l'autre.

$$\text{LIM} = \frac{\left(\dfrac{Na}{3153} + \dfrac{AGS}{22} + \ldots + \dfrac{\text{Sucres ajoutés}}{50}\right)}{3} \times 100$$

Na = quantité de Na (en mg) dans 100 g d'aliment
3153 mg de Na correspondent à un maximum de 8 g de sel par jour

AGS = quantité d'AGS (en g) dans 100 g d'aliment
22 g d'AGS correspondent à un maximum 10% de 2000kcal

Sucres ajoutés = quantité de sucres ajoutés (en g) dans 100 g d'aliment
50g de sucres correspondent à un maximum 10% de 2000kcal

Source : Présentation : *Le SAIN et le LIM, Un système de « profilage nutritionnel » pour orienter favorablement les choix des consommateurs*, Les Journées de la Prévention, 29 et 30 mars 2007

En 2006, avec le règlement INCO, des travaux sont menés principalement à l'étranger sur le profilage nutritionnel, nécessaire à l'autorisation des allégations nutritionnelles et de santé. En France, l'AFSSA (Agence française de sécurité sanitaire des aliments, future ANSES[20]) monte un groupe de travail d'experts pour étudier si la France peut proposer un système de profilage permettant de restreindre l'accès aux allégations. Nicole Darmon est sollicitée pour participer à ce groupe, ayant développé le double indicateur (SAIN, LIM). En 2008, l'AFSSA publie un rapport sur

[19] Na (sodium), AGS (acides gras saturés), sucres ajoutés.
[20] Agence Nationale Sécurité Sanitaire Alimentaire Nationale

la « *définition de profils nutritionnels* »[21], dans lequel elle réalise une revue des outils de profilage et propose un système construit à partir d'outils publiés, en particulier sur le (SAIN, LIM). Le groupe de travail teste et modifie ce système, adaptable et utilisable sur l'ensemble des aliments. L'AFSSA essaie d'autres formules de LIM en tenant compte du règlement INCO : en particulier pour les matières grasses (pour ne tenir compte que des acides gras saturés) ; pour les aliments liquides (une méthode spécifique a été élaborée en pondérant par les quantités consommées). Elle privilégie aussi les glucides simples ajoutés aux glucides totaux (car il existe une valeur consensuelle sur les apports journaliers).

Ensuite pour les nutriments « *qualifiants* », le groupe définit un groupe de nutriments « *jugés pertinents en termes de santé publique* », mais également tenant compte de la disponibilité des informations, de l'accessibilité des données et leur contrôle : « *pour des raisons de faisabilité* » (difficulté analytique et coût de production des données), le SAIN de 2007[22] est comparé avec d'autres formules tenant compte de moins de nutriments (5, 6, 16 ou 23 nutriments). Pour comparer ces formules, ils étudient les « *anomalies de classement* » (une incohérence par rapport aux recommandations nutritionnelles) et ils montrent que quel que soit le nombre de nutriment retenu, il existe des anomalies. L'AFSSA privilégie le groupe de cinq nutriments car il « *répond mieux à la contrainte de faisabilité* », tout en étant « *aussi pertinent* » qu'un SAIN avec plus de nutriments. Pour compléter ce système, ils testent un système optionnel de substitution d'un des cinq nutriments par un nutriment optionnel, afin de corriger certaines anomalies. Et ils testent un profil différent pour les matières grasses. Finalement ils choisissent le SAIN 5opt1 qui prend en compte 5 nutriments (fer, vitamine C, calcium, fibres et protéines) et un nutriment optionnel, la vitamine D (pour corriger les anomalies sur les poissons gras). Enfin ils fixent des valeurs repères pour les différents nutriments. Les formules proposées par l'AFSSA sont donc les suivantes :

[21] Rapport AFSSA, Définition de profils nutritionnels pour l'accès aux allégations nutritionnelles et de santé: propositions et arguments. Juin 2008.

[22] Maillot, M., Darmon, N., Darmon, M., Lafay, L. and Drewnowski, A. (2007a) "Nutrient-dense food 5 groups have high energy costs: an econometric approach to nutrient profiling". *J Nutr*,137,1815-20.

$$\text{SAIN } 5_{opt} = \frac{\dfrac{\dfrac{\text{Protéines}}{65} + \dfrac{\text{Fibres}}{25} + \dfrac{\text{Ca}}{900} + \dfrac{\text{Fe}}{12{,}5} + \dfrac{\text{vit C}}{110} + \dfrac{\text{vit D}}{5} - \text{min}}{5} \times 100}{\text{DE}} \times 100$$

Avec :
- DE = densité énergétique en kcal/100 g comestibles ;
- Protéines = teneur en protéines en g/100g (ANC = 65 g/j) ;
- Fibres = teneur en fibre en g/100 g (ANC = 25 g/j) ;
- Vit C = teneur en vitamine C en mg/100 g (ANC = 110 mg /j) ;
- Ca = teneur en calcium en mg/100 g (ANC = 900 mg/j) ;
- Fe = teneur en fer en mg/100 g (ANC = 12,5 mg/j) ;
- Vit D = teneur en vitamine D en µg/100g (ANC = 5µg) ;
- min = le plus faible des 6 rapports [teneur/ANC].

Et le LIM 3 comprend le sodium, les acides gras saturés et les glucides simples ajoutés.

$$\text{LIM 3} = \frac{\left(\dfrac{\text{Na}}{3153} + \dfrac{\text{AGS}}{22} + \dfrac{\text{GS ajoutés}}{50}\right)}{3} \times 100$$

Na = teneur en sodium en mg/100 g (3153 mg de Na correspondent à 8 g de sel) ;
AGS = teneur en AGS en g/100 g (22 g d'AGS correspondent à 10 % d'un apport énergétique journalier moyen de 2000 kcal) ;
GS ajoutés = teneur en glucides simples ajoutés en g/100 g (50 g de GSA correspondent à 10 % d'un apport énergétique journalier moyen de 2000 kcal).

A partir de ces deux indicateurs initialement pensés de manière indépendante, le groupe propose de créer un « *système* » de classement, comme l'explique Nicole Darmon : « *il y a eu un travail sur comment on allait classer les aliments, donc avoir un système, pas juste deux scores, donc un système pour définir qu'est-ce que c'est qu'un aliment bon ou moins bon, et donc là c'est le système (SAIN,LIM)* »[23]. Il propose de produire une représentation graphique, sur un plan, avec le LIM en abscisse et le SAIN en ordonnée afin de positionner les aliments. Cela permet de distribuer les aliments dans « *4 quadrants* » : le quadrant 1 de SAIN élevé et faible LIM ; le quadrant 2 de faible SAIN et faible LIM ; le quadrant 3 de SAIN élevé et de LIM élevé ; le quadrant 4 de faible SAIN et de LIM élevé[24]. Les experts proposent que les allégations soient attribuées si un seuil minimum de SAIN (5) est atteint et qu'un seuil maximum de LIM n'est pas dépassé (7,5) ; que seuls les aliments du quadrant 1 aient accès aux allégations de santé, et que les allégations nutritionnelles concernent les aliments des quadrants 1 et 2 (des dérogations seraient envisageables pour les aliments des quadrants 3 ou 4).

[23] Entretien Nicole Darmon, 19 décembre 2017
[24] Rapport AFSSA, *Définition de profils nutritionnels pour l'accès aux allégations nutritionnelles et de santé: propositions et arguments.* Juin 2008.

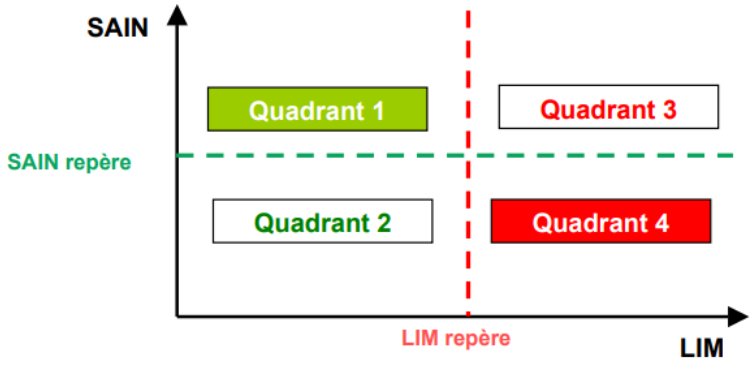


Figure 1 : Représentation graphique des scores SAIN et LIM

Ce système (SAIN, LIM) modifié et validé par l'AFSSA en 2008 permet donc de classer l'ensemble des aliments en fonction de leur qualité nutritionnelle, en les répartissant en quatre classes. S'il n'a pas été directement utilisé pour attribuer les allégations, il est néanmoins présenté dans un rapport de l'OMS de 2010[25], comme le système de profilage nutritionnel français développé par l'ANSES[26]. Cependant, ce système de profilage ne bénéficie pas d'un format graphique (du type logo) qui permettrait de le diffuser et de l'utiliser comme instrument d'action publique visible. Parallèlement, Nicole Darmon participe à une expertise collective organisée par l'INSERM sur les inégalités sociales en matière de santé et d'alimentation (rapport publié en 2014)[27] et elle rédige une partie sur l'affichage nutritionnel. Elle produit des conclusions « *mitigées* » : considérant qu'on « *ne voit pas d'effets notables de l'étiquetage nutritionnel sur les comportements d'achats* »[28]. Ses conclusions sont en parties fondées sur un projet d'étiquetage en conditions réelles financé par la DGS, avec le logo Vita+, expérimenté dans deux supermarchés à Marseille[29]. Ainsi Nicole Darmon et son équipe, après avoir développé le (SAIN, LIM) ne se mobilisent pas pour le transformer en instrument d'étiquetage nutritionnel.

3) Le rapport 2013 : le logo nutritionnel comme « mesure-phare ».

Malgré l'existence de ce premier indicateur de qualité nutritionnelle français, c'est davantage à partir de l'expérience britannique et des débats au niveau européen, que d'autres acteurs se mobilisent pour porter ce nouveau type de mesure. En juillet 2013, la Ministre de la Santé demande à Serge Hercberg (alors président du PNNS) et Arnaud Basdevant de « *faire des propositions concrètes*

[25] World Health Organization. *Nutrient Profiling. Report of a WHO/IASO technical meeting.* London, United Kingdom, 4-6 October 2010. Geneva: WHO; 2010.
[26] Entretien Nicole Darmon, 19 décembre 2017
[27] Inserm (dir.). « Inégalités sociales de santé en lien avec l'alimentation et l'activité physique ». Rapport. Paris : *Les éditions Inserm,* 2014, XVI-731 p. - (Expertise collective). - http://hdl.handle.net/10608/6522"
[28] Entretien Nicole Darmon, 19 décembre 2017
[29] Darmon N, Gaigi H, Maillot M. *Expérimentation d'un étiquetage nutritionnel Inra-Casino dans deux supermarchés à Marseille « Le choix Vita+».* Rapport pour la Direction Générale de la Santé. 2013;

destinées à donner un nouvel élan au PNNS » et au Plan Obésité[30]. Ils produisent alors le rapport *Propositions pour un nouvel élan de la politique nutritionnelle française de santé publique dans le cadre de la Stratégie Nationale de Santé*, en deux partie, Serge Hercberg est chargé de la partie sur la prévention nutritionnelle et Arnaud Basdevant est responsable de la partie sur la prise en charge des maladies liées à la nutrition. Le contexte de cette demande est particulier car le PNNS est fragilisé, notamment avec la création du PNA par le Ministère de l'Agriculture, comme l'explique un responsable de la DGS : « *nous ici il y a eu un moment difficile dans le PNNS… Qui a failli mourir. Et Madame Touraine quand même avait confié à la fois à Serge Hercberg et à Arnaud Basdevant une mission pour faire un rapport, de façon à faire des propositions pour faire avancer la politique nutritionnelle en France »*[31] . Ce rapport doit s'inscrire dans le cadre de la *Stratégie nationale de santé publique* et permettre de réduire les « *inégalités sociales et territoriales de santé »*. Pour réaliser ce rapport, les auteurs sollicitent différents professionnels de la nutrition et réalisent des auditions (avec des médecins, chercheurs, experts, industriels, associations de consommateurs), ils font une revue de littérature afin de rechercher de nouvelles mesures à proposer. Dans la première partie sur la prévention, Serge Hercberg et Chantal Julia proposent notamment des mesures pour « *améliorer la qualité nutritionnelle de l'offre alimentaire »*, *« faciliter l'accessibilité physique et économique à des aliments de meilleure qualité nutritionnelle »* (notamment pour les populations les plus fragiles) et aider « *les consommateurs à orienter leurs choix »* vers des aliments de « *meilleure qualité nutritionnelle »*[32].

Serge Hercberg propose quinze mesures, « *qui ne sont pas réellement originales*, (…) *ce sont celles qui sont dans l'esprit de tous les comités nationaux ou internationaux dans le champ de la santé publique* » [33] . Parmi ces mesures, la mesure n°2 propose de « *mettre en place un système d'information nutritionnelle unique sur la face avant des emballages des aliments »*[34]. Comme l'explique Chantal Julia, cette proposition a émergé au cours des auditions : « *c'est au cours de la constitution, de la réflexion autour de ça… de ce rapport, qu'a émergé la question du logo à cinq couleurs. Ainsi que sa forme. C'est-à-dire dire que dès le rapport, on avait une petite idée, on a commencé à réfléchir à : quel est l'algorithme qui pourrait être sous-jacent, quel est le format qu'il pourrait prendre pour être plus efficace* »[35]. Cette mesure de « *prévention active »* est directement inspirée du modèle britannique du « *Traffic Light* », afin de mettre en place un système d'information nutritionnelle « *unique, simple et compréhensible* », sur la face avant des produits. Il s'agit de

---

[30] *Propositions pour un nouvel élan de la politique nutritionnelle française de santé publique dans le cadre de la Stratégie Nationale de Santé*, 1ère Partie : Mesures concernant la Prévention nutritionnelle, S. Hercberg et Ch. Julia, 15 novembre 2013.
[31] Entretien Responsable DGS, novembre 2017
[32] *Propositions pour un nouvel élan de la politique nutritionnelle française de santé publique dans le cadre de la Stratégie Nationale de Santé*, 1ère Partie : Mesures concernant la Prévention nutritionnelle, S. Hercberg et Ch. Julia, 15 novembre 2013.
[33] Entretien Serge Hercberg, 29 novembre 2017.
[34] *Propositions pour un nouvel élan de la politique nutritionnelle française de santé publique dans le cadre de la Stratégie Nationale de Santé*, 1ère Partie : Mesures concernant la Prévention nutritionnelle, S. Hercberg et Ch. Julia, 15 novembre 2013.
[35] Entretien Chantal Julia 16 novembre 2017

permettre aux consommateurs de connaître « *en un coup d'œil* » la qualité nutritionnelle des produits au moment de l'achat et d'également « *inciter les industriels à améliorer la qualité nutritionnelle des aliments* ». Cet outil permet donc de croiser un double objectif : intervenir sur le comportement individuel des consommateurs (dans la continuité des premiers PNNS) et intervenir sur l'offre. Il permet aux industriels volontaires de rendre visibles et de « *valoriser leur effort* »[36] pour améliorer leurs produits et en faire un argument de marketing. Il s'agit d'une double logique que l'on retrouve dans le gouvernement par les labels (Bergeron, Castel, Dubuisson-Quellier, 2016). Le logo s'inscrit dans la continuité des initiatives liées aux chartes d'engagement (Barraud de Lagerie, Pilmis, 2016). Il s'agit dès le départ d'associer l'ensemble des acteurs impliqués dans la production alimentaire (R&D, marketing et tests auprès des consommateurs).

4) L'élaboration du logo « *5-C* » : entre emprunt et adaptation.

Dès ce rapport, Serge Hercberg et son équipe tentent de donner un contenu concret à cette « *échelle de qualité nutritionnelle* » : ils justifient leur proposition en citant des publications et rapports d'experts français et internationaux, portant sur ce type de dispositifs. Ils s'appuient sur la crédibilité scientifique d'« *arguments suffisamment convaincants* » pour lui donner une légitimité politique. Ils écrivent dans ce rapport, « *tous les Comités d'experts considèrent que les données, sont suffisantes et suffisamment probantes compte-tenu de la cohérence des résultats des travaux disponibles pour retenir cette mesure et la proposer comme une stratégie majeure pour l'amélioration de l'état nutritionnel et/ou de lutte contre l'obésité en minimisant les inégalités sociales de santé dans le domaine nutrition* »[37]. Ils justifient également cette proposition par « *une forte demande des consommateurs* » et regrettent que ce logo ne soit pas obligatoire au niveau européen car cela forcerait l'ensemble des industriels à se positionner sur une différenciation nutritionnelle.

Ils proposent de mettre en place un outil « *synthétique* » (pour faciliter la compréhension des consommateurs), « *discriminant* » (pour différencier les aliments entre catégories, et comparer les aliments dans une catégorie), « *simple, bien visible, reconnaissable et compréhensible immédiatement* », « *applicable sur des emballages et documents* ». Il doit reposer sur un score nutritionnel global pour tous les aliments, calculé à partir de leur teneur en éléments nutritionnels positifs ou négatifs. Les aliments doivent ainsi être distribués dans des classes, pour favoriser les effets de seuils et encourager les reformulations. L'algorithme doit donc être « *transparent* » c'est-à-dire être accessible, vérifiable et dépendre de données obligatoires et disponibles. Ce n'est pas le cas de tous les algorithmes[38] : certains comme le *guiding star* ou le *Nuval,* intègrent des mesures

---

[36] *Propositions pour un nouvel élan de la politique nutritionnelle française de santé publique dans le cadre de la Stratégie Nationale de Santé*, 1ère Partie : Mesures concernant la Prévention nutritionnelle, S. Hercberg et Ch. Julia, 15 novembre 2013.
[37] *Propositions pour un nouvel élan de la politique nutritionnelle française de santé publique dans le cadre de la Stratégie Nationale de Santé*, 1ère Partie : Mesures concernant la Prévention nutritionnelle, S. Hercberg et Ch. Julia, 15 novembre 2013
[38] Entretien Chantal Julia 16 novembre 2017

de vitamines, minéraux, calcium et fer qui ne sont pas disponibles ; et ils sont la propriété de firmes qui les vendent à des industriels pour apposer leur logo, ils ne sont donc pas vérifiables.

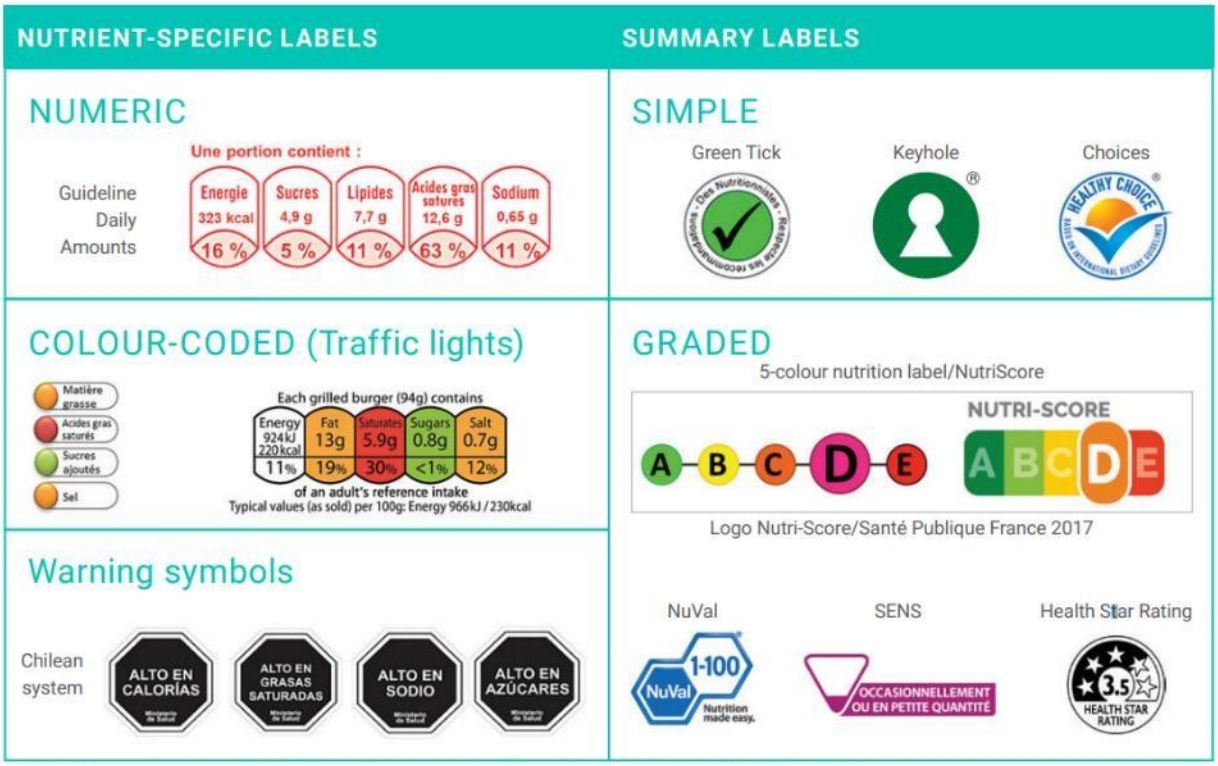
L'algorithme doit également être validé scientifiquement. Au lieu d'en créer un, ce qui prendrait « *dix ans de recherches* »[39], Serge Hercberg et Chantal Julia proposent de reprendre un algorithme validé scientifiquement, le système FSA (de la Food Standard Agency), développé par l'Office of Communication britannique, pour réguler la publicité pour les produits destinés aux enfants. Ce score est présenté comme le « *gold standard* »[40] : il est retenu « *pour des raisons de qualité scientifique, de mode de construction, de validation de l'outil et de son utilisation dans diverses applications* ». Ils souhaitent l'utiliser comme contenu scientifique du futur logo « *en l'adaptant au système alimentaire français* »[41]. Serge Hercberg justifie ainsi ce choix : « *tout ce travail qu'ils avaient fait nous paraissait vraiment remarquable et nous évitait d'avoir à re-réfléchir à un score (…) Ils ont mis des années à mettre au point ce score. Il est remarquablement bien conçu et d'ailleurs ensuite lorsqu'on a fait des travaux de validation, pour voir si ce score ramené à un niveau individuel de consommation, de produits qui étaient associés à des risques pathogènes, on a vu que ça fonctionnait extrêmement bien* » [42] . Ils considèrent que ce score bénéficie d'une légitimité internationale.

Comme Serge Hercberg et Chantal Julia l'expliquent dans leur rapport, le score FSA est « *unique* » et « *global* », il prend en compte quatre éléments considérés comme négatifs (la densité énergétique (apport calorique pour 100g d'aliment), les teneurs en sucres simples, en graisses saturées et en sel. Des points sont attribués entre 1 à 10 à chaque élément et la somme de ces points négatifs constitue la « *composante négative* » du score (allant de 1 à 40 pour ces 4 éléments, pour 100g). Une composante positive est constituée de la somme des points positifs en fonction de la teneur en éléments favorables comme les fruits ou légumes (et noix), les fibres et protéines (ces points peuvent aller de 1 à 5 par élément, donc de 0 à 15 pour les 3 éléments positifs, pour 100g). Le score final est calculé en soustrayant la note négative de la note positive. Les notes du score s'échelonnent de manière continue entre -15 (le plus favorable) à +40 (le plus défavorable)[43]. En revanche, au- dessus d'un certain seuil d'éléments défavorables, les éléments favorables ne sont plus décomptés. Ce score peut être calculé pour tous les aliments à partir de leur composition et repose uniquement sur des éléments nutritionnels dont l'affichage est rendu obligatoire par le règlement INCO, ce qui permet d'automatiser sa mise en œuvre, à partir de données publiques.

---

[39] Entretien Chantal Julia 16 novembre 2017
[40] Entretien Chantal Julia 16 novembre 2017
[41] *Propositions pour un nouvel élan de la politique nutritionnelle française de santé publique dans le cadre de la Stratégie Nationale de Santé*, 1ère Partie : Mesures concernant la Prévention nutritionnelle, S. Hercberg et Ch. Julia, 15 novembre 2013
[42] Entretien Serge Hercberg, 29 novembre 2017
[43] Voir p. 41 et 42, dans *Propositions pour un nouvel élan de la politique nutritionnelle française de santé publique dans le cadre de la Stratégie Nationale de Santé*, 1ère Partie : Mesures concernant la Prévention nutritionnelle, S. Hercberg et Ch. Julia, 15 novembre 2013

Sur le format graphique, ils souhaitent adapter le modèle britannique au contexte français, regardent et comparent les expériences dans d'autres pays[44] : synthétiques ou analytiques, coloriels ou non, avertissement sanitaire ou « *sceau d'approbation* » sur la qualité nutritionnelle, obligatoire ou non)[45]. Les *Reference Intakes* affichent les informations obligatoires, par portions et les apports journaliers : ils présentent beaucoup d'informations, complexes, sans couleurs et sont peu lisibles. Il existe également des systèmes du type *Endorsement Schemes* (ou régimes d'approbation), qui permettent de classer des produits au sein d'une catégorie, mais ils sont apposés sur peu de produits et sont donc moins visibles (comme la *Green Keyhole* en Suède, Norvège, Finlande et Islande ou le système *Choices* au Danemark). Ensuite il existe des systèmes graduels qui permettent de classer plus facilement les produits, qu'ils soient coloriels (comme le *Traffic Light*, *guiding stars* ou *Nuval*), ou non coloriels (comme le *Health Star Rating System* australien). Plus récemment des *Health Warning* ont été développés, notamment au Chili.



Types of front-of-pack Nutrition Label in use worldwide *(S. Hercberg and Ch. Julia, in* Public Health Panorama*, volume 3, issue 4, December 2017, World Health Organization)*

Ils échangent avec les créateurs du Traffic Light et tentent de définir en creux les caractéristiques d'un logo français, comme l'explique Serge Hercberg : « *on s'est inspiré pour beaucoup du Traffic*

[44]Entretien Chantal Julia 16 novembre 2017
[45] Entretien Chantal Julia 16 novembre 2017

Light anglais. En reprenant à la fois ce qui était initialement prévu et en justifiant ce retour sur le Traffic Light simple par l'analyse qui était faite par mes collègues britanniques de Traffic Lights multiples »[46]. Ils proposent une « *évolution du système anglais »*[47] : qui reste très complexe et peu compréhensible pour les populations les plus défavorisées (il nécessite un minimum de connaissances sur les nutriments). Et pour comparer des produits, il peut y avoir des conflits, en fonction des nutriments observés, il est dès lors difficile de hiérarchiser les nutriments les uns par rapport aux autres pour faire un choix. Enfin les consommateurs ont tendance à « *compter les couleurs »*, comme l'explique Chantal Julia : « *ils font une version résumée quand ils s'en servent, donc autant leur résumer d'emblée. Donc on s'est dit il vaut mieux prendre un format résumé plutôt qu'un format par nutriments* »[48]. Serge Hercberg et Chantal Julia considèrent que le logo doit être « *synthétique, coloriel, graduel* » [49] : plus facile à comprendre que les systèmes analytiques (qui présentent davantage d'informations, mais sont moins lisibles) ; les couleurs et le format graduel doivent faciliter le classement des produits, sur une échelle visible et compréhensible par tous (apposé sur le plus de produits possibles, il sera plus efficace que les « *sceaux d'approbation »*)[50].

Selon eux, il faut davantage de classes que le Traffic Light, « *pour être plus efficace »*[51]. En effet, afin de permettre une meilleure « *discrimination* » entre les familles et les produits, ils choisissent de créer une échelle avec cinq catégories, comme l'explique Serge Hercberg : « *on s'est dit qu'il serait intéressant d'élargir, d'avoir plus de couleurs, ou de pastilles, parce que ça faciliterait la discrimination entre les produits »*. Ils vérifient alors la « *distribution* » des produits entre catégories et optent pour un nombre impair : pour *« maintenir une zone neutre »* et éviter une approche binaire qui classerait entre « *bons »* ou « *mauvais »*[52]. Pour le Traffic Light, il existe trois couleurs : « *sur un format graduel que vous allez apposer sur la totalité des produits, vous allez vous retrouver avec des rayons qui ont tous la même couleur. Pour les consommateurs, ça n'a aucun intérêt* »[53].

Ils ont considéré que « *trois ce n'était pas assez, sept c'était beaucoup trop, donc cinq »*[54]. De plus le fait d'utiliser davantage de catégories doit permettre aux industriels de jouer plus facilement sur les effets de seuils et de rendre plus visible l'amélioration de leurs produits, afin de les encourager à s'engager dans ce type de démarche : « *On s'est rendus compte qu'avec cinq classes c'était beaucoup plus utile, parce que parfois dans une classe on avait des produits qui s'éloignaient. Et puis d'un autre côté pour les industriels en termes de reformulation, passer du rouge à l'orange, ou*

[46] Entretien Serge Hercberg, 29 novembre 2017
[47] Entretien Serge Hercberg, 29 novembre 2017
[48] Entretien Chantal Julia 16 novembre 2017
[49] Entretien Serge Hercberg, 29 novembre 2017
[50] Entretien Chantal Julia 16 novembre 2017
[51] Entretien Serge Hercberg, 29 novembre 2017
[52] Entretien Chantal Julia 16 novembre 2017
[53] Entretien Chantal Julia 16 novembre 2017
[54] Entretien Chantal Julia 16 novembre 2017

de l'orange ouvert, quand il y a trois couleurs, c'est plus compliqué que de passer du rouge foncé au rouge clair, de l'orange à l'orange clair, pour changer de catégorie »[55].

Dès la première version de « *l'échelle nutritionnelle du PNNS* », les chercheurs proposent de définir des seuils : l'enjeu principal d'adaptation du score FSA réside dans la définition de seuils pour passer d'une catégorie à l'autre. Or, initialement, le score FSA a été élaboré comme une échelle continue et binaire pour distinguer les produits sur lesquels la publicité pour enfants est autorisée et les autres. Ces seuils doivent être « *les mêmes pour tous les aliments* » (pas fixés par familles d'aliments)[56]. Serge Hercberg et Chantal Julia élaborent une première méthode de calcul des seuils mais ils proposent qu'ils soient par la suite « *précisés par un comité d'experts nationaux* », à partir des données produites par l'Oqali (Observatoire de la Qualité de l'Alimentation, porté par le laboratoire ALISS de l'INRA et l'ANSES sur la « *variabilité des compositions des aliments du marché français* » [57] . Très tôt, il est question d'adapter ces seuils pour certaines familles de produits problématiques comme les boissons (seule l'eau aura la note A) ; pour les huiles, un critère doit permettre de favoriser les « *huiles mélangées* ». Ils envisagent également d'intégrer une dimension environnementale dans le système de pondération et de faire attention aux risques de « *dissonance* » avec d'autres systèmes d'information sur la qualité environnementale des produits.

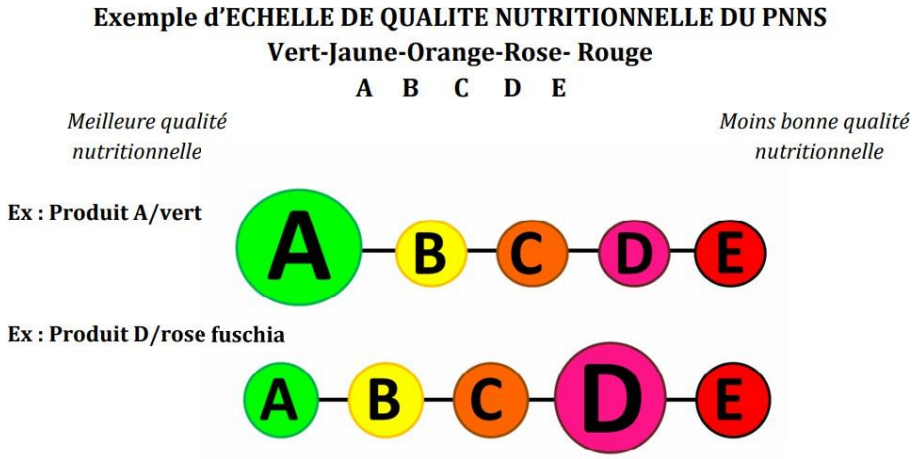
Ensuite ils « *sélectionnent* » les couleurs du format graphique, allant du vert au rouge, couleurs reprises du Traffic Light pour leur « *valeur sémantique* »[58] liée au feu tricolore, puis choisissent les couleurs « *au milieu* ». Chantal Julia explique ainsi ce choix : « *Ensuite on s'est posés plein de questions : « OK : on a du vert, on a du rouge de l'autre côté, mais alors on met quoi au milieu ? » Donc on avait le jaune et l'orange. Et on a fait tous les Pantone qui existent pour voir comment est-ce que c'était gradé, pour essayer de trouver une couleur entre les deux* »[59]. Ils sélectionnent le jaune et l'orange, puis ils cherchent la cinquième couleur : ils envisagent le violet, mais cette couleur n'a pas de valeur sémantique sur une échelle graduelle. Ils songent également au vert clair et vert foncé, mais la hiérarchisation entre ces couleurs n'est pas non plus évidente, ils optent finalement pour du rose fuchsia.

Pour renforcer la lisibilité de l'échelle même sans couleurs, des lettres sont associées aux différentes classes, sur le modèle des « *notes d'école* »[60] entre A (la meilleure note) et E (la moins bonne). Les chercheurs privilégient le système de lettres plutôt que les chiffres car le sens de lecture et la

---

[55] Entretien Serge Hercberg, 29 novembre 2017
[56] *Propositions pour un nouvel élan de la politique nutritionnelle française de santé publique dans le cadre de la Stratégie Nationale de Santé*, 1ère Partie : Mesures concernant la Prévention nutritionnelle, S. Hercberg et Ch. Julia, 15 novembre 2013
[57] *Propositions pour un nouvel élan de la politique nutritionnelle française de santé publique dans le cadre de la Stratégie Nationale de Santé*, 1ère Partie : Mesures concernant la Prévention nutritionnelle, S. Hercberg et Ch. Julia, 15 novembre 2013
[58] Entretien Chantal Julia 16 novembre 2017
[59] Entretien Chantal Julia 16 novembre 2017
[60] *Propositions pour un nouvel élan de la politique nutritionnelle française de santé publique dans le cadre de la Stratégie Nationale de Santé*, 1ère Partie : Mesures concernant la Prévention nutritionnelle, S. Hercberg et Ch. Julia, 15 novembre 2013

hiérarchisation sont uniques (contrairement aux nombres)[61]. Le choix d'un format graduel implique que toutes les classes soient représentées sur le logo, pour rendre visible l'échelle et la note, identifiée par un « *effet loupe* » (cf. logo 5-C plus bas). Elles sont représentées par des « *disques* » de couleurs, dans lesquels sont insérées les lettres et reliées par un trait noir, pour signifier la continuité de l'échelle. Ils proposent que ce logo soit affiché sur la face avant des emballages, plats de restauration collective et sur les rayons de produits bruts.



(Source : *Propositions pour un nouvel élan de la politique nutritionnelle française de santé publique dans le cadre de la Stratégie Nationale de Santé*, 15 novembre 2013*)*

Le logo s'inscrit ainsi dans la continuité des expériences d'incitation des chartes nutritionnelles : il s'agit d'impliquer davantage les acteurs privés dans la mise en œuvre d'outils nutritionnels. Mais ce dispositif de logo apporte de nouvelles dimensions : il permet de rendre visibles les efforts de reformulation, engagés depuis des années par certains industriels, donc de faire de l'amélioration nutritionnelle un argument concurrentiel de marketing. De plus cet outil doit permettre d'accompagner cette démarche de reformulation, en fournissant un outil aux industriels pour tester des ajustements, jouer sur les différents paramètres et les effets de seuils.

B - Renforcer la légitimité scientifique et politique du logo 5-C.

1) Réception du logo 5-C et critiques des opérateurs économiques.

Cette première version du logo est inscrite dans le Rapport « *Propositions pour un nouvel élan de la politique nutritionnelle française de santé publique dans le cadre de la Stratégie Nationale de Santé* » du 15 novembre 2013, soumis au Ministère de la Santé pour définir les orientations de la future politique nutritionnelle. Serge Hercberg et Chantal Julia estiment alors que ce logo devrait être le système unique et obligatoire en France. Ils proposent d'élaborer une stratégie de

[61] Entretien Chantal Julia 16 novembre 2017

communication, d'information et de formation reposant sur de larges campagnes de communication (TV, radio, brochures), des séances d'éducation au sein du système scolaire, la formation des travailleurs sociaux, des affiches et brochures dans les lieux de vente et chez les professionnels de santé, et le développement d'un site internet. Ils souhaitent que cette démarche fasse l'objet d'une évaluation « *permanente* » : « *connaissance, compréhension, perception par les consommateurs, évolution du nombre d'aliments dans chaque catégorie (…), nombre de changements de catégorie par reformulation, innovations, impact sur les choix alimentaires à court et long terme…* » [62] . Néanmoins ils précisent que cette mesure n'est pas suffisante et doit être intégrée dans une politique nutritionnelle, articulant des actions complémentaires, en particulier deux mesures structurelles (régulation de la publicité et taxe) reposant sur l'usage d'un outil commun, un « *score global de qualité nutritionnelle* »[63].

Après la remise du rapport, la Ministre de la Santé identifie cette mesure comme un projet politique qu'elle peut porter facilement[64], elle l'isole des autres actions et lui donne davantage de visibilité politique et auprès des opérateurs économiques[65]. Un chercheur explique cette décision par des raisons de visibilité et de faible coût : « *Marisol Touraine a repris cette mesure, dans les échanges qu'on a pu avoir, j'ai bien compris qu'elle avait cet avantage de ne rien coûter (…) Facilement identifiable politiquement. Facile à porter, elle posait moins de problèmes politiques qu'une taxe* »[66]. Elle propose d'afficher ce score nutritionnel sur les aliments pour « *mieux guider les consommateurs* », mais cette mesure « *ne fait pas consensus* » : certains nutritionnistes le trouvent « *simpliste* » et des industriels craignent qu'il « *porte préjudice à leurs ventes* »[67]. Dès janvier 2014, l'ANIA publie des communiqués de presse dans des revues professionnelles : elle n'est « *pas convaincue* » par l'efficacité de ce dispositif et préfère d'autres outils comme l'éducation nutritionnelle, fondée sur l'idée d'un régime équilibré, au lieu de stigmatiser des aliments[68]. En mars 2014, Serge Hercberg présente son rapport au Conseil National de l'Alimentation (acteurs publics et privés de l'alimentation). Les opérateurs économiques formulent alors des critiques sur l'ensemble du rapport et très rapidement leurs réactions se cristallisent sur le logo, comme l'explique un chercheur : « *j'ai senti une réticence… un peu sur l'ensemble des éléments du rapport. Et très rapidement quand la ministre a annoncé son intérêt pour le logo… il y a déjà eu des communiqués, de presse de l'ANIA condamnant cette initiative. Donc dès le départ (…), il y a eu ces prises de*

---

[62] *Propositions pour un nouvel élan de la politique nutritionnelle française de santé publique dans le cadre de la Stratégie Nationale de Santé*, 1ère Partie : Mesures concernant la Prévention nutritionnelle, S. Hercberg et Ch. Julia, 15 novembre 2013
[63] *Propositions pour un nouvel élan de la politique nutritionnelle française de santé publique dans le cadre de la Stratégie Nationale de Santé*, 1ère Partie : Mesures concernant la Prévention nutritionnelle, S. Hercberg et Ch. Julia, 15 novembre 2013
[64] Entretien chercheur, novembre 2017
[65] Soline Roy, « Des conseils sur les aliments sous forme de feux tricolores », *Le Figaro,* 29/01/2014.
[66] Entretien chercheur, novembre 2017.
[67] Soline Roy, « Des conseils sur les aliments sous forme de feux tricolores », *Le Figaro,* 29/01/2014.
[68] Soline Roy, « Des conseils sur les aliments sous forme de feux tricolores », *Le Figaro,* 29/01/2014.

position de blocage, autour de toujours pareil… « c'est stigmatisant, c'est réducteur, c'est simpliste ». »[69].

Cette séance du CNA constitue le point de départ de la publicisation de la controverse opposant promoteurs du 5-C et ses détracteurs, comme l'explique un responsable de la DGS : « *Il y a eu un événement assez mémorable, qui a été la présentation de son rapport, de ses propositions et notamment de celle-là, devant le Conseil National de l'Alimentation, en mars 2014. Et alors ça a été la curée… je n'ai jamais vu un tel acharnement des membres du CNA face à cette proposition »*[70]. Selon ce responsable, le véritable enjeu pour les acteurs économiques, c'est qu'au-delà du logo, l'algorithme sous-jacent est en réalité un « *profil nutritionnel »* qui pourrait permettre de distinguer les aliments en fonction de leur qualité nutritionnelle [71], pour l'autorisation de mise sur le marché, le marketing ou encore la taxation. Initialement ce type de profil nutritionnel devait permettre de réguler l'apposition des allégations nutrition santé au niveau européen, mais il a été abandonné. Système d'information des consommateurs, le logo pourrait devenir un instrument de régulation, élargi à d'autres utilisations : « *Le Nutri-Score* [initialement 5-C] *était le profil nutritionnel depuis le début. On ne l'a jamais dit, jamais, mais pour les gens qui sont dans la nutrition, c'est évident compte tenu de l'histoire que je racontais, d'accord qui nous a fait prendre conscience progressivement que là était un enjeu majeur* »[72].

Pour répondre à ces critiques et défendre le dispositif, les chercheurs et acteurs de la santé publique activent des réseaux professionnels et sollicitent les associations de consommateurs. En mai 2014, une pétition citoyenne en faveur du logo 5-C est lancée par des « *sociétés savantes et associations professionnelles »* : Société Française de Santé Publique (dirigée par Pierre Lombrail), Société française de pédiatrie (SFP), Société française de nutrition (SFN), Société francophone nutrition clinique et métabolisme (SFNEP), Association française des diététiciens nutritionnistes (AFDN), Fédération française de cardiologie (FFC), des associations de consommateurs (UFC - Que Choisir, CLCV), des associations de malades (Collectif inter-associatif sur la santé (CISS), Fédération française des diabétiques (AFD) [73] . Les promoteurs du 5-C bénéficient alors d'une couverture médiatique favorable (*BFM TV*, 14/05/2014 [74] ; *Le Figaro*, 15/05/2014 [75]), présentant le logo nutritionnel comme une réponse à de fortes « *attentes des consommateurs* » et des professionnels de santé, qui souhaitent la mise en place d'un étiquetage « *simple et compréhensible »*, pour « *aider le consommateur à orienter ses choix* » et lutter contre « *l'épidémie de surpoids, d'obésité et de*

---

[69] Entretien chercheur, novembre 2017
[70] Entretien responsable DGS, novembre 2017
[71] Entretien responsable DGS, novembre 2017
[72] Entretien responsable DGS, novembre 2017
[73] Lettre ouverte au Premier Ministre des Sociétés savantes médicales, Associations de consommateurs, Associations de malades, portant pétition, « *Pour un étiquetage nutritionnel simple, intuitif et compréhensible par tous sur la face avant des emballages des aliments* », 13 mai 2014.
[74] « Etiquetage alimentaire: les consommateurs réclament des logos simples », *BFM TV,* A.D. avec AFP, 14/05/2014.
[75] Delphine Chayet, « Les médecins veulent des feux tricolores sur la nourriture », *Le Figaro*, 15/05/2014.

maladies cardiovasculaires ». Ils dénoncent la résistance des « *lobbies de l'industrie agroalimentaire »* et demandent que le dispositif soit intégré dans la future loi de santé.

Lors du séminaire gouvernemental du 12 juin 2014, Marisol Touraine présente son projet de loi, ce qui provoque des réactions au sein du gouvernement, notamment de la part du Ministre de l'Agriculture qui dénonce le risque de « *stigmatiser les produits du terroir, comme les rillettes du Mans »* [76]. Le 17 juin 2014, *Le Monde* publie un premier article sur la « *bataille autour de l'instauration d'un étiquetage nutritionnel sur les aliments »*[77], dans lequel la journaliste Pascale Santi publicise cette « *guerre des lobbys qui fait rage ».* Elle oppose aux critiques des opérateurs économiques la pétition qui a récolté 22 000 signatures : il s'agit d'exercer une pression sur le gouvernement qui prépare la loi de Santé et de contrer médiatiquement les critiques des acteurs économiques. Dans son discours du 19 juin 2014, Marisol Touraine présente les orientations de la future loi[78] et fait allusion à la mise en place d'un « *outil »* pour rendre « *compréhensible »* une information nutritionnelle « *trop complexe »* (Séguy, 2014) comme l'explique un chercheur : « *il fallait être extrêmement prudents, très attentifs donc pendant longtemps, c'est le principe de logo qui a été défendu. (…) Elle a pendant longtemps été très prudente pour ne pas se prononcer complètement sur la forme définitive du logo* »[79]. Selon lui, cette prudence est liée également à des critiques au sein du gouvernement : le Ministre de l'Agriculture et le Ministère de l'Economie et des Finances s'opposent à ce type de démarche. Ce chercheur raconte ainsi : « *ce qu'elle m'a dit clairement, c'est que c'était le problème des équilibres entre différents ministères. Et que quand elle a fait sa première conférence de presse sur le logo, je l'ai vue juste après, elle m'a dit « je ne pouvais pas dire un mot de plus ». C'est-à-dire « je suis restée sur ce qui était acceptable ». Même si je suis certain qu'elle était convaincue de l'intérêt de ce logo coloriel cinq couleurs, mais les pressions du ministère de l'agriculture et du ministère de l'économie et des finances, la complexité du paysage, l'amenaient à beaucoup de prudence* »[80].

Parallèlement, les opérateurs économiques, en particulier l'ANIA et la FCD, continuent de se mobiliser contre l'effet stigmatisant de ce dispositif et les risques économiques pour la filière agroalimentaire : l'ANIA « *s'oppose aux mesures discriminantes fondées sur une approche simpliste et fonctionnelle des aliments (…), ces mesures stigmatisantes constitueraient une menace sur la dynamique économique et sociale de nos PME et de nos territoires, un véritable frein à nos exportations, et enfin une atteinte à l'image de nos savoir-faire, de nos spécialités régionales et du rayonnement de notre pays à l'international* » [81]. D'autres acteurs proposent des systèmes alternatifs : le distributeur Carrefour présente en septembre 2014 son système d'étiquetage coloriel

---

[76] « Rillettes, foie gras et engueulades au menu du séminaire », *Le Canard enchaîné*, 18 juin 2014.
[77] Pascale Santi, « Bataille autour de l'instauration d'un étiquetage nutritionnel sur les aliments », *Le Monde,* 17/06/2014.
[78] Intervention de M. Touraine Ministre des Affaires sociales et de la santé, *Présentation des orientations du projet de loi santé*, Jeudi 19 juin 2014
[79] Entretien chercheur, novembre 2017
[80] Entretien chercheur, novembre 2017
[81] Communiqué de presse ANIA, juin 2014.

et synthétique, qu'il tente de mettre en concurrence avec le logo 5-C au moment de la préparation de la loi (cf. Partie I. B.).

2) Valider scientifiquement le contenu et la forme du logo 5-C.

Parallèlement à la prise en main politique de ce dispositif, l'équipe EREN, dirigée par Serge Hercberg, poursuit l'élaboration du logo dans l'urgence pour consolider ses dimensions scientifiques, étayer les décisions politiques, tester son efficacité et affiner son fonctionnement. Toute l'équipe est mobilisée pendant quatre ans sur le développement de ce dispositif et sa légitimation scientifique, en particulier Chantal Julia travaille quasiment à temps plein dessus, elle explique : « *on a travaillé sous pression, il faut l'admettre, pour avoir un dossier scientifique construit et suffisamment élaboré pouvoir appuyer les décisions politiques. (…) on s'est dit à partir du moment où la décision a été prise de mettre en place un logo, il fallait que nous, on ait des données scientifiques, donc on s'est mis la pression nous-mêmes, en disant : « il faut qu'on ait suffisamment de données, pour qu'on arrive à soutenir cette proposition politique, pour une fois qu'il y en a une qui est prise en compte rapidement, il faut qu'on arrive à ce que ce soit evidence based »*[82]. Leurs travaux s'inscrivent ainsi très directement dans une logique de production de science réglementaire (Jasanoff, 1990), leurs recherches doivent permettre de développer un outil d'action publique, crédible scientifiquement, pour alimenter et légitimer la décision politique. Il s'agit de lui donner un contenu (« *le moteur* ») et une forme (« *la carrosserie* »), qui soient plus aboutis et faciles à défendre pour enrôler le gouvernement, le parlement et des acteurs économiques, nécessaires pour déployer un dispositif volontaire.

Dès la publication du rapport, Serge Hercberg et Chantal Julia développent une stratégie de publication internationale afin de consolider les différents aspects de leur logo, de manière cohérente et systématique, et d'en démontrer l'efficacité en santé publique. Leurs travaux portent d'abord sur la classification des aliments afin de « *voir comment se comport*[e] *l'algorithme (…) et s'il* [est] *nécessaire d'envisager des modifications pour qu'il puisse être appliqué et transposé pour un étiquetage »*[83]. A partir des cadres théoriques publiés sur la validation des profils nutritionnels et la validation d'un logo, ils mènent des *« études sur les deux fronts »*. Ils tentent d'une part de valider l'algorithme et de « *s'assurer qu'il a un réel intérêt en santé publique* » : pour montrer que « *si les gens s'en servent on peut peut-être espérer gagner des vies, du moins prévenir certaines maladies chroniques* » [84] . D'autre part, ils doivent prouver que les consommateurs voient le profil : « *le perçoivent favorablement, le comprennent et s'en servent* »[85].

Entre 2014 et 2017, ils publient une quinzaine d'articles, dans des revues internationales à comité de lecture, en s'attaquant à chaque fois à un enjeu différent. Ils mènent d'abord ce travail de consolidation sur le score FSA : ce score validé scientifiquement au niveau international est continu

[82] Entretien Chantal Julia 16 novembre 2017
[83] Entretien Chantal Julia 16 novembre 2017
[84] Entretien Chantal Julia 16 novembre 2017
[85] Entretien Chantal Julia 16 novembre 2017

et binaire. Le principal travail d'adaptation de l'équipe EREN est donc de fixer des seuils pour passer d'une catégorie à l'autre, vérifier la compatibilité de la répartition des produits avec les repères nutritionnels du PNNS et son adaptation au marché alimentaire français [86]. A partir d'une note continue entre -15 et + 40, les chercheurs tentent de définir des seuils en répartissant les produits en quintiles (en mettant « *20% des produits partout »*[87]). Pour cela ils réutilisent les produits de la table de composition de l'étude « *NutriNet-Santé »*[88] (3331 aliments, 177 boissons, qui comprend aussi les produits bruts). Dans un article publié en octobre 2014 dans la revue *British Journal of Nutrition*, ils démontrent que le score FSA permet de classer les aliments de « *manière cohérente* » par rapport aux recommandations PNNS[89]. Ils considèrent donc qu'il est possible d'utiliser le score FSA comme « *système à catégories multiples, par exemple comme base pour le logo nutritionnel en face en avant »*.

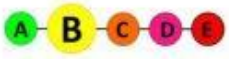
Dans un autre article d'avril 2015, ils montrent que le score FSA permet de mesurer la qualité nutritionnelle de l'alimentation à échelle individuelle. Pour cela, ils ont utilisé les données de consommations alimentaires de l'Étude nationale nutrition santé (sur 2 754 personnes), ils ont appliqué le score à l'ensemble des aliments et boissons de l'étude et calculé un score agrégé au niveau individuel. Ils en déduisent que le score FSA appliqué aux consommations individuelles permet bien de *« caractériser la qualité de l'alimentation, en termes de consommations d'aliments et d'apports en nutriments et au regard des recommandations actuelles* »[90].

En octobre 2015, ils comparent l'efficacité de plusieurs types de logos, en mesurant leur « *acceptabilité* » et leur « *compréhension* » par 13 578 participants à l'étude NutriNet-Santé. Ils ont été exposés à quatre logos et un cas sans logo (Guideline Daily Amounts GDA ou repères journaliers, Multiple Traffic Lights, le logo 5-C et la coche verte)[91].

---

[86] Julia, C., Kesse-Guyot, E., Touvier, M., Méjean, C., Fezeu, L., & Hercberg, S. (2014). "Application of the British Food Standards Agency nutrient profiling system in a French food composition database". *British Journal of Nutrition*, 112(10), 1699-1705.
[87] Entretien Chantal Julia 16 novembre 2017
[88] Etude de cohorte https://www.etude-nutrinet-sante.fr
[89] Julia, C., Kesse-Guyot, E., Touvier, M., Méjean, C., Fezeu, L., & Hercberg, S. (2014). "Application of the British Food Standards Agency nutrient profiling system in a French food composition database". *British Journal of Nutrition*, 112(10), 1699-1705.
[90] Deschamps V, Julia C, Salanave B, Verdot C, Hercberg S, Castetbon K. « Score de qualité nutritionnelle des aliments de la Food Standard Agency appliqué aux consommations alimentaires individuelles des adultes en France ». *Bull Epidémiol Hebd*. 2015;(24-25):466-75.
[91] Ducrot P, Méjean C, Julia C, et al. « Effectiveness of Front-Of-Pack Nutrition Labels in French Adults: Results from the NutriNet-Santé Cohort Study". Gillison F, ed. *PLoS ONE*. 2015;10(10).

Guideline Daily Amounts (GDA)



5-Color Nutrition Label (5-CNL)

Multiple Traffic Lights (MTL)

Green Tick (Tick)

A l'aide de questionnaires, ils ont évalué « *l'acceptabilité* » des logos en rendant compte de « *l'attractivité, l'attirance, la difficulté de compréhension perçue ».* Puis ils ont mesuré la « *compréhension objective* » en évaluant le pourcentage de réponses correctes pour classer trois produits en fonction de leurs qualités nutritionnelles. Ils montrent ainsi que le logo 5-C est perçu comme « *le plus facilement identifiable* », « *requérant le moins d'effort et de temps à comprendre ».* En revanche, le logo analytique *GDA* est considéré comme « *le moins facilement identifiable et compréhensible* », mais il reste « *le plus attractif et le plus apprécié ».* Ils montrent également que tous les logos sont efficaces pour classer les produits, avec des niveaux d'efficacité différents : « *le 5-C était plus performant, suivi par le MTL, le GDA et le Tick ».* A partir de ces résultats, ils concluent que le 5-C présente les qualités nécessaires pour orienter rapidement les consommateurs en situation d'achats « *où les choix sont habituellement réalisés rapidement ».*

En mai 2016, ils publient un article[92] dans lequel ils tentent de mesurer l'impact des différents logos nutritionnels « *sur les intentions d'achats du consommateur* ». Ils réalisent un essai contrôlé randomisé à cinq bras, dans un supermarché virtuel, avec 11 981 participants de l'étude NutriNet-Santé qui devaient acheter des produits dans une situation d'achats simulée, où ils pouvaient être exposés à 5 conditions d'exposition via une plateforme informatique (GDA, Multiple Traffic Lights, 5-C, coche verte ou sans logo ; voir schéma ci-dessous). Il s'agit d'évaluer la qualité nutritionnelle générale du panier d'achats à partir du score FSA. Ils montrent que le 5-C était « *associé à la meilleure qualité nutritionnelle du panier* » avec le FSA le plus bas, suivi du Traffic Light, puis la coche verte. Et le logo 5-C était le seul à être associé avec un panier à faible teneur en lipides, acides gras saturés et sel. Ils en déduisent que le 5-C est « *particulièrement efficace pour promouvoir des choix alimentaires favorables à la santé dans tous les sous-groupes de la population* » (y compris les plus défavorisés). Enfin dans plusieurs publications[93], l'EREN montre que le score FSA est associé au niveau individuel de risque « *d'apparition d'un syndrome*

[92] Pauline Ducrot, Chantal Julia, Caroline Méjean, Emmanuelle Kesse-Guyot, Mathilde Touvier, Léopold K. Fezeu, Serge Hercberg, Sandrine Péneau, "Impact of Different Front-of-Pack Nutrition Labels on Consumer Purchasing Intentions: A Randomized Controlled Trial", *American Journal of Preventive Medicine*, Volume 50, Issue 5, 2016, Pages 627-636,
[93] Communiqué de presse de l'EREN, 29 mars 2016, https://www.univ-paris13.fr/wp-content/uploads/CP-Score-FSA-et-MCV.pdf

métabolique », « *de prise de poids et de développement d'un surpoids et/ou d'une obésité* », « *de cancers toutes localisations confondues* » ; et à un « *risque accru de développer une maladie cardiovasculaire* »[94]. Il montre que le logo permet d'aider les consommateurs à « *améliorer leur régime alimentaire* »[95].

Afin de transformer cette crédibilité scientifique en légitimité politique, ils transmettent au fur et à mesure leurs résultats à la DGS[96] et mettent en place une stratégie de médiatisation de leurs résultats : ils diffusent systématiquement un communiqué de presse résumant les résultats de leurs recherches[97], comme le raconte une chercheuse : « *on a systématiquement aussi maintenu un intérêt médiatique puisque que quasiment tous les papiers qu'on a pu publier pendant cette période-là ont fait l'objet d'un communiqué de presse.* (…) *l'idée, c'était un peu aussi de contrer, de maintenir l'intérêt pour le Nutri-Score, auprès du ministère et de maintenir aussi une certaine pression médiatique pour dire il y a de l'intérêt de la part des médias sur ce logo, il faut continuer à le promouvoir parce qu'on a un joli produit »*[98]. Chaque article leur permet de fournir des arguments scientifiquement étayés et validés pour justifier le choix et la mise en œuvre du logo qu'ils ont développé : « *Donc il fallait qu'il y ait un choix qui se porte sur un système qui soit le plus validé scientifiquement. Et on pensait qu'on avait celui qui était tout de même le plus intéressant. »*[99].

3) Une conception itérative avec des experts : la définition des seuils et l'adaptation des catégories.

Parallèlement à cette stratégie de validation scientifique, ils mènent également un travail de conception itératif en associant des agences d'expertise afin de préciser le fonctionnement du logo, notamment pour définir les seuils et l'adapter en fonction de catégories de produits.

En 2015, la DGS a demandé à des agences d'expertise indépendantes (ANSES et HCSP) d'étudier la construction des classes et les effets de seuils, pour donner une plus grande légitimité à ces choix, comme l'explique un responsable de la DGS : « *on avait fait une saisine de l'ANSES et une au Haut conseil de la santé publique, pour nous valider le 5-C avec des bases scientifiques costaudes, pour voir si ça correspond à ce que l'on attend. Ça donne une variabilité et sur le groupe d'aliment etc. donc il y avait eu ces deux gros boulots qui ont été faits* »[100]. L'ANSES a été chargée d'établir des

---

[94] Adriouch S, Julia C, Kesse-Guyot E, Méjean C, Ducrot P, Péneau S, Donnenfeld M, Deschasaux M, Menai M, Hercberg S, Touvier M, Fezeu LK, "Prospective association between a dietary quality index based on a nutrient profiling system and cardiovascular disease risk", *European Journal of Preventive Cardiology,* March 21th, 2016.
[95] Julia C, Méjean C, Péneau S, Buscail C, Alles B, Fézeu L, et al. (2016) "The 5-CNL Front-of-Pack Nutrition Label Appears an Effective Tool to Achieve Food Substitutions towards Healthier Diets across Dietary Profiles". *PLoS ONE* 11(6)
[96] Entretien chercheur, novembre 2017
[97] Exemple : Communiqué de presse 29 mars 2016, Equipe EREN. https://www.univ-paris13.fr/wp-content/uploads/CP-Score-FSA-et-MCV.pdf
[98] Entretien chercheuse, novembre 2017
[99] Entretien chercheuse, novembre 2017
[100] Entretien responsable DGS, novembre 2017.

seuils plus précis, en partant toujours des quintiles et en analysant davantage les effets de seuils. Puis le Haut Conseil de la Santé Publique a évalué s'il était nécessaire de modifier les quintiles pour assurer une meilleure discrimination au sein des groupes alimentaires. Cette démarche de validation par des agences d'expertise indépendantes s'inscrit dans un processus de production de science réglementaire afin de consolider un outil élaboré par des acteurs scientifiques, en réponse à une commande politique.

De la même manière, très tôt l'équipe de l'EREN essaie d'identifier les catégories de produits pour lesquels « *le profil n'était pas correct* » : par exemple il mettait tous les fromages dans une même catégorie, « *ce qui n'était pas très intéressant sur un plan nutritionnel »*[101]. Dès 2014, ils montrent qu'il nécessaire de faire un travail « *d'adaptation »*[102] pour les boissons, car le profil n'est pas cohérent avec les recommandations du PNNS : « *les jus de fruits étaient mieux notés que l'eau* » ; « *des boissons édulcorées étaient exactement au même niveau* ». Et il ne permettait pas d'effectuer une discrimination efficace entre cinq classes, ou alors il n'y avait qu'un point d'écart pour passer d'une classe à l'autre, ce qui selon eux « *n'était pas suffisamment fin »*[103]. Pour les matières grasses ajoutées, le profil n'était pas cohérent avec les recommandations nutritionnelles qui favorisent les matières grasses végétales, par rapport aux graisses animales, or le score ne permettait de les distinguer, il était donc nécessaire de l'adapter sur cette catégorie pour une meilleure discrimination. La troisième adaptation concerne les protéines, car elles ne sont pas prises en compte si un « *certain seuil mauvais »* de nutriments défavorables est dépassé. Or les points protéines sont inclus dans le profil comme proxy du fer et du calcium, qui ne font pas partie des nutriments obligatoirement étiquetés. Pour pallier ce manque, ils ont considéré que les produits avec beaucoup de protéines avaient également du fer et du calcium. Les fromages sont systématiquement au-dessus des seuils de nutriments défavorables, dont les protéines ne sont pas comptées, alors que le fromage constitue une « *très bonne source de calcium »*[104] : ils ont donc choisi de supprimer le seuil d'éléments défavorables pour tenir compte de la teneur en protéines comme proxy du calcium.

Pour faire ce travail d'adaptation, ils ont utilisé une base de données des produits vendus, puis regardé la cohérence avec les repères nutritionnels afin de « *repérer les groupes pour lesquels ça ne fonctionne pas »*[105]. Ils ont voulu conserver la structure du profil (entre 0 et 10 points par élément défavorable ; et 0 à 5 par élément favorable). Ils ont regardé les adaptations faites par les australiens, qui ont ajouté des points en bas, mais dans ce cas ils ne peuvent plus « *dire comment va se comporter le score global »*. En préservant la structure du score, ils savent comment il se comporte pour les différents groupes alimentaires, ce qui permet d'avoir une « *meilleure visibilité »* de la place d'un produit sur cette échelle[106]. Comme ils ont choisi de ne pas modifier l'échelle, ils ont

[101] Entretien Serge Hercberg, 29 novembre 2017
[102] Entretien Chantal Julia 16 novembre 2017
[103] Entretien Chantal Julia 16 novembre 2017
[104] Entretien Chantal Julia 16 novembre 2017
[105] Entretien Chantal Julia 16 novembre 2017
[106] Entretien Chantal Julia 16 novembre 2017

donc « *redistribué les points dans la grille* »[107], de façon « *bien claire* » et traçable. L'attribution des points se fait théoriquement selon le même pas d'attribution, ils ont donc essayé de « *déterminer* » le pas d'attribution « *intelligent* », en utilisant les groupes dans lesquels ils ont identifié des problèmes, ils ont utilisé la distribution telle qu'observée. Par exemple pour les boissons, les nutriments importants sont l'énergie et le sucre ; mais comme ce sont des boissons, la concentration est plus faible que sur des produits secs. Ils ont donc étudié la distribution du sucre et de l'énergie dans cette catégorie pour faire un « *pas d'attribution qui va correspondre à un décile* ». De la même manière, pour les matières grasses, ils les ont différenciées en fonction de leur teneur en acides gras saturés.

Parallèlement l'ANSES a été saisie par la DGS pour réaliser un rapport sur « *L'évaluation de la faisabilité du calcul d'un score nutritionnel tel qu'élaboré par Rayner et al.* »[108] (le score FSA) : les experts ont mobilisé les données de l'Oqali, pour calculer le score de 12 348 références, dans 23 groupes d'aliments et 439 familles, vérifier la disponibilité des informations sur les aliments, la faisabilité du calcul à partir des données de l'Oqali ; la pertinence de la distribution des aliments parmi les cinq classes du 5-C, en partant de quintiles. En observant la distribution dans les différents groupes d'aliments, les experts ont pu déterminer des seuils, en vérifiant que la variabilité était suffisante. En revanche, ils ont identifié les catégories pour lesquelles le score ne permet pas une « *différenciation optimale* » des aliments : par exemple pour les boissons rafraichissantes, compotes, jus, confitures, fromages et matières grasses, qui sont rassemblés dans une seule classe. Il est donc nécessaire « *d'adapter* » le score afin de permettre une discrimination. Dans son rapport de mars 2005, l'ANSES a conclu que le score FSA était bien « *discriminant* », valide et adapté, et que les informations nécessaires étaient bien disponibles (à part pour les fibres et la teneur en fruits et légumes) ; mais qu'il était possible de revoir les seuils, choisis à partir de quintiles, en fonction de la distribution réelle et de jouer sur les effets de seuils (pour encourager les opérateurs à reformuler). Le choix de ces seuils doit donc être effectué à partir d'objectifs de santé publique[109].

Dans un second temps, en mars 2015, la DGS a demandé au HCSP de formuler un avis sur l'information sur la qualité nutritionnelle des produits alimentaires[110]. Un groupe de travail *ad hoc* a revu les seuils de l'ANSES et proposé ses propres adaptations pour tenir compte des recommandations de santé publique du PNNS. Ils ont défini des critères pour ce travail d'optimisation : les seuils doivent permettre de classer un maximum de familles de produits dans au moins trois classes ; et les distributions des produits au sein des familles autour du seuil ont été

[107] Entretien Chantal Julia 16 novembre 2017
[108] *Evaluation de la faisabilité du calcul d'un score nutritionnel tel qu'élaboré par Rayner et al.* ; Demande « n°2014-SA-0099 score nutritionnel » Rapport d'appui scientifique et technique, ANSES, Edition scientifique mars 2015.
[109] *Evaluation de la faisabilité du calcul d'un score nutritionnel tel qu'élaboré par Rayner et al. ;* Demande « n°2014-SA-0099 score nutritionnel » Rapport d'appui scientifique et technique, ANSES, Edition scientifique mars 2015.
[110] HCSP, *Avis relatif à l'information sur la qualité nutritionnelle des produits alimentaires*, 25 juin 2015.

« *analysées, afin d'estimer l'effort de reformulation* »[111] et d'encourager ces efforts en les rendant plus visibles.

Ils ont mené le même travail et identifié les mêmes pas d'attribution pertinents. Mais ils ont affiné leur démarche, en particulier pour trois familles pour lesquelles le classement FSA ne correspond pas aux recommandations du PNNS : les fromages, boissons et matières grasses ajoutées. Ils ont préféré utiliser les acides gras saturés sur les lipides totaux, avec un pas d'attribution cohérent avec la distribution observée dans les matières grasses. Cela permet de distinguer en rouge, le beurre, l'huile de palme ; en orange, les huiles végétales et en jaune l'huile de colza et l'huile de pépins de raisins[112]. Pour les boissons, le HCSP a doublé les points pour les fruits et légumes, ce qui change le classement relatif des jus de fruits par rapport au reste[113]. Cela permet de considérer qu'il y a une « *double détente* », pour que l'eau soit la seule meilleure note, ce qui est compliqué si l'on compte les points positifs de fruits et légumes des jus. Les boissons édulcorées ne peuvent pas être à zéro, pour qu'ils n'aient pas la même note que l'eau. Donc le HCSP a trouvé une solution avec une « *double détente* » sur l'algorithme et une détente sur l'attribution des couleurs : « *En disant quand on attribue des couleurs, à part l'eau, il y a rien qui a le droit d'avoir du vert. Donc tous les autres sont forcément entre B et E. (…) c'est beaucoup plus simple que d'essayer d'altérer l'algorithme en disant « si on a des édulcorants, on compte un point, donc c'est plus à zéro », c'était compliqué* »[114].

En faisant ces arbitrages de manière qualitative, le HCSP peut ainsi justifier ces adaptations discrétionnaires du score en s'appuyant sur les recommandations nutritionnelles : son statut d'expert indépendant lui donne cette liberté, que les chercheurs de l'EREN n'auraient pas pu se permettre dans le cadre de leurs travaux scientifiques. Dans cet avis de 2015, le HCSP a également évalué différents scores nutritionnels[115] et il en conclut que *« seul le système 5-C répond aux critères de pertinence et de faisabilité d'un système d'information nutritionnelle synthétique* » : son algorithme est accessible et reproductible ; les informations nécessaires sont disponibles ; il évite d'opposer bons et mauvais aliments ; il est simple (contrairement aux systèmes analytiques), il permet d'attirer l'attention, et il a fait l'objet d'études scientifiques. Il présente néanmoins des limites : il n'a pas été testé en conditions réelles, le score FSA est rapporté à 100g et ne tient pas compte des consommations réelles ; les possibilités d'optimisation nutritionnelle seraient faibles d'après les opérateurs économiques ; enfin il ne doit pas renforcer le caractère « *anxiogène de l'alimentation* » et la « *stigmatisation* » de certains consommateurs. Néanmoins le logo 5-C « *reste celui qui répond le mieux aux critères (…) de pertinence et de faisabilité* ». Ainsi il recommande sa mise en place, en suivant une démarche concertée pour élaborer le format du logo, avec une stratégie

---

[111] HCSP, *Avis relatif à l'information sur la qualité nutritionnelle des produits alimentaires*, 25 juin 2015.
[112] Entretien Chantal Julia 16 novembre 2017
[113] Entretien Chantal Julia 16 novembre 2017
[114] Entretien Chantal Julia 16 novembre 2017
[115] *Guiding Stars, NuVal, SAIN, LIM, AQuelleFrequence, Health Star Rating System, My5, Choices, Green Keyhole, Heart Check Food Specification Program, Traffic Lights Multiples, Repères Nutritionnels Journaliers.*

d'accompagnement et d'information du public et des professionnels, et la mise en place d'un dispositif de suivi et d'évaluation, pour mesurer les impacts sur les consommateurs et les entreprises.

Enfin, en juin 2016, la DGS commande une étude à une équipe spécialisée en économie expérimentale (laboratoire GAEL de Grenoble, piloté par Bernard Ruffieux) pour comparer les réponses des consommateurs à trois logos (5-C, traffic lights, apports de références) en termes d'achats à partir d'une étude dans un magasin expérimental. Cette étude est financée par la DGS et par le programme ANR OCA. Elle montre que les trois systèmes améliorent la qualité nutritionnelle en comparant le score FSA et que le 5-C (amélioration de 10,6% du score FSA) et le Traffic Light (de 6,6%) ont un « *impact significativement meilleur que les apports de référence »*[116] (de 3,3%, considérée non significative). En comparant les scores LIM, les systèmes 5-C et Traffic Lights « *devancent significativement les apports de référence avec des baisses respectives de 14,5 % et 13,7 % contre 7,0 % ».*

A travers cette stratégie systématique de publication scientifique et d'évaluation par des experts indépendants, le logo 5-C bénéficie d'une crédibilité et d'une légitimité scientifiques supplémentaires, ce qui doit faciliter son portage politique et permettre de désamorcer les critiques d'opérateurs économiques.

4) La transformation du format visuel : la création du Nutri-Score

En parallèle, la DGS engage un processus pour consolider le format visuel du logo. Certains principes de ce format ont été fixés par les scientifiques (5 couleurs, logo synthétique, échelle visible), mais il a fait l'objet d'un travail de conception visuelle limité. C'est pourquoi en juillet 2015, la DGS demande à Santé Publique France d'élaborer le format du futur logo[117] : au sein de cette agence, des designers et des professionnels de la communication confient à une agence spécialisée en « *identité visuelle et conception d'emballages »* la conception de trois représentations graphiques. Le nom et le visuel sont modifiés : un nom Nutri-Score est apposé pour signaler que c'est un « *score* » nutritionnel : « *il faut mettre le mot Nutri-Score, parce qu'avant il n'y avait pas ça, il faut donc expliquer aux consommateurs que c'est « nutri » et que c'est « score » »*[118]. Les trois formats de logo présentent des couleurs différentes : les logos 1 et 3 ont un dégradé de couleurs vert foncé / vert clair / jaune / orange clair / orange foncé (en référence directe aux feux tricolores) ; en revanche le logo 2 conserve le système de couleurs initial du 5-C (vert/ jaune/ orange / rose / rouge). Ensuite sur la forme des échelles, le logo 1 est présenté sous la forme d'une échelle continue constituée d'une juxtaposition de rectangles. Le logo 2 conserve le système de pastilles, mais collées au lieu d'être reliées par une droite noire ; enfin le logo 3 est présenté sous la forme d'une

---

[116] Paolo Crosetto, Laurent Muller, Bernard Ruffieux, « Réponses des consommateurs à trois systèmes d'étiquetage nutritionnel face avant », *Cahiers de Nutrition et de Diététique,* Volume 51, Issue 3, 2016, Pages 124-131,
[117] Entretien responsable DGS, novembre 2017
[118] Entretien responsable DGS, novembre 2017

jauge en demi-cercle (ou un compteur). Pour élaborer ces nouveaux formats, l'agence s'est inspirée du visuel et du système de couleur de « *l'étiquette-énergie* » [119] , en privilégiant une échelle horizontale.

Etiquette-énergie

Les trois formats de logos testés, chacun par 1 000 personnes (Source : *Bull Epidémiol Hebd*. 2016;(34):598-607)

Des agents de la « *Direction de la prévention - promotion de la santé* » de Santé Publique France ont ensuite testé trois formats, au cours d'une étude de perception et de compréhension, pour faire la « *carrosserie* » [120]. Cette étude a été publiée dans le *Bulletin épidémiologique hebdomadaire* en octobre 2016 [121] . Ils ont testé chaque format auprès d'un échantillon de 1000 personnes, représentatif de la population française (enquête en ligne). Dans cette étude, ils ont repris le concept de l'étude mise en œuvre par l'EREN, afin de tester la compréhension « *objective* » (classement de trois produits de la même famille en fonction de leur qualité nutritionnelle). Ensuite les participants ont répondu à une série de questions pour saisir la compréhension « *subjective* » (logo facile à comprendre), la perception (appréciation du format ; perception de sa forme, de ses couleurs, de son nom, de son utilité, de son caractère culpabilisant, souhait de le voir apposé) et l'impact potentiel sur les comportements et sur l'image des marques. L'étude conclut que le logo 1 « *s'avère le plus pertinent pour représenter le système 5-C par rapport aux deux autres testés* » : il a obtenu de meilleurs résultats en termes de « *compréhension objective* », « *d'utilité perçue* », « *d'adhésion à sa présence sur les emballages* », « *d'aide aux consommateurs dans leurs achats* » et d'intention d'en tenir compte. Les résultats pour les populations moins favorisées sont les mêmes que pour les autres sous-groupes. Ce format permet de passer du rouge à l'orange foncé, et de remplacer le rose

[119] Entretien responsable Santé Publique France, mars 2018
[120] Entretien responsable Santé Publique France, mars 2018
[121] Nugier A, Serry AJ, Nguyen Thanh V. Système d'information nutritionnelle à cinq couleurs sur la face avant des emballages alimentaires : comparaison de trois formats de logo. *Bull Epidémiol Hebd*. 2016;(34):598-607.

par un orange clair : « *On va éviter le rouge parce que ça fait trop mal, donc on va mettre de l'orange foncé, et puis voilà. Et on revoit la gamme de couleur »*[122]. L'abandon du rouge constitue ainsi une concession explicite aux opérateurs économiques qui considéraient que le rouge était « *stigmatisant* » et incarnait une « *interdiction* ».

Une fois testé, Santé Publique France propose d'adopter le format 1 et le nom de Nutri-Score. Un dirigeant de l'agence explique que très tôt cette agence a été impliquée dans la fabrication de cette « *carrosserie* » et dès le départ ils devaient prendre en charge sa mise en œuvre. Pour les membres de cette agence, cette étude a permis de les conforter dans leur choix : « *les taux d'approbation, de compréhension, de mémorisation, étaient tellement exceptionnels, pour le logo lui-même, pris seul, mais aussi comparé aux autres, que nous on n'avait aucun doute sur le fait que 1. la méthode de calcul était bonne, qu'elle était scientifiquement fondée, 2., que ce logo était le meilleur que l'on puisse proposer sur le marché »*[123]. A l'issue de ce processus de consolidation scientifique, de validation par des experts et d'optimisation visuelle, le logo est stabilisé dans sa forme et son contenu, et Santé Publique France apparaît progressivement comme le porteur opérationnel : « *on finit et on délivre un dispositif de prévention auquel on croit et dont on va essayer de faire la promotion* »[124].

C - La fabrication d'un logo concurrent : le SENS

Après l'annonce de la mise en œuvre d'un logo nutritionnel en France, le distributeur Carrefour développe un système concurrent au 5-C qu'il présente en septembre 2014. Le format est d'abord défini en interne, par les équipes de marketing de Carrefour et un comité de chercheurs est associé au projet afin de définir le contenu du logo. Lors de sa présentation, il essuie de fortes critiques, de la part d'acteurs publics et de consommateurs. Mais après des modifications en profondeur, Carrefour parvient à convaincre la FCD de soutenir ce logo contre le Nutri-Score.

1) Critique d'un logo « marketing ».

Au moment de la préparation de la future loi de Santé, le distributeur Carrefour sollicite la DGS pour mettre en œuvre un logo nutritionnel le plus rapidement possible[125]. La DGS refuse toute application avant la publication de l'arrêté. Carrefour développe alors son propre logo, le SENS, qui va progressivement devenir le premier concurrent du Nutri-Score. La DGS organise alors une réunion au cours de laquelle elle demande à Carrefour d'attendre le vote de la loi et la mise en œuvre officielle du futur logo : « *on lui a répondu « ce n'est pas possible, on ne peut pas vous aider à le mettre maintenant, il faut d'abord que la loi passe. (…) Mais eux souhaitaient vraiment être les*

[122] Entretien responsable DGS, novembre 2017
[123] Entretien responsable Santé Publique France, mars 2018
[124] Entretien responsable Santé Publique France, mars 2018
[125] Entretien responsable DGS, novembre 2017.

premiers, c'est ce qui leur a donné l'idée de créer leur propre système »[126]. Certains agents de la DGS considèrent *a posteriori* que si Carrefour avait été autorisé à mettre en œuvre plus rapidement le Nutri-Score, il aurait constitué un promoteur utile, au lieu de créer un système concurrent[127].

Le 28 août 2014, Lionel Desencé, (Directeur Qualité, Affaires scientifiques, Réglementaires & Nutrition de Carrefour) et Hervé Gomichon (Directeur Qualité et Développement durable Groupe) sont auditionnés par l'ANSES[128], pour présenter leur système. A ce stade le logo est en cours d'élaboration mais Carrefour opte pour une présentation rapide et prévoit une mise en œuvre dès décembre 2014. L'élaboration du format visuel est prise en charge par les services de marketing de Carrefour, qui proposent de retenir une catégorisation par quatre fréquences, à partir d'études préliminaires auprès de leurs clients. La définition du contenu et de seuils pour distribuer les aliments entre les quatre catégories est confiée à un comité d'experts en nutrition et en santé publique (Jacques Fricker, nutritionniste, Didier Chapelot de l'EREN, Nicole Darmon chercheuse INRA, Florence Foucaut diététicienne, nutritionniste et Pascale Hébel du Crédoc)[129]. Nicole Darmon est directrice de recherche à l'INRA docteure en nutrition, ingénieure CNAM et épidémiologiste : elle anime des recherches sur « *la qualité nutritionnelle des aliments* » et « *la modélisation des choix alimentaires* » au sein de l'Unité Mixte INSERM/INRA « Nutriments lipidiques et prévention des maladies métaboliques » à Marseille. A l'été 2014, elle est sollicitée par Jacques Fricker, nutritionniste, qui lui propose de participer au comité d'experts qu'il préside : elle accepte de participer à ce comité.

Les produits sont évalués à partir de leur score FSA, pour les répartir en quatre catégories. Le comité d'experts doit déterminer la fréquence de consommation en « *prenant également en compte les recettes, les ingrédients et la composition nutritionnelle de chaque produit, ainsi que les connaissances sur les habitudes de consommation, les apports journaliers recommandés et le comportement nutritionnel »*[130]. Ce comité doit définir les conditions d'une étude d'impact sur les comportements d'achat et « *optimiser l'ensemble du dispositif »*. Le logo « *aquellefrequence* » est alors présenté, il repose sur un principe de fréquence journalière. Il est constitué de quatre pyramides de couleurs inversées, plus ou moins pleines, qui associent un système de couleurs à un système de fréquence par jour : vert pour « *Trois fois par jour* », bleu pour « *Deux fois par jour* », orange pour « *Une fois par jour* », et violet pour « *De temps en temps* ». Pourtant rapidement les experts dénoncent ce système sur des critères nutritionnels en disant : « *vous ne pouvez pas donner*

---

[126] Entretien chercheur, novembre 2017
[127] Entretien responsable DGS, novembre 2017.
[128] *Evaluation de la faisabilité du calcul d'un score nutritionnel tel qu'élaboré par Rayner et al. ;* Demande « n°2014-SA-0099 score nutritionnel » Rapport d'appui scientifique et technique, ANSES, Edition scientifique mars 2015.
[129] Entretien Nicole Darmon, 19 décembre 2017.
[130] « Fiche technique : la méthodologie et le comité d'experts du 24/09/2014 », *Evaluation de la faisabilité du calcul d'un score nutritionnel tel qu'élaboré par Rayner et al. ;* Demande « n°2014-SA-0099 score nutritionnel » Rapport d'appui scientifique et technique, ANSES, Edition scientifique mars 2015.

des fréquences, c'est pas… ce sera très difficile de trouver vraiment des aliments et… enfin un système en face qui permette d'aboutir à des fréquences, surtout si elles sont chiffrées »[131].

Système « aquellefrequence », communiqué de presse de Carrefour du 24/09/2014.

Au cours de l'audition organisée par l'ANSES, les responsables de Carrefour sont amenés à justifier le choix d'un système par fréquence : ils expliquent que ce système repose sur une approche « *identique et inspirée des pyramides alimentaires* (…) *et l'escalier du PNNS* », qui présentent des fréquences de consommation journalières, et à partir « *d'études clients* », ils considèrent que la fréquence journalière est plus compréhensible que la fréquence d'un pas de temps plus long.

Ce nouveau système est rendu public par Carrefour fin septembre 2014 dans un communiqué de presse[132]. Cette annonce est faite sans prévenir les experts impliqués, qui estiment que le projet n'est pas suffisamment abouti[133] et les experts se sont prononcés contre le système de fréquences chiffrées. Suite à l'annonce du 24 septembre, Didier Chapelot a démissionné du comité d'experts et dans une lettre, il explique que « *l'ensemble des paramètres du projet avaient été déjà conçus et réalisés et qu'il ne [leur] était pas permis de les modifier avant le lancement du projet* » et que « *malgré [leurs] requêtes, la signalétique rendue publique n'a pas tenu compte de [leurs] demandes* »[134]. Le système fait très rapidement l'objet de critiques, principalement de la part des promoteurs du logo 5-C. Ils se mobilisent pour dénoncer cette démarche auprès de journalistes, notamment Pascale Santi, journaliste du *Monde* comme l'explique un chercheur : « *on choisit la démarche publique parce qu'on ne voit pas face au rouleau compresseur quand même… on voit les moyens qu'ils ont. Ils font une médiatisation d'ailleurs… la conférence de presse a été reprise… (…) donc la réponse est assez violente « ce logo est vraiment stupide, mal construit, et il risque vraiment*

---

[131] Entretien chercheuse, décembre 2017.
[132] Communiqué de presse de Carrefour, *Innovation chez Carrefour : pour accompagner ses clients dans leurs choix alimentaires, Carrefour lance aujourd'hui « aquellefrequence », un nouveau système d'information*, 24 septembre 2014.
[133] Entretien chercheuse, décembre 2017.
[134] *Le Monde,* « Remous autour de l'étiquetage nutritionnel de Carrefour », Pascale Santi, 02/10/2014.

de poser des problèmes de santé publique ». Et ça, ça va vraiment cristalliser beaucoup… alors peut-être que ça a été trop violent… ça laissera des traces après… »[135]. Il dénonce cette tentative pour « *brouiller* » le dispositif et faire passer le logo de Carrefour pour le logo soutenu par le Ministère de la Santé : « *on a compris qu'il fallait désamorcer complètement cette offensive (…) on ne voyait pas d'autres alternatives qu'une démarche publique. »*[136]. Il constate rapidement que les journalistes qu'il sollicite « *sont très intéressés* » : « *il y a les méchantes multinationales et les gentils chercheurs, il y a tous les ingrédients. Et puis ce qu'on voit aussi avec les journalistes, les journalistes sont des consommateurs. Ils mangent, ils sont conscients, et c'est vrai qu'ils se sentent concernés à titre individuel (…) On a toujours eu un soutien, je pense en partie aussi, parce que pour eux, dans leurs propres projections, c'était très simple, intuitif, compréhensif* »[137]. Dans un article du 2 octobre 2014, Pascale Santi, journaliste du Monde, rend compte des « *Remous autour de l'étiquetage nutritionnel de Carrefour »*[138], alors que la Ministre de la Santé doit présenter sa nouvelle loi mi- octobre. La journaliste critique ce nouveau système et rend compte de conflits au sein même du comité mis en place par Carrefour.

De la même manière, les promoteurs du 5-C mobilisent des associations professionnelles (auxquelles ils participent) pour contrer l'initiative de Carrefour. Le 13 octobre 2014, la SFSP publie un communiqué de presse « *pour un étiquetage nutritionnel simple, intuitif et compréhensible par tous »*[139] : selon eux, le logo de Carrefour est « *particulièrement critiquable car les seuils, la forme et les messages retenus ont été fixés sans aucune validation scientifique concertée par des experts indépendants et des consommateurs* ». Cette mobilisation est ensuite reprise dans la presse, notamment dans un article publié dans *Libération*, intitulé « *Des nutritionnistes dénoncent l'étiquetage marketing de Carrefour »* [140], et ils demandent son retrait rappelant que le système 5-C est soutenu par « *la communauté scientifique* », des professionnels de la nutrition et de la santé publique, des associations de consommateurs. Dans cet article, Serge Hercberg intervient pour dénoncer trois « *grandes limites* » du système de Carrefour : le fait que l'entreprise « *s'auto-attribue la façon de classer les aliments* », un risque de « *cacophonie* » ; le retrait du rouge ; et un message de fréquence qui « *ressemble à une injonction* ». Néanmoins, les membres de l'équipe EREN critiquent davantage le « *format graphique* » du logo que son algorithme de classement, les fréquences chiffrées par jour n'ont pas de sens nutritionnellement et le système de couleurs n'est pas signifiant pour permettre une hiérarchisation des aliments : « *pour nous le format graphique n'était pas compréhensible. Et puis surtout il allait très loin sur des données… nous scientifiquement,*

---

[135] Entretien chercheur, novembre 2017.
[136] Entretien chercheur, novembre 2017
[137] Entretien chercheur, novembre 2017
[138] *Le Monde,* « Remous autour de l'étiquetage nutritionnel de Carrefour », Pascale Santi, 02/10/2014.
[139] Communiqué de presse de la Société Française de Santé Publique au nom du collectif « *Pour un étiquetage nutritionnel simple, intuitif et compréhensible par tous sur la face avant des emballages des aliments* » Nancy, le 13 octobre 2014
[140] *Libération*, « Des nutritionnistes dénoncent l'étiquetage marketing de Carrefour », Sylvain Mouillard, 13/10/2014.

on ne pouvait pas se permettre de dire qu'elles étaient valides »[141]. Ils se sont donc mobilisés rapidement pour le décrédibiliser et empêcher son déploiement au sein des magasins du distributeur : « *on a dit « stop, ça n'est pas possible ». Et Carrefour était prêt à le lancer d'emblée sur ses produits, à avancer tout de suite, à le mettre en place, histoire de dire il y en aura déjà un qui sera sur le marché* » [142] . Cette démarche de médiatisation par les créateurs du 5-C est discrètement soutenue par le Ministère de la Santé pour peser contre les initiatives des opérateurs économiques.

Cette dénonciation par des journalistes et des professionnels de la nutrition et de la santé publique fragilise le projet de Carrefour, poussé à répondre publiquement à ces critiques. Du côté de Carrefour, Hervé Gomichon défend ce système considérant qu'il est « *simple et pratique* » pour équilibrer les repas, cependant il envisage que le projet évolue. Et Jacques Fricker considère que l'entreprise *« a sans doute voulu aller trop vite* » en présentant un projet « *pas vraiment abouti* »[143]. Il envisage déjà que la fréquence journalière disparaisse pour « *quelque chose de moins péremptoire, du type "très souvent/souvent/de temps en temps"* ». Néanmoins il estime que le 5-C « *n'est pas la panacée* » car trop « *culpabilisant* ».

2) Donner un contenu au SENS

Pour relancer le projet malgré les critiques, Carrefour parvient à convaincre la Fédération du Commerce et de la Distribution (FCD) de soutenir son dispositif. La FCD et certains industriels participent alors à un groupe élargi pour piloter ce projet : « *comme ils ont vu qu'ils étaient un tout petit peu tous seuls, ils ont fait en sorte que la FCD reprenne leur idée… »*[144]. En décembre 2014, une réunion est organisée à la DGS avec Jérôme Bédier (Directeur général délégué et secrétaire général de Carrefour), pour discuter de leur proposition. Le comité d'experts est modifié, certains chercheurs démissionnent, mais Nicole Darmon choisit de rester avec une équipe resserrée : Véronique Azaïs-Braesco ancienne directrice de recherche de l'INRA qui a créé son entreprise d'expertise en nutrition et a participé au groupe AFSSA du (SAIN, LIM) ; Matthieu Maillot, ancien doctorant de Nicole Darmon, avec qui elle a créé le (SAIN, LIM), qui a ensuite créé une start-up de nutrition au sein de l'Université Aix-Marseille[145]. Elle exige l'abandon des fréquences chiffrées et du FSA, pour privilégier son algorithme le (SAIN-LIM). Elle regrette en effet que ce système validé scientifiquement et par un groupe d'experts n'ait pas été repris ni mentionné pour élaborer le logo 5-C[146].

---

[141] Entretien chercheuse, novembre 2017
[142] Entretien chercheuse, novembre 2017
[143] *Libération*, « Des nutritionnistes dénoncent l'étiquetage marketing de Carrefour », Sylvain Mouillard, 13/10/2014.
[144] Entretien responsable DGS, 16 novembre 2017
[145] Entretien Nicole Darmon, 19 décembre 2017
[146] Entretien Nicole Darmon, 19 décembre 2017

Ainsi elle impose à Carrefour de retenir le système (SAIN, LIM) de l'ANSES comme algorithme pour construire le futur logo SENS (Système d'Étiquetage Nutritionnel Simplifié)[147]. L'équipe produit une vingtaine de versions en travaillant sur trois « *chantiers* » principaux[148]. D'abord son équipe mène à nouveau un travail de simplification, pour réduire le nombre de nutriments nécessaires et limiter le nombre d'informations nutritionnelles. Ils retiennent comme paramètres obligatoires : l'énergie, les sucres libres, le sodium ; et de manière optionnelle, en fonction des familles d'aliments : la teneur en fruits et légumes, les protéines, les fibres, le calcium (pour les produits laitiers) et les acides gras monoinsaturés et acides alpha-linoléniques (pour les matières grasses). Par rapport au (SAIN, LIM) validé par l'ANSES, ils ont donc supprimé le fer et la vitamine D ; ajouté la teneur en fruits et légumes (comme le 5-C, mais elle n'inclut pas les fruits oléagineux). Ensuite la version de l'ANSES était découpée en quatre quadrants, avec deux seuils, ce qui induisait « *des effets de bord très importants »*[149]*.* Il s'agit donc de rendre plus difficile les changements de classe et de limiter les effets de bords, en retravaillant la définition de seuils SAIN et LIM pour passer d'une classe à l'autre, ce qui donne une répartition par classes différente. Et sur le modèle des choix de classement du HCSP pour le système 5-C, les eaux sont systématiquement classées en 1, les boissons avec un apport calorique (édulcorées) sont classées en 2, les aliments avec un apport calorique élevé sont rétrogradés d'une classe.

[147] Darmon, N., Sondey, J., Azaïs-Braesco, V., Maillot, M. (2018). The SENS algorithm—a new nutrient profiling system for food labelling in Europe. *European Journal of Clinical Nutrition (*72), 236-248.
[148] Entretien Nicole Darmon, 19 décembre 2017
[149] Entretien Nicole Darmon, 19 décembre 2017

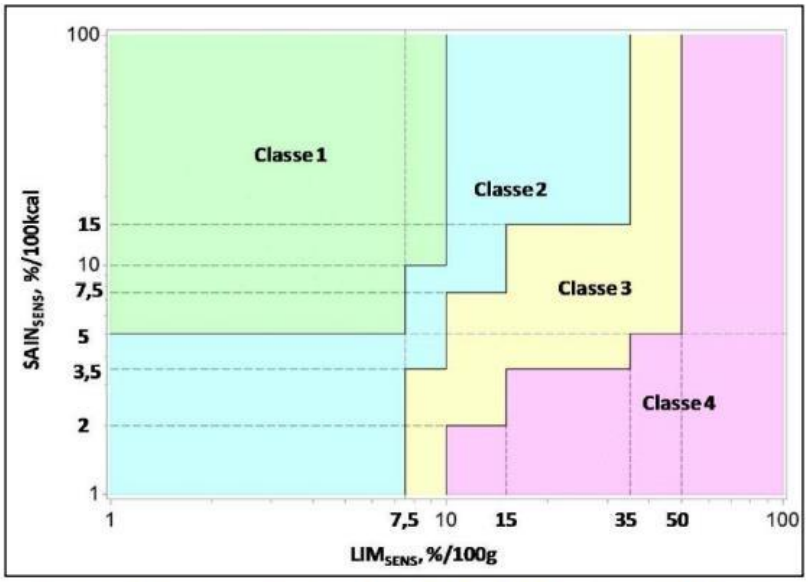


Figure 2 : représentation à deux dimensions du SAIN et du LIM et visualisation de la classe SENS correspondante

Source : Rapport ANSES, *Faisabilité de la classification des aliments selon l'algorithme proposé par la FCD Comparaison des résultats obtenus à ceux du système 5-C intégrant les ajustements du HCSP*, mars 2016.

Enfin le groupe de pilotage dirigé par la FCD a demandé à ce que les références nutritionnelles soient validées au niveau européen et pas seulement au niveau français, l'enjeu étant de faire de ce logo un « *système européen* » [150] qui respecte la réglementation (donc les références sont rapportées au règlement INCO)[151].

En revanche, l'équipe ne donne pas son avis sur le format visuel du logo et son travail porte uniquement sur « *la mécanique derrière* »[152].

3) Le système SENS, concurrent crédible du Nutri-Score ?

Une fois stabilisé, la FCD promeut ce nouveau système et Nicole Darmon est invitée à présenter le SENS au directeur général de la santé. A l'occasion de cette réunion, le DGS découvre l'existence du (SAIN, LIM) système de profilage français qui avait fait l'objet d'un rapport de l'ANSES[153]. Il choisit de ressaisir l'ANSES pour « *savoir ce qu'ils disent du SENS* »[154] sur le modèle de l'évaluation du 5-C. Saisie par la DGS, la Direction Générale de l'Alimentation et la DGCCRF, l'ANSES publie en

[150] Entretien Nicole Darmon, 19 décembre 2017
[151] Rapport ANSES, *Faisabilité de la classification des aliments selon l'algorithme proposé par la FCD Comparaison des résultats obtenus à ceux du système 5-C intégrant les ajustements du HCSP*, mars 2016.
[152] Entretien Nicole Darmon, 19 décembre 2017
[153] Entretien Nicole Darmon, 19 décembre 2017
[154] Entretien responsable DGS, novembre 2017

mars 2016 un rapport qui analyse la « *Faisabilité de la classification des aliments selon l'algorithme proposé par la FCD* et mène une « *Comparaison des résultats obtenus à ceux du système 5-C intégrant les ajustements du HCSP* »[155]. Concrètement l'ANSES a calculé les valeurs du SAIN et du LIM et les classes du SENS pour 1066 aliments, puis elle a fait la même chose avec le 5-C. L'ANSES montre ainsi que des informations nécessaires pour le SENS ne sont pas obligatoires sur l'étiquetage (sucres libres, teneurs en fruits et légumes, fibres, acides gras mono-insaturés ; calcium ; vitamine C). Le calcul du SENS ne peut donc pas être fait à partir des données présentes obligatoirement sur l'emballage. De même pour le 5-C, la teneur en fruits et légumes n'est pas indiquée, ce qui pose un problème similaire. Dans les deux cas, « *la mobilisation des données de composition constitue l'étape limitante quant à la faisabilité des calculs des algorithmes »*, mais dans une « *moindre mesure pour le système 5-C ».*

Ensuite, sur la comparaison des classifications des aliments, l'ANSES montre « *une bonne convergence générale des systèmes »* : les classes sont « *fortement corrélées »* et les deux systèmes s'accordent particulièrement bien sur les « *aliments extrêmes »*. Le 5-C est cependant davantage corrélé à la composante LIM du SENS qu'au SAIN (car le SAIN prend en compte des composantes qui n'existent pas dans le 5-C). L'ANSES considère que « *les pouvoirs discriminants des deux systèmes apparaissent relativement proches »* et que les différences entre les deux systèmes sont « *ponctuelles »*. Elle conclut que la *« comparaison des systèmes SENS et 5-C modifié met donc en évidence une concordance globale des systèmes et des différences limitées ».* Les deux systèmes présentent donc tous deux des limites en termes de faisabilité, en revanche ils semblent tous deux efficaces pour classer et discriminer les aliments. Néanmoins, l'ANSES préconise la réalisation d'une étude pour comparer la « *pertinence en matière de nutrition »* des deux systèmes, par rapport à des enjeux de « *santé publique »*, dans le cadre d'une expertise collective.

Parallèlement, voyant que le SENS devenait un concurrent crédible du Nutri-Score, l'équipe de Serge Hercberg commence à mener des travaux pour comparer le SENS et le Nutri-Score : « *on a fait des études, quand on a vu que le SENS commençait à devenir une alternative, on a fait des études en incluant le SENS dans les comparateurs du Nutri- Score* ». Ils considèrent que le SENS nécessite des données qui ne sont pas accessibles : « *pour certaines catégories de produits, ça fait appel au calcium ou à la Vitamine C, qui ne sont pas systématiquement étiquetés, donc on ne peut pas le calculer de façon très très évidente pour tous les produits* »[156]. Par ailleurs ils sont contre les fréquences et considèrent toujours que le système coloriel ne fait pas sens : « *le principe de la fréquence de consommation, je considère que c'est faux, on ne peut pas scientifiquement actuellement décréter quel produit peut être consommé, à quelle fréquence* ». De même, dans son rapport le 25 juin 2015, le HCSP demande la mise en œuvre du 5-C et critique les logos, comme le SENS, organisés sur un système de fréquences, car ils ne permettraient pas de comparer des

[155] Rapport ANSES, *Faisabilité de la classification des aliments selon l'algorithme proposé par la FCD Comparaison des résultats obtenus à ceux du système 5-C intégrant les ajustements du HCSP*, mars 2016.
[156] Entretien chercheuse, novembre 2017

aliments de manière simple entre eux, diffusant un message « *prescriptif de consommation alimentaire* ». Ainsi ce type de système n'apporte *« pas d'aide au choix des aliments au sein de chaque famille d'aliments* »[157].

Malgré ces prises de position de la part de chercheurs et des professionnels de la nutrition et de la santé publique, le SENS porté par la FCD apparaît désormais comme une alternative crédible au Nutri-Score à l'issue de ce processus d'élaboration et d'évaluation : il repose sur un profilage nutritionnel validé par l'ANSES, qui juge que le SENS est faisable et efficace pour discriminer les aliments. Ce dispositif, qui jusque-là était dénoncé comme un objet marketing développé par Carrefour pour « *brouiller* » les cartes[158], est légitimé scientifiquement et politiquement par ce travail d'expertise indépendant. Dès lors il existe deux logos possibles, le Nutri-Score porté par la DGS et le SENS défendu par la FCD, il est nécessaire de trouver un moyen pour les départager. Le travail d'expertise classique, réalisé au sein d'agence de santé comme l'ANSES, n'est pas suffisant pour comparer leur efficacité en condition réelle et alimenter une prise de décision politique. De plus, cette décision s'inscrit dans un contexte politique particulièrement clivé, opposant une pluralité d'acteurs, qui adoptent des positions très différentes à la fois sur le principe et sur le choix du logo. Or il s'agit de préparer la mise en œuvre d'un système volontaire, ce qui nécessite d'impliquer les opérateurs économiques dans le choix du dispositif.

[157] HCSP, *Avis relatif à l'information sur la qualité nutritionnelle des produits alimentaires*, 25 juin 2015.
[158] Entretien chercheur, novembre 2017

L'EXPERIMENTATION COMME OUTIL DE CONCERTATION.

Parallèlement, les négociations se poursuivent avec la préparation de la loi de santé fin 2014 : la Ministre de la Santé souhaite faire du logo une mesure-phare de la future loi mais ce choix cristallise les critiques de la part des détracteurs du 5-C, dont certains proposent leur propre système. Ce moment est particulièrement clivant et pour éviter de se retrouver dans une situation de blocage de l'action publique, la DGS engage une démarche de concertation pour impliquer l'ensemble des acteurs concernés, définir une solution consensuelle et préparer sa mise en œuvre, en favorisant l'enrôlement des opérateurs.

A - Rouvrir les possibles avec un dispositif de concertation et d'expérimentation.

1) La loi de modernisation de notre système de santé (2016).

Carrefour publicise son logo alternatif en septembre 2014 et le projet de loi[159] est présenté en conseil des ministres le 15 octobre 2014[160]. Cette proposition est sélectionnée par le Ministère pour être intégrée dans la loi de Santé comme une mesure de prévention. Un membre de la DGS explique cette décision politique : « *il y avait comme perspective à ce moment-là la loi de santé publique qui devait émerger, (…). Donc un temps où la question de la nutrition est prise par Marisol Touraine qui voulait donner des éléments de prévention dans sa loi* »[161]. Le principe du logo est initialement inscrit dans l'article 5 et présenté comme un outil pour lutter contre les « *inégalités sociales en matière d'accès à une alimentation équilibrée* » dans la continuité du PNNS. La Ministre annonce alors la mise en place d'un outil pour « *informer sur la qualité nutritionnelle des produits alimentaires industriels* » : elle défend le « *principe* » d'une « *information nutritionnelle synthétique, simple, accessible à tous* », reposant sur la base du volontariat. Sa forme pourra être définie sur la base de recommandations dont les modalités seront fixées par décret, après avis de l'ANSES. Devant les critiques, au sein du gouvernement et de la part des opérateurs économiques, la Ministre reste « *prudente* » et défend seulement le principe d'un logo nutritionnel mais pas le logo 5-C, comme l'explique un chercheur : « *quand on regarde d'ailleurs le processus législatif, la loi donne le principe du logo, il y a le décret, ça reste encore au niveau des principes, il a fallu attendre l'arrêté* »[162].

---

[159] Projet de loi relatif à la santé, présenté par M. Touraine, enregistré le 15 octobre 2014.
[160] Communiqué de presse, M. Touraine, Discours Conseil des ministres du 15 octobre 2014. Santé.
[161] Entretien responsable, DGS, novembre 2017.
[162] Entretien chercheur, novembre 2017

Le 31 mars 2015 l'examen de la loi débute à l'Assemblée, il se déroule jusqu'en décembre[163]. Pour désamorcer les critiques et préparer « *dès à présent la mise en œuvre de l'article 5 du projet de loi* », des réunions de concertation sont organisées à partir du 26 mars 2015 par le Ministère de la Santé : il s'agit d'enrôler les opérateurs économiques[164]. Ce groupe de concertation est piloté par la DGS et associe les distributeurs, industriels, associations de consommateurs et des scientifiques afin de « *réfléchir à la mise en œuvre opérationnelle de ce dispositif, qui est basé sur le volontariat* ». Ces réunions de concertation doivent permettre d'aboutir « *d'ici le mois de juillet à une recommandation de portée nationale, proposant un modèle graphique unique* », et d'élaborer une « *solution commune et partagée, convenant au plus grand nombre* ». Ces réunions de concertation se déroulent à un rythme mensuel jusqu'en février 2016.

Mais lors des premières réunions, certains participants regrettent un manque d'ouverture et de discussions[165], le projet de la DGS étant déjà stabilisé. En particulier l'ANIA dans un communiqué de presse dénonce un « *simulacre de dialogue* »[166], la « *posture dogmatique* » et le « *passage en force* » de la Ministre de la Santé pour « *imposer un étiquetage simpliste et stigmatisant* ». Selon l'association professionnelle cette réunion « *improvisée à la dernière minute* » marque « *un manque de considération total vis-à-vis du premier secteur industriel de France* » qui n'est « *ni écouté, ni entendu par le ministère de la Santé mais au contraire stigmatisé* ». L'ANIA reproche à la DGS d'avoir diffusé un communiqué de presse avant la fin de la première réunion, imposant sa position avant même d'en avoir débattu avec les autres participants. L'ANIA réclame « *de la concertation et l'engagement de toutes les parties prenantes* » et réaffirme son opposition au principe d'un logo coloriel, défendant la notion d'équilibre alimentaire, qui « *ne peut pas se réduire à une pastille de couleur sur un produit* ». Le président de l'ANIA insiste également sur la nécessité de mener une expérimentation : afin « *d'explorer, d'expérimenter et d'évaluer tous les systèmes qui prennent en compte les questions que les consommateurs se posent réellement au moment de s'alimenter* ». Par la suite l'association professionnelle rappellera régulièrement sa position : dans un communiqué de presse du 24 août 2015, elle réitère sa demande de mener des expérimentations en conditions réelles « *indispensables pour construire un dispositif adapté et efficace* »[167]. En septembre, le Président de l'ANIA écrit à la Ministre de la Santé et souhaite la mise en œuvre d'une expérimentation pour « *tester les solutions possibles* ». Cependant, la position de l'ANIA n'est pas évidente à construire : selon un dirigeant de l'ANIA certains industriels sont fondamentalement opposés au principe d'un logo coloriel, d'autres sont plus favorables et peuvent soutenir différents

---

[163] A. Boyer, « L'étiquetage nutritionnel au menu du l'Assemblée », *Le Point,* 31/03/2015.
[164] Communiqué de presse, 26 mars 2015*, Marisol Touraine ouvre la concertation autour de l'information nutritionnelle.*
[165] « L'Ania et Marisol Touraine s'opposent sur l'étiquetage nutritionnel », B. Merlaud, in *Linéaires,* 26 mars 2015.
[166] Communiqué de presse ANIA, *Loi de Santé publique : lANIA dénonce le simulacre de dialogue de la ministre de la santé*, 26 mars 2015.
[167] Communiqué de presse ANIA « *Non à un dispositif d'étiquetage nutritionnel simpliste* », signé par J.-P. Girard, président de l'ANIA, 24/08/2015.

systèmes. Cette diversité interne expliquerait cette position plus consensuelle défendant l'expérimentation, sans soutenir un système en particulier[168].

Au cours des réunions, les différents participants sont amenés à formaliser et à publiciser leurs positions : ils sont invités par la DGS à partager leurs expériences sur le logo nutritionnel et à faire des propositions, afin d'alimenter les discussions et de faire un état des lieux des dispositifs existants. Comme l'explique un directeur de Leclerc qui participe à ces réunions, dans un premier temps « *chaque partie prenante conviée (…) pouvait présenter son point de vue ou une démarche ou des idées »*[169]. Le Nutri-Score est à nouveau défendu par la DGS et Serge Hercberg en expose les caractéristiques. Le SENS est ensuite présenté par la FDC comme alternative au Nutri-Score. Pour donner davantage de légitimité scientifique à son logo, la FCD a créé un nouveau conseil scientifique rapidement. Le président du conseil scientifique est amené à expliquer le fonctionnement du SENS et Nicole Darmon participe aux réunions de concertation pour défendre le système. Selon une chercheuse, ces premières réunions sont fermées et très clivées : « *je suis allée à ces réunions de concertation, qui au début étaient hallucinantes, parce que c'était tout à charge contre les acteurs économiques, il y avait vraiment les bons et les mauvais décidés à l'avance* ». Mais progressivement les échanges se construisent entre les différentes parties, notamment à travers cet état des lieux qui permet à chaque partie de s'exprimer : « *c'est vraiment devenu de réelles réunions de concertation, grâce à la personnalité du DG* (…) *Il a vraiment écouté tout le monde, compris les positions de tout le monde, et il a vraiment émis la volonté d'aller dans le bon sens »*[170]. Ensuite les expertises de l'ANSES et du HCSP sont exposées, afin de rendre compte des avantages et inconvénients du 5-C et du SENS et de cadrer les échanges par ce travail d'expertise classique.

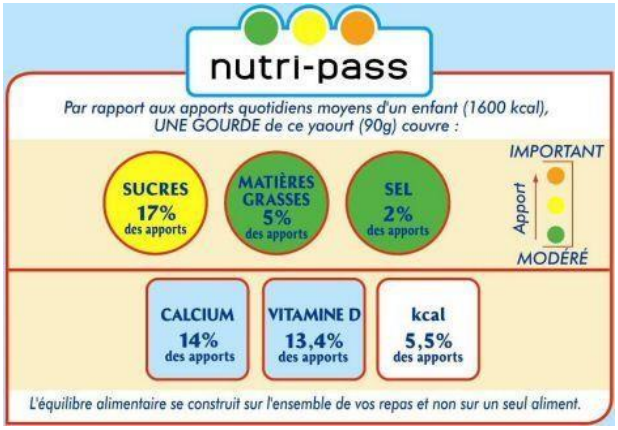
Sans adopter le SENS, l'ANIA profite alors de l'existence de cette alternative pour réitérer sa demande d'expérimentation en grandeur réelle afin de départager le Nutri-Score et le SENS. Progressivement la FCD et l'ANIA construisent une position commune, pour demander cette expérimentation, alors qu'habituellement les deux groupes d'opérateurs ont tendance à défendre des intérêts différents. Un chercheur analyse ainsi la construction de cette « *alliance un peu contre nature et purement opportuniste* » : « *on va avoir une espèce de front uni, contre nature, parce que mettre ensemble les distributeurs et les industriels, c'est rarissime. Mais là dans l'idée de s'opposer au Nutri-Score, ils vont avoir une position commune, et d'ailleurs cette position commune va aboutir à proposer cette étude dite grandeur nature* »[171]. Pour lui au-delà de la pertinence d'une telle demande, cela leur permet surtout de « *s'opposer au Nutri-Score* » et de « *retarder les choses* ».

---

[168] Entretien dirigeant ANIA, janvier 2018.
[169] Entretien dirigeant Leclerc, 16 février 2018.
[170] Entretien chercheuse, décembre 2017
[171] Entretien chercheur, novembre 2017

2) Présentation de nouvelles alternatives : le Nutripass, Nutri Mark, Nutri Repère et Nutri Couleurs.

Ensuite, la direction d'Intermarché présente son logo, expérimenté entre 2008 et 2013, le Nutripass[172]. Comme l'explique un directeur[173], il s'agit d'une « *approche complètement marketing* » portée par les services marketing. Parallèlement la Direction Qualité a mené une étude sur l'obésité et le surpoids, ce qui a permis de « *sensibiliser les équipes achats et marketing aux problématiques de santé* », dans un contexte où l'enjeu de la composition des produits montait en puissance. Les services de marketing se sont alors penchés sur les dispositifs d'étiquetage simplifié, le directeur du marketing étant particulièrement intéressé par le Traffic Light[174]. En 2008, il a donc choisi d'élaborer son propre système, avec l'agence Protéines ils ont défini un premier « *cahier des charges* » : trois pastilles de couleurs en face-arrière, avec la couverture des apports quotidiens en « *nutriments à surveiller* » par portion (sucres, matières grasses et sel). Ils élaborent également « *un dossier scientifique* » pour établir un « *code coloriel* »[175] et « *délimiter les couleurs verte, jaune, orange* » (vert = - de 5% des apports journaliers par portion, jaune = -25% ; orange = + de 25%)[176]. Pour définir les seuils, ils distinguent trois catégories : deux catégories extrêmes et une intermédiaire.



Ils l'ont mis en place progressivement sur les emballages de leurs marques de distributeur. Et selon ce directeur, ce système d'information consommateur a permis de favoriser une démarche d'amélioration de la qualité nutritionnelle, au cours d'une « *chasse aux mauvaises couleurs* »[177] : « *une chose s'est passée, incroyable, et c'est historique, c'est qu'en interne on a eu peur de ces couleurs (…) et l'amélioration nutritionnelle s'est mise en place en même temps. Il y a eu un enclenchement donc des deux : l'information consommateur et l'amélioration nutritionnelle de nos*

---

172 http://nutripass.intermarche.com/decouvrez-nous
173 Entretien dirigeant, Intermarché, janvier 2018
174 Entretien dirigeant, Intermarché, janvier 2018
175 Dossier de presse *Engagements nutrition : Intermarché va plus loin*, 12 septembre 2012.
176 https://www.i-dietetique.com/articles/programmes-d-etiquetage-des-produits-alimentaires-en-usage-en-europe/6475.html
177 Entretien dirigeant, Intermarché, janvier 2018

produits »[178]. Il explique qu'en deux ans, ils ont mené environ 650 reformulations, en particulier sur le sel et les matières grasses (moins sur les sucres), ce qu'il considère comme un « *véritable succès* ».

Puis, avec l'adoption du règlement INCO de 2011, Intermarché « *tente le coup* » pour promouvoir son système et le « *faire valider auprès de l'Europe* » comme système français[179]. Le distributeur en présente une nouvelle version en 2012 avec un « *double niveau de lecture* » : il crée un nouveau logo en face-avant et intègre le tableau de valeurs nutritionnelles dans le dispositif en face-arrière et un « *cadre pédagogique* ».

Parallèlement, les services mènent des études auprès de leurs clients, qualitatives et quantitatives, pour suivre la réception de leur dispositif [180]. Ils constituent ainsi un dossier scientifique et technique[181] pour proposer ce dispositif au niveau européen. Ils ont ensuite sollicité la DGCCRF et la DGAL pour demander leur soutien, proposant de déposer un dossier soutenu par les pouvoirs publics, pour le mettre à disposition de tous les opérateurs. Mais un directeur explique que « *ça ne s'est pas fait* », notamment parce qu'ils ne font pas partie de la FCD et que d'autres systèmes étaient développés notamment par Carrefour et Leclerc. De plus, certains industriels faisaient « *un fort lobbying* » et leur ont « *un peu savonné la planche* » via leur organisation européenne, en se mobilisant « *contre les codes coloriels dont le Nutripass* ». Ainsi lorsque les services d'Intermarché sont allés à Strasbourg pour défendre le Nutripass lors d'une audition et le présenter dans un salon

[178] Entretien dirigeant, Intermarché, janvier 2018
[179] Entretien dirigeant, Intermarché, janvier 2018
[180] Dossier de presse *Engagements nutrition : Intermarché va plus loin*, 12 septembre 2012.
[181] Nutripass. L'étiquetage nutritionnel des marques de la sélection des Mousquetaires. Dossier d'information scientifique. 23/08/2013.

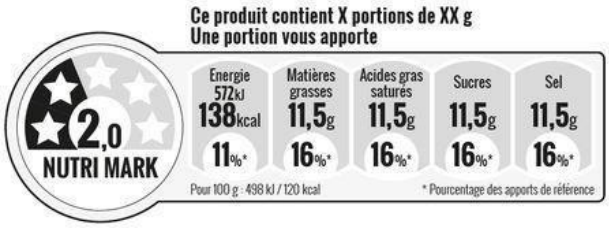
à Bruxelles, ils ont « *commencé à être un peu cassés* » et « *à sentir qu'*[ils] *étai*[en]*t un peu isolés* »[182].

Le nouveau système est appliqué entre 2012 et 2014 sur 2000 produits. Mais ces blocages au niveau européen ont ensuite des répercussions en interne car le maintien du Nutripass représente « *une prise de risque* ». Au moment de la « *refonte des packs* »[183], la direction choisit d'enlever le Nutripass afin d'éviter qu'une autre modification du packaging coûte deux fois plus cher. Alors que les services de marketing étaient à l'initiative du dispositif, la Direction du marketing a changé et ne veut pas « *faire perdurer le Nutripass pour des questions de place* », sur la face-avant. L'abandon du Nutripass est perçu comme « *un drame* » par les membres de la Direction de la qualité[184]. En réunion de concertation organisée par la DGS, Intermarché présente cette démarche et fait part de son expérience qui a duré entre 2008 et 2014, mais le distributeur « *s'est mis en retrait* » et n'a pas « *participé* » à l'expérimentation[185] : parce que les responsables de la Direction de la qualité ne sont « *plus motivés pour porter le dossier* »[186] et les services de marketing « *ne réagissent pas sur ce sujet-là* ». Ils attendent donc la prise de décision des pouvoirs publics avant de se positionner.

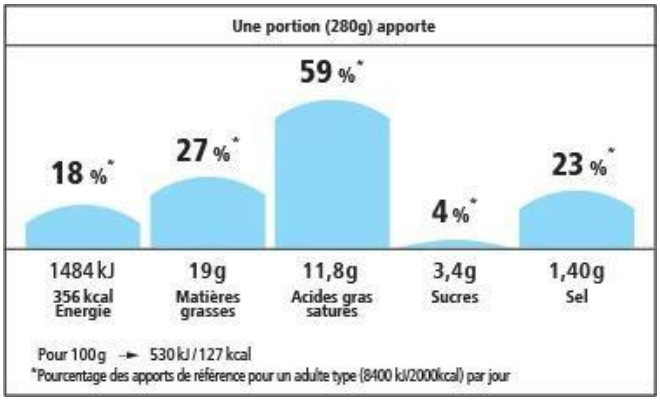
Leclerc « *mouvement de distributeurs indépendants* » est également invité à présenter son système le Nutri Mark lors des réunions de concertation. Leclerc s'est mobilisé sur ces problématiques nutritionnelles à travers sa société Scamark chargée des marques du distributeur : entre 2003 et 2007, cette société a mis en place des démarches d'information comme le tableau nutritionnel volontaire, des informations pédagogiques ou des propositions de menus équilibrés. La Scamark a également signé une charte d'engagement nutritionnel en 2009 dans le cadre du PNNS. Puis avec le règlement INCO, la direction de la qualité a étudié la possibilité de mettre en place un étiquetage simplifié pour la vente assistée (sur le modèle du distributeur canadien Loblaw avec le *Guiding star system* américain)[187]. Mais la DGCCRF considère que ce système n'est pas compatible avec la réglementation INCO. C'est pourquoi, parallèlement, l'équipe qualité de la Scamark réalise une étude bibliographique pour identifier tous les systèmes existants. Puis elle sollicite le gouvernement australien pour essayer le système *Health Star Rating* sur une centaine de drives Leclerc sous la forme d'un *Nutri Mark*[188]. Elle privilégie un étiquetage « *synthétique* », « *scientifique* » (fondé sur le FSA), mais avec une autre « *traduction visuelle* » et « *non coloriel* » (car des « *idées préconçues ou des réflexes* » seraient liés au coloriel)[189].

---

182 Entretien dirigeant, Intermarché, janvier 2018
183 Entretien dirigeant, Intermarché, janvier 2018
184 Entretien dirigeant, Intermarché, janvier 2018
185 Entretien dirigeant, Intermarché, janvier 2018
186 Entretien dirigeant, Intermarché, janvier 2018
187 Entretien dirigeant, Leclerc, février 2018.
188 Entretien dirigeant, Leclerc, février 2018.
189 Entretien dirigeant, Leclerc, février 2018.



Face à l'émergence d'autres alternatives, certains industriels s'organisent pour proposer leur propre système, le *Nutri Repère*, à travers des fédérations professionnelles comme l'Alliance7 (fédération des produits de l'épicerie et de la nutrition spécialisée), le SNFS (Syndicat National des Fabricants de Sucre), FICT (Fédération professionnelle représentative des industries charcutières, traiteurs et transformatrices de viandes) et SIFPAF (Syndicat des Industries Fabricants de Pâtes Alimentaires de France), ces fédérations regroupent environ 500 entreprises[190]. Ce système reprend les Repères Nutritionnels Journaliers[191]. Sa présentation graphique est constituée d'un diagramme en barres, avec le pourcentage des apports journaliers par portion (non au 100g). La représentation est « *monochrome* » : elle « *ne dénigre ni les produits ni les nutriments* », car « *tout système coloriel risquerait d'associer une couleur à la stigmatisation d'un produit/nutriment ou à un jugement de valeur* »[192]. Enfin il s'agit d'un système sans algorithme de calcul, « *basé sur une information obligatoire* » et conforme au règlement INCO.

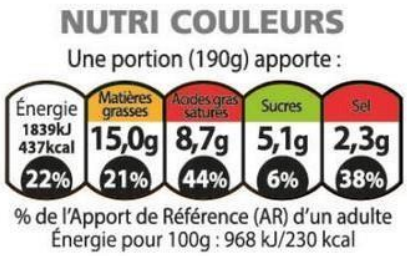


Mais cette proposition reçoit un accueil mitigé, jugée très complexe à lire et peu efficace pour aider les acteurs à orienter leurs comportements. Un responsable de la DGS explique : « *Alliance7 avec l'ANIA arrivent en disant on a un autre système à vous proposer, et c'est celui qu'on va appeler après Nutri Repère. (…)* [il] *a été conçu à ce moment-là, d'après ce que j'ai compris par l'agence Protéines, à la demande de tout le monde, de ces acteurs-là. Ce n'est qu'une copie de ce qui existe déjà avec des histogrammes proportionnels à la quantité. Mais ce n'est pas une créativité énorme*

[190] Site de présentation du Nutri Repère http://www.nutrirepere.fr/fr/
[191] Site de présentation du Nutri Repère http://www.nutrirepere.fr/fr/
[192] Site de présentation du Nutri Repère http://www.nutrirepere.fr/fr/

en faisant un truc comme ça » [193] . Certains considèrent cette contre-proposition comme une manœuvre de la part des industriels, car ce logo reprend en réalité le tableau nutritionnel obligatoire sous une forme qui n'est pas plus compréhensible. Ainsi dès le départ, beaucoup d'acteurs considèrent que cette proposition n'est pas sérieuse et qu'elle ne devrait pas être étudiée comme une alternative possible.

Sur la fin de cette période de concertation, six grands industriels, les « *Big six* » (Nestlé, Unilever, Mondelez, Mars, Pepsi et Coca ; présents dans l'Alliance7), proposent de tester le Traffic Light, qu'ils appliquent déjà, notamment en Grande-Bretagne. Ce logo est transformé en *Nutri Couleurs*, comme l'explique un dirigeant de l'ANIA : « *on a trouvé que cette expérimentation était une bonne idée pour avoir du factuel, et avec… cinq autres entreprises, qui, au niveau européen, étaient intéressées par une extension du UK Traffic Light… »*[194]. Cette proposition est retenue par la DGS, car il s'agit d'un système en vigueur en Europe. Ces six entreprises proposent alors de financer le coût supplémentaire que représente l'extension du test à un quatrième dispositif.



Ainsi au cours des réunions de concertation, les différents acteurs impliqués ont été amenés à formaliser leurs stratégies et à faire des propositions concrètes. Au lieu d'avoir une opposition binaire entre promoteurs du Nutri-Score et détracteurs, les opérateurs économiques défendent désormais explicitement des propositions différentes et apparaissent davantage comme un front éclaté : ils ne sont pas d'accord pour défendre le même système et l'imposer à la DGS. Bien que le Nutri-Score et le SENS semblent davantage légitimes, la DGS préfère ne pas trancher elle-même mais définir une procédure qui fasse consensus pour permettre d'arbitrer entre ces différentes possibilités. Il s'agit ainsi de trouver un moyen pour que cette controverse soit moins polarisée et prenne davantage la forme d'une arène (Borraz, 2008), dans laquelle les acteurs se mettent d'accord sur le problème à régler (choisir le logo le plus efficace), et la procédure à suivre (comparer ces logos selon des critères communs).

[193] Entretien responsable DGS, novembre 2017
[194] Entretien dirigeant ANIA, janvier 2018.

3) Le rôle du FFAS : opérationnaliser l'expérimentation.

Un autre acteur entre alors en jeu : le Fonds Français pour l'Alimentation et la Santé, FFAS. Initialement, il n'était pas impliqué dans ce dispositif de concertation. Son directeur, Daniel Nairaud est un haut fonctionnaire (inspecteur de la santé publique vétérinaire), en détachement, ancien dirigeant de la DGAL (chef du Bureau de la qualité et de la coordination des contrôles, il a participé au lancement du PNNS, connait les représentants de la DGS et Serge Hercberg), il a été secrétaire général du CNA entre 1998 et 2006 au sein duquel il a établi des liens avec des opérateurs économiques puis directeur adjoint de l'Institut National de l'Origine et de la Qualité. Ancien membre du conseil scientifique du FFAS, Christian Babusiaux[195] dévient le président du fonds à partir d'avril 2015 : il est président honoraire à la Cour des Comptes, ancien directeur général de la DGCCRF et ancien président du CNA (de 2000 à 2003, où il a rencontré Daniel Nairaud). Ils se présentent tous deux comme des « *serviteurs de l'Etat* » qui travaillent pour l'intérêt général[196]. Ils ont suivi cette controverse des logos nutritionnels et décident de solliciter le DGS Benoît Vallet pour lui proposer que le FFAS soit le porteur opérationnel d'une expérimentation en conditions réelles.

Le FFAS est un fonds de dotation, structure d'intérêt général de droit privé, financé par les dons d'opérateurs économiques pour porter des projets de recherche et établir des liens entre industriels, distributeurs et chercheurs : il s'agit d'une sorte de « *mécénat scientifique* » pour « *explorer les relations entre alimentation et santé* », financer des recherches d'intérêt général, dans des « *domaines pré-concurrentiels* »[197]. Cette structure est « *paritaire* » : composée de représentants d'industriels et de chercheurs, mais elle est largement financée par les entreprises, ce qui fait qu'elles n'ont pas « *forcément le même pouvoir de décision* ». Initialement, l'ANIA souhaitait créer une fondation reconnue d'utilité publique, soutenue par le Ministère de l'Agriculture, mais le Ministère de la Santé a refusé le statut de fondation publique et privée considérant que les industriels avaient un poids trop important dans la gouvernance de cette institution[198]. C'est pourquoi l'ANIA a finalement opté pour le statut de fonds privé, qui permet de collecter des financements privés et d'en défiscaliser 60%.

Daniel Nairaud a créé fin 2010 une association de préfiguration du futur FFAS, puis le fonds a fusionné avec l'Institut français de la Nutrition. Au départ, le fonds a lancé des appels à projets, financé des travaux de recherche et organisé des colloques pour que les scientifiques et acteurs économiques puissent échanger. Or les appels à projets classiques ne permettent plus de mobiliser les financeurs, c'est pourquoi Daniel Nairaud va chercher d'autres sources de financement et

---

[195] Christian Babusiaux, ENA, a intégré la Cour des comptes en 1970. Il a été directeur général de DGCCRF (1984-1997). En 1998, il revient à la Cour des comptes (santé et sécurité sociale, puis devient président de la première chambre (finances, budget, entre 2005 et 2012). Il est nommé président de l'Institut des Données de Santé en 2007. En 2013, il devient membre de la commission chargée de débattre de l'ouverture des données publiques de santé.
[196] Entretien Christian Babusiaux, 13 avril 2017.
[197] Entretien Daniel Nairaud, 20 novembre 2017.
[198] Entretien responsable DGS, novembre 2017

d'autres participants pour administrer le fonds, dans une logique d'ouverture et de « *balancement des intérêts »*[199], afin d'« *équilibrer* » davantage la prise de décision (notamment en associant des institutions de prévoyance). Il propose de « *soutenir des recherches* » avec une dimension expérimentale afin d'alimenter la décision publique, sur « *les déterminants des comportements alimentaires »*, (en particulier pour les populations les plus défavorisées)[200]. Christian Babusiaux, qui devient président du fonds en 2014, vient soutenir cette stratégie. Ils saisissent l'opportunité que représente l'expérimentation en grandeur nature pour « *relancer le fonds »*[201] et démontrer son utilité, dans le cadre d'une prise de décision, associant acteurs publics et acteurs économiques.

Fin 2013, au moment de la préparation du rapport pour redynamiser la politique de nutrition, Daniel Nairaud est sollicité par Serge Hercberg, qui lui explique qu'il compte proposer comme mesure la création d'un logo nutritionnel. Puis lorsque la ministre annonce que la mesure sera intégrée dans la loi de Santé, il regrette qu'il n'y ait pas eu en amont de « *pilote (…) en conditions réelles* »[202]. Au sein du fonds, ils développent des études en *living lab*, pour dépasser les limites de l'économie expérimentale en laboratoire (telle qu'elle est pratiquée au sein du laboratoire GAEL, par Bernard Ruffieux et son équipe) et pour regarder « *de très près en conditions réelles »*. Dès l'annonce de la Ministre, au cours de l'été 2014 il cherche une solution pour impliquer le fonds dans cette prise de décision et le faire travailler sur une expérimentation pour comparer différents dispositifs : il se dit alors « *Il faut qu'on réfléchisse à tout ça, il faut qu'on regarde un peu ce qu'il y a dans le décor comme différents systèmes, parce qu'elle* [la Ministre] *a l'air de vouloir soutenir celui d'Hercberg, il est très bien mais peut-être qu'il n'est pas le seul ».*

Ainsi ce qui justifie le recours à l'expérimentation en vie réelle, ce sont les limites des expériences en laboratoires et des études scientifiques menées jusque-là, qui ne permettraient pas de rendre compte de la complexité de la vie réelle. Selon un chercheur, cet intérêt pour l'expérimentation est dû à une proximité avec des médecins spécialisés en épidémiologie (comme l'ancienne présidente du fonds, Martine Laville, professeure en nutrition). Ils sont habitués à tester des mesures et à faire du « *living lab »*[203] et par extension, ils considèrent qu'il est possible d'importer ce modèle de l'épidémiologie pour « *éclairer la décision publique* »[204] sur le logo nutritionnel et permettre de trancher entre plusieurs dispositifs concurrents. Daniel Nairaud et Christian Babusiaux ont « *des ambitions pour le fonds »* : ils « *veulent absolument sortir de son image traditionnelle, qui correspond à son histoire aussi d'instance de lobbying, fabriquée par l'industrie pour son bénéfice »*[205]. Cette expérimentation leur permettrait d'associer des acteurs publics et privés autour d'un projet commun.

Début septembre, Christian Babusiaux (alors président du conseil scientifique et éthique du FFAS) crée un groupe de travail et demande à des chercheurs du fonds de mener une étude

---

199 Entretien chercheur, novembre 2017
200 Entretien Daniel Nairaud, 20 novembre 2017.
201 Entretien responsable DGS, novembre 2017
202 Entretien Daniel Nairaud, 20 novembre 2017.
203 Entretien Daniel Nairaud, 20 novembre 2017.
204 Entretien chercheur, novembre 2017
205 Entretien chercheur, novembre 2017

bibliographique[206] pour identifier les différents dispositifs existants : sur neuf systèmes, seulement deux ont été mis en œuvre et ils ne disposent pas de données sur leurs effets en conditions réelles. Ils tentent néanmoins de les comparer et rendent publique une étude « *d'analyse croisée* » en janvier 2015[207]. Ils en concluent qu'il est nécessaire de les comparer en situation pour pouvoir identifier le plus efficace et qu'il « *est urgent de faire un pilote en France* »[208]. Ce chercheur est particulièrement impliqué dans ce groupe de travail : il est chercheur à l'INRA, en économie expérimentale (au sein du laboratoire ALISS, également chargé de l'Oqali) et propose de réaliser une expérimentation pour permettre d'arbitrer entre les différentes solutions : « *les chercheurs, et moi en particulier, on militait plutôt pour que tout le monde, 1/ se calme, 2/ prenne le temps de réfléchir et 3/ paye une belle expérimentation, qui nous permettrait de faire ce qu'on voulait, d'avoir des belles publications et d'avancer, et de pousser notre stratégie de recherche »*[209]. Selon lui l'étiquetage nutritionnel simplifié constitue justement un cas pertinent pour mener ce type d'expérimentation. Il explique que les études scientifiques, y compris en magasin virtuel ne sont pas suffisantes pour prendre une décision, car elles se déroulent à petite échelle et en laboratoire. Un chercheur résume ainsi les réactions qu'ils ont habituellement en présentant les résultats d'économie comportementale en laboratoire : « *tout le monde disait « ah OK, mais c'est en labo et le labo, ce n'est pas la vie. Alors, quand vous ferez des vraies expérimentations, dans la vraie vie, à ce moment-là on vous écoutera encore mieux » »*[210]. Lui-même caractérise sa démarche comme une forme de « *lobbying de recherche* » pour parvenir à faire financer de grandes expérimentations : selon lui, tous les chercheurs « *ont des intérêts* » et « *passent du temps à essayer de vendre leur affaire et de convaincre, les pouvoirs publics et les industriels, qu'ils ont des méthodes géniales pour régler certains problèmes* ».

A partir de ce constat, ce groupe de chercheurs définit les grands principes d'une expérimentation en condition réelle, à partir d'outils qu'ils mobilisent par ailleurs, comme l'explique un chercheur : « *j'ai dit : « pourquoi on n'expérimente pas ? Pourquoi on ne fait pas une expérimentation in situ puisque là, c'est une belle occasion, il y a des industriels, il y a des distributeurs (…). Ils n'arrivent pas à se mettre d'accord, ils s'envoient des arguments à la figure alors qu'ils ont tous les moyens, ils ont tous les produits, ils ont les supermarchés ». J'ai dit « bah faisons des groupes de supermarchés, mettons des logos différents dans les supermarchés et puis on verra* » »[211]. Pour sortir de cette situation de blocage, ils proposent donc que les acteurs se mettent d'accord sur ce qu'il faut tester et mesurer en amont, sur un protocole, afin d'identifier le logo *« le mieux compris », « qui a le plus d'impact sur les achats et qui a le moins d'effets pervers ».* Ce chercheur est ensuite amené à diffuser ce projet dans des cadres plus ou moins formels : dans des groupes du FFAS, de

---

[206] Entretien Daniel Nairaud, 20 novembre 2017.
[207] *Les dispositifs graphiques d'information nutritionnelle*, note d'analyse, FFAS, http://alimentation-sante.org/wp-content/uploads/2015/06/Systemes_info_nutri_1501.pdf
[208] Entretien Daniel Nairaud, 20 novembre 2017.
[209] Entretien chercheur, novembre 2017
[210] Entretien chercheur, novembre 2017
[211] Entretien chercheur, novembre 2017

discussion sur les politiques de santé, afin de mesurer sa réception notamment par des opérateurs économiques.

Ensuite cette proposition est reprise par Christian Babusiaux et Daniel Nairaud : « *le moteur de tout ça, ça été le Fonds français pour l'alimentation et la santé et la stratégie de Daniel Nairaud et de Christian Babusiaux, qui ont été très faciles à convaincre »*[212]. Ils écrivent d'abord aux différents ministres concernés pour défendre cette solution mais ils « *reçoivent un écho pas terrible »* et « *il ne se passe rien »*[213]. C'est pourquoi ils décident d'organiser « *en opportunité »*[214] : un colloque scientifique sur les logos. Ils font intervenir un certain nombre de chercheurs : notamment Pierre Combris, Bernard Ruffieux (expériences en magasins virtuels), Véronique Baesco qui présente les différents logos (elle a participé à l'élaboration du SENS et au groupe de travail du FFAS), Nicole Darmon et Sandrine Raffin (Link Up), pour revenir sur les expérimentations en magasins Vita+ et Opticourses [215]. Ils expliquent qu'ils ont pu mesurer des effets favorables de logos lors d'expériences en magasins virtuels, que « *ça a l'air de marcher »* mais qu'ils n'ont pas pu évaluer l'effet réel à plus long terme[216]. A l'occasion de cette journée, les dirigeants du fonds parviennent à convaincre leurs financeurs de l'intérêt d'une expérimentation en conditions réelles. Pour élargir leur soutien, certains chercheurs vont présenter cette initiative au Conseil National de l'Alimentation au sein du groupe « *politique alimentaire* » [217] afin d'expliquer et de justifier le recours à une expérimentation randomisée et contrôlée. Un chercheur explique alors que le protocole scientifique de l'expérimentation constitue « *une espèce de contrat entre différentes parties »*, qui se mettent d'accord en amont sur le type d'expérience, en définissant les décisions en fonction des résultats possibles. Au sein du CNA siègent les représentants des différentes parties prenantes impliquées dans l'alimentation, notamment distributeurs et industriels, qui se montrent alors favorables à l'expérimentation : en septembre 2015, le CNA soutient officiellement ce projet afin de « *déceler et corriger »* les principaux biais, en particuliers les effets inattendus sur les populations « *défavorisées »*[218]. Ainsi progressivement, les dirigeants et chercheurs du fonds mènent ce travail d'intéressement auprès des différents acteurs pour les convaincre du bienfondé de l'expérimentation : « *petit à petit, vous voyez, l'idée de l'expérimentation est arrivée comme quelque chose qui pouvait permettre de trancher, un moyen sur lequel on pouvait se mettre d'accord pour trancher* »[219].

---

[212] Entretien chercheur, novembre 2017
[213] Entretien Daniel Nairaud, 20 novembre 2017.
[214] Entretien Daniel Nairaud, 20 novembre 2017.
[215] « *L'étiquetage nutritionnel simplifié : comment tester son impact sur les achats ?* », Conférence 17 juin 2015, FFAS http://alimentation-sante.org/Event/conference-letiquetage-nutritionnel-simplifie-comment-tester-son-impact-sur-les-achats/
[216] Entretien Daniel Nairaud, 20 novembre 2017.
[217] Entretien chercheur, novembre 2017
[218] *Projet d'étiquetage nutritionnel, mise en œuvre du système dit « 5C » : Propositions du CNA,* 10 septembre 2015.
[219] Entretien chercheur, novembre 2017

Parallèlement, Daniel Nairaud et Christian Babusiaux font « *le tour des ministères* » pour défendre cette stratégie, comme le raconte le directeur : « *je deviens une espèce d'apôtre du* living lab *sur plusieurs logos et on commence à la rentrée 2015 (…) à dire : « Il faut absolument qu'on aille sensibiliser les ministères* » »[220]. Ils expliquent qu'il n'est « *pas raisonnable* » de mettre en œuvre une mesure sans la tester dans un « *pilote* », qui dure deux ou trois mois pour voir si l'acte d'achat est modifié sur le long terme (au lieu d'1h30 en magasin virtuel). Selon, Daniel Nairaud les ministères initialement « *sur la réserve* » sont devenus « *plus ouverts* » vers novembre 2015, au moment de la discussion de la loi[221] : les cabinets finissent par considérer que « *c'est peut-être une bonne idée* ». Le directeur de la DGS cherche à sortir de cette situation de blocage et à associer les opérateurs à la mise en œuvre de la mesure et la proposition des dirigeants du FFAS lui semble « *utile* », considérant : « *au fond un score dont les industriels ne se seraient pas emparés n'a aucune chance d'aboutir* »[222]. Selon un membre de la DGS, il ne peut « *strictement rien imposer* »[223] et cette « *alliance* » lui permettrait de se rapprocher des opérateurs économiques et d'exercer « *une forme de contrôle sur ces distributeurs et ces industriels* », que les dirigeants du FFAS connaissent bien par leurs parcours professionnels. Cette solution permet de créer un certain consensus sur la démarche de comparaison et d'enrôler ces acteurs critiques, en réalisant l'expérimentation qu'ils réclament : « *le travail qui a été fait par le biais de l'expérimentation en vie réelle a été finalement de permettre l'appropriation par les industriels, c'était ça, finalement, la démarche* ». Il perçoit donc le FFAS comme un « *interlocuteur* »[224] permettant d'engager « *un processus de mise en confiance* » et d'établir des liens avec les opérateurs économiques, de les associer à l'expérimentation pour accéder à leurs données, ce qui était « *le cœur du réacteur* »[225]. Cette initiative satisfait la plupart des acteurs économiques, comme l'explique un dirigeant de l'ANIA : « *Beaucoup avaient des réserves et en plus on se demandait si ça aurait le moindre effet, donc les pouvoirs publics ont réalisé que ça risquait d'être un système sans aucun soutien (…) c'était du gagnant-gagnant sur le fait que nous on avait envie d'apprendre, les pouvoirs publics se disaient que sans avoir une base un peu d'expérimentation, il n'y avait aucune chance que des industriels le mettent comme ça, juste pour le principe* »[226]. Dès le départ, ils envisagent que ces dispositifs n'aient pas d'effets, ce qui viendraient légitimer davantage leur opposition.

Grâce à cette stratégie, la DGS se rapproche de la DGAL et de la DGCCRF, dont sont issus les deux dirigeants du FFAS. Cela lui permet de désamorcer les critiques au sein du gouvernement et d'associer le Ministère de l'Agriculture, jusque-là très opposé au principe-même du logo : le directeur de la DGAL « *à partir du moment où on avait accepté ce principe d'expé, il était prêt à voir ce qui allait marcher* »[227]. Les responsables de la DGCCRF restent plus « *frileux avec l'Europe (…) ils*

[220] Entretien Daniel Nairaud, 20 novembre 2017.
[221] Entretien Daniel Nairaud, 20 novembre 2017.
[222] Entretien responsable DGS, mars 2018.
[223] Entretien responsable DGS, mars 2018.
[224] Entretien responsable DGS, mars 2018
[225] Entretien responsable DGS, mars 2018
[226] Entretien dirigeant ANIA, janvier 2018.
[227] Entretien responsable DGS, mars 2018.

étaient plus compliqués », pas forcément aidants et constructifs : « *c'était un peu leur obsession, c'était le côté c'est pas compatible avec l'article 35…* »[228]. Cependant, ils s'engagent à mener des contrôles pendant l'expérimentation. Le choix de l'expérimentation permet ainsi de faire porter le projet plus uniquement par la DGS mais également par la DGAL et la DGCCRF afin d'en faire « *un sujet interministériel »*, car ce sujet « *n'aurait pas pu être porté par la Santé toute seule »*[229].

Après s'être assuré ce portage interministériel, il propose donc aux dirigeants du fonds de présenter ce projet lors du comité de concertation du 4 décembre 2015. Sortant de cette réunion, le directeur du FFAS considère qu'ils ont convaincu les participants [230]. Néanmoins les agences de santé publique, certains membres de la DGS et le cabinet restent méfiants et maintiennent une sorte de « *contre-feu* » : « *personne n'avait vraiment confiance dans ce qu'on était en train de faire, pas plus les industriels et distributeurs, qui se demandaient ce qu'on était en train de fabriquer avec Babusiaux, que le monde des sociétés savantes et de la santé publique, donc c'était un entre-deux particulièrement périlleux* »[231]. Certains représentants de la santé publique et d'autres chercheurs sont plus réservés : ils jugent qu'ils ont suffisamment de données scientifiques pour pouvoir trancher, choisir le plus efficace, l'appliquer et ne « *pas perdre de temps* »[232], mais ils « *n'osent pas dire non* » [233] car la décision semble avoir été « *très largement préparée politiquement* ». Les créateurs du Nutri-Score ne sont « *pas vraiment ravis* » : ils perçoivent l'expérimentation comme une manœuvre dilatoire et une concession risquée aux industriels car l'identification d'effets en conditions réelles sur peu de temps n'est pas évidente : selon une chercheuse, les industriels cherchent à « *ralentir le processus »,* à « *gagner du temps »* et *« si l'expérimentation ne donne rien, ça permet de dire que ça ne sert à rien. Et là on n'était pas vraiment ravis »*[234]. De même, certains chercheurs estiment que sur le temps imparti, il sera impossible de montrer des effets[235] et que ce choix balaie les études et publications scientifiques réalisées jusque-là, ainsi que les travaux d'expertises d'agences indépendantes, en comparant des logos dont le degré de légitimité scientifique est très variable.

Les associations de consommateurs sont d'abord hésitantes, elles ne sont pas « *alignées »* : selon Daniel Nairaud, certaines suspectent « *une basse manœuvre (…) : « C'est un truc que les industriels ont voulu, c'est fait pour abattre Nutri-Score » »*[236] pour « *gagner du temps »*. Néanmoins elles finissent par l'accepter, jugeant qu'il est difficile de s'opposer à une expérimentation, qui permettrait de savoir « *ce qui marche et ce qui ne marche pas »*[237]. Comme l'explique la responsable de la CLCV, les associations de consommateurs ont « *beaucoup milité justement auprès de*

---

[228] Entretien responsable DGS, mars 2018.
[229] Entretien responsable DGS, mars 2018.
[230] Entretien Daniel Nairaud, 20 novembre 2017.
[231] Entretien responsable DGS, mars 2018.
[232] Entretien chercheur, novembre 2017
[233] Entretien Daniel Nairaud, 20 novembre 2017.
[234] Entretien chercheuse, novembre 2017
[235] Entretien chercheuse, décembre 2017.
[236] Entretien Daniel Nairaud, 20 novembre 2017.
[237] Entretien chercheur, novembre 2017

responsables politiques, des ministres de la Santé, (…) et différents acteurs économiques » pour la mise en place du logo 5-C[238]. Mais progressivement elles se rallient à l'idée d'une expérimentation en conditions réelles, considérant que le système choisi sera le plus efficace, légitime et que cela pourrait faciliter son adoption par les acteurs économiques : « *l'expérimentation est apparue comme la condition nécessaire pour lever certains freins à la mise en place d'un étiquetage nutritionnel simplifié. Cela avait aussi pour but de déterminer le meilleur système pour les consommateurs »*[239].

Parallèlement, au cours des discussions législatives, les opérateurs économiques se mobilisent pour faire en sorte que le logo ne soit pas maintenu dans la loi : ils mènent des actions de lobbying et diffusent des amendements auprès de parlementaires pour défendre leur position. L'ANIA transmet des amendements pré-rédigés à des parlementaires « *pour contribuer aux débats »* : elle propose d'ajouter la phrase « *les recommandations font ensuite l'objet d'une expérimentation en conditions réelles d'achat et d'une étude d'impact avant leur publication officielle »*. Elle dénonce un logo « *simpliste »* et « *binaire »* et insiste sur les effets « *inattendus voire contraires aux objectifs visés »*. Elle justifie ainsi le recours à une expérimentation : « *il serait en effet sérieux de proposer un système unique sans précautions pour s'apercevoir à l'usage que les consommateurs les rejettent, ne les comprennent pas ou pire l'utilisent de manière contraire à l'objectif visé* ». Cet amendement est repris et déposé le 13 novembre 2015 par seize députés[240] (amendement n°761), qui souhaitent « *que la mise en œuvre d'un système d'étiquetage nutritionnel complémentaire fasse au préalable l'objet d'une expérimentation, permettant d'en mesurer l'impact et les effets en termes d'information du consommateur avant une éventuelle généralisation* ». Cet amendement est d'abord rejeté par le gouvernement, perçu comme le signe d'une stratégie dilatoire des industriels.

Le 4 décembre 2015, suite à la réunion de concertation au cours de laquelle le FFAS présente son projet d'expérimentation, la DGS annonce la réalisation de ce projet. Néanmoins cette étape n'est pas inscrite directement dans la loi et l'amendement est rejeté. Le 15 décembre 2015, la loi est votée et le logo est inscrit dans l'article 14 de la « *Loi de modernisation de notre système de santé* » (publiée au JO le 27 janvier 2016). Il complète l'article L3232-8 du *Code de santé publique* : « *afin de faciliter le choix du consommateur (…) la déclaration nutritionnelle obligatoire prévue par le* [règlement INCO] *peut être accompagnée d'une présentation ou d'une expression complémentaire au moyen de graphiques ou de symboles, dans les conditions prévues à l'article 35 dudit règlement »*. Les modalités doivent être fixées par décret en Conseil d'Etat après avis de l'ANSES et doivent faire l'objet d'une évaluation.

Le principe de l'expérimentation en conditions réelles est officiellement inscrit dans l'article 2 du décret du 19 juillet 2016, « *relatif à l'information nutritionnelle complémentaire sur les denrées*

---

[238] Entretien responsable, CLCV, mars 2018.
[239] Mail 29 mars 2018, CLCV.
[240] M. Richard, M. Benoit, M. Degallaix, M. Demilly, M. Folliot, M. Meyer Habib, M. Hillmeyer, M. Jean-Christophe Lagarde, M. Maurice Leroy, M. Morin, M. Reynier, M. Rochebloine, M. Santini, M. Tuaiva, M. Vigier et M. Zumkeller

alimentaires »[241]. Un responsable de la DGS explique que ce décret permet d'institutionnaliser l'expérimentation et de « *pousser le dispositif (…) pour avancer, pour y aller* », suivant les conseils du directeur de l'Agriculture et de l'Alimentation[242]. Ce décret précise d'abord les conditions de mise en œuvre de l'article 14 de la loi. Il crée l'article R3232-7 du *Code de santé publique* selon lequel : « *la forme de présentation complémentaire à la déclaration nutritionnelle (…) consiste en une signalétique nutritionnelle conforme à un cahier des charges fixé par arrêté des ministres chargés de la santé, de la consommation et de l'agroalimentaire, après avis de* [l'ANSES] ». Par ailleurs, les fabricants et distributeurs qui s'engageront à l'utiliser devront l'appliquer sur « *l'ensemble des catégories de denrées alimentaires qu'ils mettent sur le marché sous leurs propres marques* ». Ils ne pourront pas appliquer le logo uniquement sur les produits qui présentent la meilleure qualité nutritionnelle. Ce choix doit permettre d'augmenter le taux de couverture du logo, en obligeant les opérateurs à l'appliquer sur une marque dans sa totalité. Ensuite l'article 2 du décret réintroduit l'idée d'une évaluation *ex ante*, pourtant rejetée lors du vote, et il en définit les conditions : elle doit porter « *sur plusieurs formes d'expression et s'effectu*[er] *en conditions réelles d'achat* », cette évaluation doit « *contribue*[r] *à définir le choix de la forme de présentation complémentaire à la déclaration nutritionnelle* ». Ce décret impose une évaluation du dispositif « *au plus tard dans un délai de trois ans suivant l'entrée en vigueur de l'arrêté* ». Son « *cahier des charges (…) est déterminé sur la base des conclusions* » de cette évaluation[243].

A partir de tous les dispositifs présentés au cours des réunions de concertation, la DGS effectue un « *tri* », pour sélectionner certaines initiatives, afin qu'elles fassent l'objet d'un « *test en magasins* »[244] : le Nutri-Score, le SENS, le Nutri Couleurs (défendu par certains industriels), et le Nutri-Repère. En revanche le Nutri Mark de Leclerc et le Nutripass ne seront pas testés dans le cadre de cette expérimentation.

B - L'expérimentation en conditions réelles : dispositif d'enrôlement

En juillet, le FFAS est donc désigné comme porteur opérationnel de l'expérimentation qui doit permettre « *de pallier l'absence de preuve de l'effet des logos en vie réelle* », « *de classer leurs effets respectifs* », « *d'impliquer les producteurs et les distributeurs, la mesure étant volontaire* » et de « *permettre de les fédérer* »[245]. Dans ce contexte particulièrement conflictuel, les porteurs de l'expérimentation doivent d'abord renforcer sa légitimité politique et scientifique, en fixant des

[241] Décret n° 2016-980 du 19 juillet 2016 relatif à l'information nutritionnelle complémentaire sur les denrées alimentaires
[242] Entretien responsable DGS, mars 2018.
[243] Décret n° 2016-980 du 19 juillet 2016 relatif à l'information nutritionnelle complémentaire sur les denrées alimentaires
[244] Entretien dirigeant, Leclerc, février 2018.
[245] *Etiquetage nutritionnel simplifié. Mise en œuvre de la loi de modernisation de notre système de santé (article 14-II).* Rapport du comité de pilotage de l'évaluation en conditions réelles d'achat. 25 avril 2017.

principes de « *gouvernance* » et en créant dès janvier 2016 un comité de pilotage et un comité scientifique.

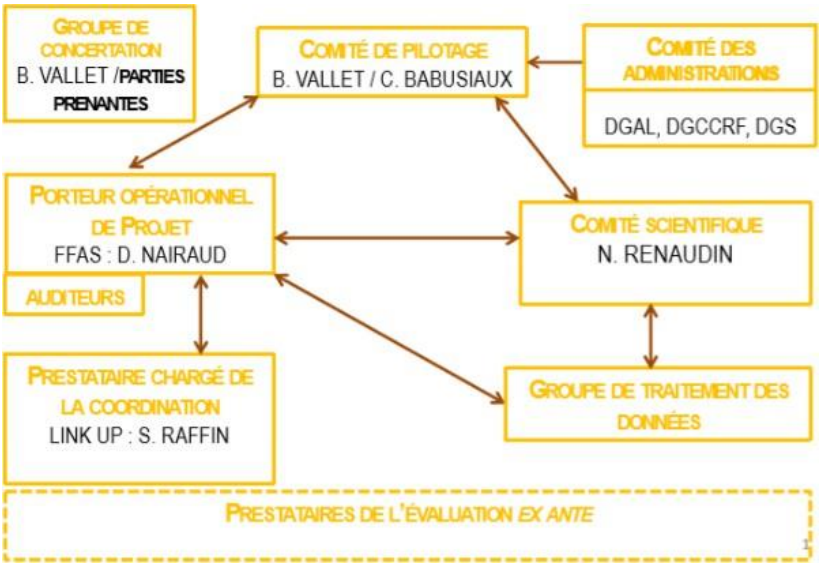
1) Le comité de pilotage

Rapidement, la DGS crée un comité de pilotage avec une partie des membres du comité de concertation (maintenu en parallèle) : associations professionnelles (ANIA, FCD), associations de consommateurs (UFC-Que Choisir, CLCV), acteurs publics (DGAL, DGCCRF, DGS, CNAMTS), représentants de l'INRA et de l'INSERM. Des représentants de la DG SANTE de la Commission européenne y assistent en tant qu'observateurs[246]. Ces membres ont été conviés à siéger dans ce nouveau comité car ils ont « *un intérêt direct »*[247]. Il s'agit ainsi de tenir informées ces « *parties prenantes »* et de les associer au déroulement de l'expérimentation. En revanche les scientifiques ayant participé à l'élaboration d'un logo sont exclus de ce dispositif (Serge Hercberg et Nicole Darmon). Cette mise à l'écart permet de rendre visible une certaine impartialité de la DGS, mais elle est mal perçue par certains chercheurs, qui considèrent que d'autres acteurs siègent au comité tout en défendant leur propre logo (notamment la FCD)[248].

La DGS formalise des principes de « *gouvernance »* et effectue un partage des missions et responsabilités entre le comité de pilotage et le comité scientifique. Des documents précisant ces principes sont rendus publics sur les sites internet de la DGS et du FFAS. Le comité est chargé de prévoir les aspects opérationnels de l'expérimentation. Il *« valide le schéma organisationnel d'ensemble »*, définit « *un calendrier et fixe les délais à respecter aux différents stades »*, et il « *fixe les principes de communication à respecter »* [249] . Il donne également un « *ordre d'idée de l'enveloppe financière »*. A la fin de l'expérimentation, le comité scientifique lui rend son rapport, le comité de pilotage rédige une conclusion de l'évaluation pour l'adresser aux ministres[250].

---

[246] *Composition du comité de pilotage de l'évaluation « en conditions réelles » de systèmes d'étiquetage nutritionnel graphique*, 02/11/2016, FFAS.
[247] Entretien responsable DGS, novembre 2017
[248] Entretien chercheur, novembre 2017.
[249] *Évaluation ex ante de systèmes d'étiquetage nutritionnel graphique simplifié. Comité des administrations, comité de pilotage, comité scientifique, porteur opérationnel du projet, contrôleur qualité.* http://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/gouvernance_evaluation_ex_ante.pdf
[250] *Comité de Pilotage et Comité scientifique de l'évaluation en conditions réelles de l'évaluation ex ante du système d'information nutritionnelle*, 22 janvier 2016.



***Etiquetage nutritionnel simplifié. Mise en œuvre de la loi de modernisation de notre système de santé (article 14-II).* Rapport du comité de pilotage de l'évaluation en conditions réelles d'achat. 25 avril 2017.**

Au lieu de prendre en charge seul la présidence du comité, Benoît Vallet propose d'établir une coprésidence partagée avec Christian Babusiaux. Il considère qu'il serait difficile d'impliquer le président du FFAS sans qu'il en soit également président : « *ce truc ne tenait que par la mise en vis-à-vis de forces qui étaient un peu contradictoires (…) je trouvais que l'un et l'autre, on représentait ça, avec l'idée que et l'un et l'autre nous étions de bonne foi, intègres »*[251]. Le cabinet y est d'abord opposé mais il finit par accepter ce montage, inscrit dans une lettre de mission du 2 février 2016[252].

Le financement de l'expérimentation constitue un enjeu essentiel dans le montage de l'expérimentation. Rapidement les dirigeants du FFAS réalisent que les financements privés ne permettront de couvrir que la moitié du budget. Ils sollicitent le DGS pour demander une prise en charge par des fonds publics et il leur propose un co-financement public et privé. Or normalement un fonds de dotation ne peut pas recevoir d'argent public. Après quelques réunions avec les services juridiques de Bercy, le DGS obtient une dérogation d'attribution de subvention, par décret du Ministre du Budget : en août ils bénéficient d'un subventionnement de 1.095.827 €, dont par la 763 000€ par la CNAMTS[253] et 332 827 € de la DGS. Le FFAS apporte 1.169.750€ récoltés auprès de 70 entreprises. Le budget total est de 2,2 millions d'euros[254].

---

[251] Entretien responsable DGS, mars 2018.
[252] Entretien responsable DGS, mars 2018.
[253] Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés.
[254] *Etiquetage nutritionnel simplifié. Mise en œuvre de la loi de modernisation de notre système de santé (article 14-II).* Rapport du comité de pilotage de l'évaluation en conditions réelles d'achat. 25 avril 2017.

Le comité de pilotage propose également un calendrier, principalement contraint par le temps politique et les prochaines élections présidentielles car la Ministre tient à faire passer cette mesure avant de quitter sa fonction, comme l'explique un responsable de la DGS : « *la loi est promulguée en janvier 2016, l'expé commence pendant la période de septembre 2016, les résultats décembre 2016, pour des textes écrits pour être livrés à l'Europe en février 2017, et elle* [la ministre]*, elle termine en mai 2017* », l'objectif est de faire « *partir* » l'arrêté à l'Europe, bien qu'il ne soit pas signé avant la fin du mandat. Il ajoute : « *il fallait qu'il parte à l'Europe, parce que ça c'était une condition sine qua non de réussite* »[255].

Selon le calendrier présenté lors d'une réunion du comité du 22 janvier 2016[256], le comité de pilotage est créé en janvier 2016, puis l'ANSES saisie en février 2016. Entre janvier et mars 2016, les financements seront mobilisés, pour permettre une mise en place du cadre contractuel et de conventions entre mars et avril 2016. Le comité scientifique doit proposer un protocole mi-mars. Au 2ème trimestre 2016, une étude préliminaire sera réalisée ainsi que la préparation du dispositif expérimental (kit de communication, formations, installation du dispositif). L'expérimentation doit être menée entre le 3ème et le 4ème trimestre de 2016, pour que l'exploitation des résultats, la rédaction du rapport final et la préparation de publications scientifiques soient terminées au dernier trimestre 2016. Ainsi la prise de décision politique et la mise en œuvre du logo seraient lancées au printemps 2017, avant les élections. Ce calendrier est ensuite imposé au comité scientifique qui doit proposer un protocole d'expérimentation respectant ces contraintes politiques.

Ce comité de pilotage permet aussi de maintenir l'intérêt, d'informer les opérateurs économiques et de poursuivre le travail de concertation de la DGS. Le comité de pilotage est une sorte de « *chambre d'enregistrement* ». La DGS utilise ce dispositif pour faire *« un peu de thérapie de groupe »*[257], notamment pour gérer les critiques médiatiques dont certains industriels et distributeurs ont fait l'objet. La DGS impose une gestion commune des relations avec les journalistes et les participants sont priés de ne pas communiqués de manière unilatérale : les opérateurs économiques « *ne pouvaient pas répondre, ils ne pouvaient rien faire, ils étaient condamnés à avancer… finalement Serge* [Hercberg] *avait une liberté d'expression... (…) de temps en temps ils trouvaient que c'était sévère pour eux quoi. Alors je leur disais « mais ça va passer, vous n'inquiétez pas, c'est le résultat qui compte »* »[258]. Les co-présidents invitent donc les différents acteurs à exprimer leurs positions dans cette arène, en attendant le déroulement de l'expérimentation et la production des résultats par le comité scientifique.

Le comité de pilotage ne peut pas intervenir sur le protocole scientifique, il n'est pas non plus responsable des aspects opérationnels. Il suit le déroulement de l'expérimentation, grâce aux présentations régulières du directeur du FFAS et du président du comité scientifique. L'enjeu de ces

---

[255] Entretien responsable DGS, mars 2018.
[256] *Comité de Pilotage et Comité scientifique de l'évaluation en conditions réelles de l'évaluation ex ante du système d'information nutritionnelle*, 22 janvier 2016.
[257] Entretien responsable DGS, mars 2018.
[258] Entretien responsable DGS, mars 2018.

présentations est d'établir la « *crédibilité* » scientifique du dispositif, de convaincre les « *parties prenantes* » de la « *rigueur de l'expérience* » [259] . Selon les termes du directeur du FFAS, ils souhaitent ainsi être légitimes : « *il ne faut pas qu'il y ait le début du commencement d'une suspicion sur ce qu'on est et sur ce qu'on veut faire. Nous franchement on s'en fout. Le résultat qui va sortir de la boite, ce n'est pas du tout notre sujet. Le sujet c'est la rigueur de l'expérience, c'est le fait qu'on soit statistiquement significatif ou pas, (…) rien ne sera caché* »[260]. Ce souci de transparence doit permettre de désamorcer la méfiance de certains acteurs, de les rassurer sur le sérieux de la démarche et son impartialité. Selon le directeur du FFAS, ils reçoivent un accueil favorable. Il explique que les différents acteurs sont ensuite venus le voir en disant : « *on a confiance* »[261] : « *je les connais depuis (…) vingt ans ou presque. Donc du coup… j'étais peiné par le fait qu'ils puissent imaginer qu'on allait bidouiller des trucs mais en même temps quand ils nous ont vus intervenir au comité de pilotage, ça a tout changé* » [262] . Au sein de ce comité, chacun cherche à ce que l'expérimentation soit « *la plus honnête possible* » [263] , comme l'explique une représentante de l'INRA.

Néanmoins certaines options retenues par le comité scientifique sont discutées : comme le choix du critère de comparaison, le score FSA, car le 5-C est construit à partir de ce score. Certains considèrent que ce critère risque de compromettre l'égalité de traitement entre les logos, comme un responsable de la DGS: « *ils avaient presque envie de dire « au fond si ça marche mieux c'est parce que le score est le même que celui qui est le score qui permet de calculer le score de référence* » »[264]. Mais ce « *moment délicat* » a été géré par Christian Babusiaux qui a rappelé que le comité de pilotage ne pouvait pas « *se mêler des affaires du comité scientifique* », qu'il n'était « *pas question de toucher* » [265] au programme du comité scientifique. Selon un membre de la DGS, l'intervention de Christian Babusiaux rend indiscutable une position que la DGS aurait eu plus de difficultés à défendre seule : « *c'était excellent que ce soit lui qui le dise et c'est là que lui et moi on constituait un binôme qui était un binôme essentiel de réussite, c'est-à-dire que c'était lui qui pouvait dire aux industriels « écoutez, voilà, laissez faire, parce que c'est comme ça que ça doit se faire* » »[266]. Le fait que les industriels et distributeurs acceptent le FSA comme critère d'évaluation constitue déjà une victoire : « *c'était une victoire, (…) que le comité de pilotage puisse admettre le principe que le score FSA allait être la référence pour l'étude, c'était déjà énorme, honnêtement, ça a été un cap très important* »[267]. Le comité de pilotage se contente de suivre l'expérimentation et d'attendre le rapport du comité scientifique. Il permet surtout d'impliquer les acteurs économiques, pour négocier la mise en œuvre de l'expérimentation et avoir un taux de couverture des logos

[259] Entretien Daniel Nairaud, 20 novembre 2017.
[260] Entretien Daniel Nairaud, 20 novembre 2017.
[261] Entretien Daniel Nairaud, 20 novembre 2017.
[262] Entretien Daniel Nairaud, 20 novembre 2017.
[263] Entretien représentante INRA, février 2018.
[264] Entretien responsable DGS, mars 2018.
[265]Entretien responsable DGS, mars 2018.
[266] Entretien responsable DGS, mars 2018
[267] Entretien responsable DGS, mars 2018

suffisant. Dans ce cadre, les associations professionnelles constituent des relais pour convaincre les industriels et distributeurs de participer à ce projet.

Le comité de pilotage sert d'instance de concertation, chaque participant pouvant ensuite garantir la légitimité du dispositif : une fois d'accord sur l'objectif, la procédure et les moyens, les acteurs peuvent plus difficilement mettre en cause un dispositif auquel ils participent. Cette internalisation permet d'invisibiliser les critiques (Topçu, 2013), qui ne sont exprimées qu'au sein du dispositif discret.

2) L'élaboration d'un protocole controversé.

Parallèlement, un comité scientifique indépendant est créé. Un haut-fonctionnaire Noël Renaudin[268] est proposé par la DGS pour le présider (alors qu'habituellement ces comités sont pilotés par des scientifiques). Il a présidé le comité de validation des chartes de progrès nutritionnels du PNNS et le Comité économique des produits de santé (1999-2011), il a l'habitude travailler avec la DGS, il est « *apprécié* » pour son travail et sa capacité à diriger des projets complexes. Il a également été chef de service à la DGCCRF lorsque Christian Babusiaux en était le directeur général. Il constitue un choix pertinent à la fois pour la DGS et le FFAS : il avait une « *personnalité passe-partout* » et « *très forte », « qui faisait qu'il pouvait très certainement emporter l'adhésion de Christian* [Babusiaux]*, et il emportait en même temps l'adhésion de la DGS »* [269]. Ce comité propose le protocole de l'évaluation et le transmet au comité de pilotage qui échange avec l'équipe opérationnelle (FFAS et chargés de l'évaluation *ex ante*) pour « *estimer la faisabilité de l'étude* » et respecter les contraintes temporelles et budgétaires. Il définit également les « *indicateurs à observer et les éléments à réunir »* [270] . A partir des données et éléments fournis par l'équipe opérationnelle, il établit un document précisant l'exploitation des données, les indicateurs retenus et les éléments d'interprétation des résultats. Ce rapport sera ensuite transmis au comité de pilotage et sera publié[271].

La nomination des experts fait également l'objet d'une négociation entre Benoît Vallet et Christian Babusiaux, qui « *fait le lien avec l'ANIA et avec la FCD »*[272]. Des listes de noms circulent, les chercheurs les moins consensuels sont écartés[273] (notamment ceux qui ont participé à l'élaboration d'un logo ou qui ont pris position en faveur d'un système), comme l'explique un responsable de la

---

[268] N. Renaudin, chef de service de la DGCCRF de 1990 à 1995, ancien directeur de l'assurance maladie, ancien président du Comité économique des produits de santé (1999-2011), il est nommé Président du comité de validation des chartes de progrès nutritionnel du PNNS.
[269] Entretien responsable DGS, mars 2018
[270] *Comité de Pilotage et Comité scientifique de l'évaluation en conditions réelles de l'évaluation ex ante du système d'information nutritionnelle*, 22 janvier 2016.
[271] *Evaluation ex ante de systèmes d'étiquetage nutritionnel graphique simplifié. Rapport du comité scientifique*, 11 avril 2016.
http://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_du_comite_scientifique_11_avril_2016.pdf
[272] Entretien responsable DGS, novembre 2017
[273] Entretien responsable DGS, mars 2018

DGS : « *pour parvenir à quelque chose qui pouvait être acceptable par les deux côtés. Donc il y a eu des biffages des deux côtés. Ça a mis deux mois* »[274]. Ensuite Benoît Vallet écrit directement aux chercheurs pour leur proposer de siéger dans ce comité courant janvier 2016[275], Noël Renaudin vérifie les déclarations d'intérêt des experts proposés sur la liste finale et en valide la composition. Cette liste constitue un compromis de manière à garantir l'impartialité du comité (notamment pour les acteurs potentiellement les plus critiques, distributeurs et industriels).

Ce comité est composé d'experts issus de différentes disciplines (épidémiologie, économie de la consommation alimentaire, nutrition, marketing social, psychologie sociale et sciences des aliments) : Paulo Albuquerque (Associate Professor of Marketing at INSEAD, Patrice Bertail (Professeur des universités, spécialisé en statistiques des risques, Université Paris Ouest Nanterre la défense), Yves Boirie, (PU-PH, Chef du Service de Nutrition Clinique, Université de Clermont- Ferrand), Pierre Chandon (Professeur de marketing, INSEAD. The L'Oréal Chaired Professor of Marketing – Innovation and creativity), Pierre Combris, (Directeur de recherche à l'INRA, spécialiste de l'économie de l'alimentation et de l'économie comportementale), Saadi Lahlou (Professeur de psychologie sociale à la London School of Economics), Valérie Micard, (Professeure, Montpellier SupAgro, Spécialiste en Biochimie et physicochimie alimentaires), Pr Jean.-Michel. Oppert (PU-PH, Chef de service au Groupe hospitalier Pitié-Salpêtrière, Paris VI, rattaché à l'équipe EREN), Nathalie Rigal (Psychologue, Enseignant-Chercheur, Université Paris Ouest) ; Bernard Ruffieux (Professeur des universités, spécialiste en économie expérimentale, Grenoble INP). Trois autres chercheurs font partie du comité mais ils démissionneront avant la remise du protocole : Philippe Ravaud (Professeur d'épidémiologie à l'Université Paris Descartes, directeur de l'équipe INSERM « Méthodes de l'évaluation thérapeutique des maladies chroniques »), Denis Hémon (professeur INSERM, ancien directeur du Centre de recherche en Epidémiologie et Santé des Populations), et Karine Gallopel-Morvan (Professeure des Universités (Ecole des Hautes Etudes en Santé Publique, en marketing social sur tabac et alcool). Des membres du Ministère de l'Agriculture et du Ministère de la Santé sont également présents en tant qu'observateurs[276].

Le président du comité joue le rôle d'interlocuteur exclusif entre le comité de pilotage, le FFAS et le comité scientifique. Il échange régulièrement avec le porteur opérationnel et le comité de pilotage pour vérifier la faisabilité financière, technique et temporelle de leurs propositions. Mais le comité scientifique n'a pas d'échanges directs avec le comité de pilotage, qui peut seulement valider son protocole[277]. Noël Renaudin impose ce mode de fonctionnement au FFAS et au comité de pilotage afin de garantir l'indépendance du comité scientifique : il transmet régulièrement des comptes rendus à Benoît Vallet DGS et Daniel Nairaud, directeur du FFAS, et transmet les avis scientifiques sur le protocole, y compris les avis minoritaires. Un membre de la DGS considère que le nommer président du comité scientifique a été « *un très bon choix* »[278] parce qu'il a été « *inflexible à tous*

[274] Entretien responsable DGS, novembre 2017
[275] Entretien chercheuse, novembre 2017
[276] Entretien chercheuse, novembre 2017
[277] Entretien chercheur, novembre 2017
[278] Entretien responsable DGS, mars 2018

niveaux », aussi bien avec les acteurs économiques, qu'avec la DGS, « *il n'a rien lâché »* et a été chargé de gérer le comité dans un contexte particulièrement controversé.

Sur le fonctionnement du comité scientifique, un représentant de la DGS, qui assiste à ces réunions, estime qu'à aucun moment personne n'a tenté d'influencer le protocole pour favoriser un logo plutôt qu'un autre, notamment sur le choix du critère de jugement : « *J'ai été dans toutes les discussions qu'il y a eu dans ces comités de pilotage. La façon dont ça s'est déroulé, honnêtement je n'ai pas l'impression qu'il y en ait eu qui ait voulu défendre de près ou de loin des intérêts particuliers* »[279]. Ce discours sur l'indépendance du comité scientifique est également repris par les experts eux-mêmes, qu'ils aient continué d'y siéger ou qu'ils aient démissionné : un chercheur explique que le « *comité de pilotage, en fait, il n'avait pas trop son mot à dire* »[280]. De même une chercheuse précise que le comité scientifique « *n'a pas du tout été influencé par personne »* et il n'y a eu aucune « *interférence avec le comité de pilotage »*, sans être « *dupe »* sur d'éventuelles discussions à l'extérieur du comité[281].

Néanmoins la composition et le fonctionnement du comité font très tôt l'objet de critiques : certains dénoncent une nomination des experts, non sur des critères scientifiques, mais sur l'existence de « *liens »*. Un chercheur raconte ainsi le processus d'élaboration des listes de noms : « *les listes vont circuler et le fonds va dire « non celui-là je n'en veux pas. (…) On propose des gens qu'on connaît notoirement avoir des liens plus que majeurs… Ou qui ne sont absolument pas dans le domaine de compétence. (…) quand même le ministère demande un peu d'avis, va refuser certains noms, va être obligé d'en accepter d'autres, mais il y a une espèce de négociation, d'équilibre qui ne tient pas compte du tout des compétences scientifiques ou des capacités »*. Selon lui cette procédure ne respecte pas les « *standards scientifiques »*[282]. Il critique également le fait que la présidence soit confiée à un non scientifique : Noël Renaudin est un haut-fonctionnaire connu pour son « *sérieux »* et pour « *faire les choses bien* », ses compétences de manager pour « *faire les choses dans les temps et sortir un document »*, mais il n'a pas « *la moindre compétence »* dans le domaine de la nutrition.

La réunion de lancement est organisée le 22 janvier 2016 par la DGS[283]. Ensuite le comité se réunit une à deux fois par mois jusqu'en avril (dépôt du protocole). Lors de ces réunions, les experts doivent élaborer le protocole, en discutant des principes et des options techniques. Noël Renaudin assume la fonction de coordination de la rédaction du protocole : il sollicite les différents membres, leur demande de préparer des présentations, pour recueillir les remarques, leurs propositions par écrit, avant les réunions. Au départ Pierre Combris et Pierre Chandon, qui avaient été sollicités par le FFAS en amont pour réfléchir à ce type d'expérimentation, soumettent une esquisse de protocole comme base de discussion[284]. Ensuite les documents sont diffusés parmi les membres pour qu'ils

[279] Entretien responsable DGS, novembre 2017
[280] Entretien chercheur, novembre 2017
[281] Entretien chercheuse, novembre 2017
[282] Entretien chercheuse, novembre 2017.
[283] Entretien chercheuse, novembre 2017
[284] Entretien chercheur, novembre 2017

puissent les modifier et faire des commentaires. Ils font ainsi circuler sept versions du protocole, jusqu'au 13 avril.

Certains principes sont fixés par le comité de pilotage et non négociables, comme la contrainte budgétaire ou la durée de l'expérimentation : fixée à partir du calendrier politique, elle doit se dérouler entre septembre et novembre, mais durera en réalité deux mois (alors que sur une période aussi courte ce n'est « *pas évident* » de « *voir véritablement un changement* »)[285]. Les quatre logos étaient définis en amont, bien que le comité scientifique ait tenté de ne pas évaluer le Nutri-Repère, « *en dessous des autres* »[286]. Des chercheurs ont également émis des réserves sur la pertinence et la faisabilité de cette étude « *extrêmement compliquée* »[287] et proposé de revenir à des formes plus classiques d'expertise : comme l'analyse de la littérature (sur le modèle des expertises ANSES ou INSERM), ou des protocoles moins compliqués et moins couteux (drives ou magasins virtuels)[288]. Mais ces options sont écartées par le président du comité qui maintient l'objectif politique de l'expérimentation : « *c'est une commande de toute façon du ministère et du FFAS* »[289].

Dans son rapport publié le 11 avril 2016, le comité présente son protocole et rappelle d'abord les principes généraux de l'expérimentation (objectif, délais, contrainte budgétaire) [290]. Il précise qu'il ne s'agit pas de se « *substituer* » aux travaux existants sur l'étiquetage, mais de les « *compléter* » en fournissant une expérience et des informations nouvelles en conditions réelles. L'expérimentation se fera en magasin par l'apposition d'étiquettes sur des produits physiques en face avant. Il propose de comparer les systèmes, afin de les « *hiérarchiser* » en fonction de leur impact sur « *la composition nutritionnelle des paniers d'achat* ». Les données seront recueillies par panier d'achat (nature et quantité de produits). Le comité propose trois grands objectifs de cette expérimentation :
« *assurer une juste égalité de mise en concurrence entre les divers systèmes* » ; « *permettre (…) que cette évaluation constitue une véritable aide à la décision* » en faisant « *apparaitre les différences* » entre système ; « *respecter les délais – courts – et les limites financières – relativement étroites* ». Il précise que cette double « *contrainte* » de temps et d'argent « *est sévère* », c'est pourquoi le dispositif n'est pas « *parfait* » mais constitue davantage un « *compromis réaliste pour atteindre l'objectif visé dans les meilleures conditions de rigueur scientifique* ». A partir de ces contraintes, le comité a identifié des « *variables d'ajustement du dispositif* » aux « *moyens disponibles* » : les coûts variables dépendent du nombre et de la taille des magasins, du nombre de références étiquetées et de la durée. Le comité estime que le nombre de magasins ne peut pas être inférieur à 10 par logo et que la durée ne peut être réduite en dessous de trois mois, « *afin de laisser un temps d'adaptation* » : c'est pourquoi les variables d'ajustement principales concernent le

[285] Entretien chercheur, décembre 2017.
[286] Entretien chercheur, novembre 2017
[287] Entretien chercheuse, novembre 2017
[288] Entretien chercheuse, novembre 2017
[289] Entretien chercheuse, novembre 2017
[290] *Evaluation ex ante de systèmes d'étiquetage nutritionnel graphique simplifié. Rapport du comité scientifique*, 11 avril 2016.
http://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_du_comite_scientifique_11_avril_2016.pdf

« *nombre de références étiquetées* », le nombre et le périmètre des rayons, la taille des magasins et le nombre d'études complémentaires (magasin expérimental et drives)[291].

Pour la représentativité géographique, ils décident de tirer au sort les régions plutôt que d'avoir une représentativité de chaque région. Il s'agit en effet de pouvoir comparer l'efficacité des logos dans des conditions similaires, pas de mesurer leur efficacité dans toute la France[292]. La puissance de l'expérimentation est liée au nombre de supermarchés, non au nombre de consommateurs : ils proposent 10 magasins par logos et 10 magasins témoins (parmi les magasins de distributeurs ayant accepté de participer à l'intervention, ayant ouvert depuis au moins 3 ans, à distance suffisante l'un de l'autre)[293]. Pour réduire les coûts, ils proposent que le conseil scientifique les tire au sort dans 5 grandes régions (en utilisant des tables de randomisation). Pour des raisons de coûts, ils réduisent le tirage au sort à deux régions (randomisation en grappes)[294] et les magasins sont rattachés à un logo par l'ordre du tirage au sort. Comme ils l'expliquent dans le protocole, pour cet « *essai contrôlé randomisé par grappes* », les magasins constituent les unités de randomisation (il n'est pas question de « *randomiser les consommateurs eux-mêmes* »), pour recueillir des données existantes (les tickets de caisse). La randomisation par grappes facilite les aspects « *logistiques* » et permet de limiter les coûts de l'intervention et de l'analyse[295]. La localisation des magasins devrait aussi permettre d'approcher l'impact des systèmes d'étiquetage sur les populations défavorisées (la moitié des grandes surfaces sont situées dans le quintile le moins favorisé socio-économiquement).

Pour déterminer les « *catégories de produits* » concernées, un groupe de quatre experts est constitué pour déterminer à partir d'études bibliographiques les catégories sur lesquelles les logos auraient « *le plus gros impact* »[296], en les sélectionnant en fonction leur variabilité, pour pouvoir mesurer les déplacements de consommation au sein d'un rayon. Comme l'explique un chercheur (économiste), il faut que les rayons soient « *contrastés* »[297] pour pouvoir suivre les arbitrages au sein des rayons (non « *inter-rayons* »). Il faut suffisamment de produits à étiqueter (donc suffisamment d'industriels qui s'engagent dans l'expérimentation), que ce soient des marques nationales et qu'il n'y ait pas trop de variétés saisonnières (pour que les rayons soient comparables)[298]. Pour que les impacts des logos soient plus visibles, ils demandent que l'ensemble des produits soient étiquetés dans les catégories retenues[299]. Les produits concernés doivent être

---

[291] *Evaluation ex ante de systèmes d'étiquetage nutritionnel graphique simplifié. Rapport du comité scientifique*, 11 avril 2016.
http://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_du_comite_scientifique_11_avril_2016.pdf
[292] Entretien chercheur, novembre 2017
[293] Entretien chercheur, décembre 2017
[294] Entretien chercheur, décembre 2017.
[295] *Evaluation ex ante de systèmes d'étiquetage nutritionnel graphique simplifié. Rapport du comité scientifique*, 11 avril 2016.
http://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_du_comite_scientifique_11_avril_2016.pdf
[296] Entretien chercheur, décembre 2017.
[297] Entretien chercheur, novembre 2017.
[298] Entretien chercheur, novembre 2017.
[299] *Evaluation ex ante de systèmes d'étiquetage nutritionnel graphique simplifié. Rapport du comité scientifique*, 11 avril 2016.

génériques et « *systématiquement présents dans le caddie moyen français chaque semaine* », porter l'information nutritionnelle sur l'emballage, être dans des gammes de prix qui concernent toutes les populations ; être non surgelés (pour appliquer les étiquettes) ; leurs formulations et leurs emballages ne doivent pas être modifiés pendant l'intervention.

Les membres du groupe ont sélectionné un nombre restreint de rayons, pour respecter des contraintes « *budgétaires* » et logistiques (nombre de références par catégories, nombre d'étiquettes apposées par jour), comme l'explique un chercheur, statisticien spécialisé en risques alimentaires. Les familles retenues sont : viandes, poissons-traiteur ; marché ; crèmerie ; charcuterie-traiteur ; surgelés ; épicerie sucrée ; épicerie salée ; boissons. Puis pour sélectionner les catégories de produits, les chercheurs ont analysé la variabilité des catégories en effectuant une répartition des produits les classes des systèmes 5C, SENS, FSA et NuVal : il s'agit d'éviter que tous les produits d'une catégorie se retrouvent dans une ou deux classes, car il serait plus difficile d'étudier l'impact des logos. Ainsi ils décident que « *les catégories de produits réparties sur au moins 3 des 4 ou 5 classes des systèmes de score SENS, 5C et FSA sont à considérer si moins de 50% d'entre eux se retrouvent dans une seule des classes* ». Suivant cette démarche, ils sélectionnent donc six catégories : Plats cuisinés préparés ou plats composés ; Produits laitiers ; Produits de viennoiserie et/ou de panification emballés ; Produits traiteurs frais ; Boissons rafraichissantes sans alcool ; Céréales petits déjeuners et biscuits sucrés[300]. Elles représentent environ 800 références d'une surface de vente de taille moyenne, elles sont donc « *étiquetables* » d'un point de vue logistique.

En revanche le critère de jugement fait l'objet de la plupart des discussions au sein du comité scientifique [301] car les différents chercheurs ne défendent pas les mêmes positions. Certains proposent d'utiliser le score FSA comme critère de comparaison [302] : il est synthétique, seul algorithme validé scientifiquement au niveau international, il est facile à calculer (à partir de données disponibles) et il est seul « *validé sur le plan de la santé publique* »[303]. Mais d'autres jugent que le fait d'utiliser un critère qui a servi à construire un des logos risque de rompre le principe d'égalité entre les logos : le 5-C a été construit à partir du score FSA, cela risque de l'avantager par rapport aux autres, parce qu'il va « *avoir le plus d'action directe sur ce score-là* »[304]. Ainsi un chercheur considère que cette endogénéité pose problème d'un point de vue scientifique : « *ça allait de toute façon avantager un des logos, (…) le Nutri-Score, puisqu'il est basé lui-même sur le FSA. Donc*

http://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_du_comite_scientifique_11_avril_2016.pdf

[300] *Evaluation ex ante de systèmes d'étiquetage nutritionnel graphique simplifié. Rapport du comité scientifique*, 11 avril 2016.
http://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_du_comite_scientifique_11_avril_2016.pdf

[301] Entretien chercheur, novembre 2017

[302] Entretien chercheur, novembre 2017

[303] *Evaluation ex ante de systèmes d'étiquetage nutritionnel graphique simplifié. Rapport du comité scientifique*, 11 avril 2016.
http://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_du_comite_scientifique_11_avril_2016.pdf

[304] Entretien chercheur, novembre 2017

j'avais recommandé qu'on fasse très attention après dans les méthodes d'évaluation aux problèmes d'endogénéité »[305].

D'autres possibilités sont envisagées, notamment utiliser l'algorithme du SENS (mais ils ne pouvaient pas le calculer pour tous les produits par manque de données). Ils ont aussi pensé à comparer la teneur des paniers en différents nutriments (sel, sucre, matières grasses), mais il serait ensuite nécessaire de produire une synthèse à partir de ces teneurs, pour avoir une vision globale, ce qui reviendrait à reproduire une information synthétique (sans la légitimité scientifique du FSA). Dans le protocole, le comité propose d'utiliser un FSA pondéré par les l'apport énergétique ; mais finalement comme les calories sont déjà prises en compte dans le score, ils choisissent uniquement le FSA [306] . Ils envisagent également de faire une analyse multifactorielle, pour identifier les dimensions « *les plus discriminantes* », mais ils ont finalement abandonné cette possibilité, considérant que c'était *incompréhensible* » et qu'ils allaient « *se faire flinguer* » en essayant de publier dans des revues scientifiques, parce que les relecteurs demanderaient pourquoi ils n'auraient pas utilisé le FSA. Ces discussions ont duré un certain temps, comme l'explique un chercheur : « *on est restés sur le FSA, parce qu'on n'a pas trouvé, on a pourtant essayé, mais on n'a pas trouvé d'autre indicateur statistique synthétique qui nous permette de faire le tri et de comparer directement* »[307]. Finalement le score FSA a été retenu pour des critères de légitimité scientifique malgré les « *biais* » que ça pouvait créer [308] : il permettra de mesurer la qualité nutritionnelle des paniers indépendamment de la manière dont les logos ont été construits[309]. Pour certains, les différences des logos sont plus liées à leur format graphique qu'à l'algorithme sous- jacent : « *c'est pas le mode de calcul qui était déterminant, c'était plutôt, oui, le choix du logo lui- même* »[310]. En revanche, cet indicateur ne permettra pas de mesurer les effets plus globaux des logos et sur le long terme : les effets sur l'offre, la reformulation des recettes, ne seront pas pris en compte, alors même qu'ils constituent un objectif explicite de ce dispositif d'action publique[311].

Le groupe de traitement des données n'est pas désigné en amont, le comité envisage alors un laboratoire de recherche public ou un service d'une agence de santé publique, soumis à l'avis du comité scientifique. Pour calculer l'impact des logos, le comité propose de retenir la méthode de « *différences-des-différences* » ou de triple différence, pour comparer les scores FSA des différents logos avant et pendant l'intervention[312]. Initialement, ils envisagent de ne traiter que les données d'achats des porteurs de cartes fidélités (pour avoir accès à des données personnelles) et comparer l'évolution de leurs paniers. Ils prévoient aussi de collecter des données sur les produits, leurs

---

[305] Entretien chercheur, décembre 2017.
[306] Entretien chercheur, décembre 2017.
[307] Entretien chercheur, novembre 2017
[308] Entretien chercheur, décembre 2017.
[309] Entretien responsable DGS, mars 2018
[310] Entretien chercheur, novembre 2017.
[311] Entretien chercheur, décembre 2017
[312] *Evaluation ex ante de systèmes d'étiquetage nutritionnel graphique simplifié. Rapport du comité scientifique*, 11 avril 2016.
http://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_du_comite_scientifique_11_avril_2016.pdf

catégorisations dans chaque logo et sur l'offre des rayons. Si la différence entre les meilleurs systèmes n'est pas statistiquement significative au seuil de 5% ou si la différence est minime, le comité prévoit un « *critère secondaire* » : les systèmes seront alors « *distingués selon leur effet sur les consommateurs défavorisés* » (identifiés par questionnaires, ou à défaut par code postal, ou en regardant l'achat de produits « *inférieurs* »).

Pour assurer une égalité de traitement entre les logos, des outils standardisés d'information seront utilisés, les enseignes n'auront pas la possibilité de communiquer en dehors des dispositifs prévus : un panneau informatif sera installé dans les rayons concernés, « *la structure informative, la typographie, les codes visuels du panneau seront identiques* ». Des stop rayons et des dépliants seront également installés et mis à disposition. Ces éléments doivent être élaborés par une société spécialisée, puis validés par le comité scientifique, avant un test sur un échantillon de consommateurs, afin de vérifier qu'ils ne créent pas de biais en faveur d'un logo. Le contrôle constitue également un enjeu central pour rendre crédible et légitime cette expérimentation en conditions réelles, particulièrement complexe et d'une ampleur inhabituelle. C'est pourquoi les membres du comité discutent beaucoup des dispositifs de traçabilité à mettre en place : cahiers d'expériences, contenus, gestion des crises, traitements et correction *a posteriori*. Il s'agit de s'assurer que le protocole est bien appliqué, pour tous les logos, d'identifier d'éventuels artefacts ou biais et d'avoir une traçabilité générale de l'étude pour en garantir la « *scientificité* » et la rendre « *publiable* ». Ce contrôle doit être assuré à trois niveaux. Au premier niveau, opérationnel, sous la responsabilité des directeurs de magasins, les opérateurs devront renseigner des cahiers d'expérience journalier (pour suivre la mise en œuvre et les incidents), ainsi que des outils de reporting, notamment une liste des évènements inattendus rapportés au plus vite au comité scientifique (rupture d'étiquetage, d'approvisionnement, changement de références, etc.) ; une personne référente sera désignée par magasin. Le personnel recruté spécifiquement pour l'étiquetage devra suivre une formation initiale et aura à disposition un mode d'emploi standardisé. Un deuxième niveau de contrôle doit être assuré par des prestataires indépendants (présence bihebdomadaire, pour vérifier étiquetage, conformité) ; et un troisième niveau pourrait être assuré par les services de la DGCCRF.

Etant donné sa complexité, les membres du comité s'attendent à ce que l'expérimentation en vie réelle, portée politiquement, ne permette pas de mettre en évidence des différences entre les logos, selon un responsable de la DGS : « *la plupart des gens autour de la table pensaient qu'il ne sortirait rien. Quand même. Tout le monde a été un peu surpris qu'il sorte quelque chose* »[313]. Avec ce type de dispositif, il y a « *beaucoup de bruit* », alors qu'en laboratoire, il est plus facile de rendre visibles des effets qui ne seront pas forcément les mêmes que « *dans la vraie vie* »[314], comme l'explique un chercheur : « *le risque que vous ne voyiez pas grand-chose est bien plus fort qu'en laboratoire* »[315]. Le comité propose donc de mener des études « *en magasins expérimentaux* » en amont pour

[313] Entretien responsable DGS, novembre 2017
[314] Entretien chercheur, novembre 2017.
[315] Entretien chercheur, novembre 2017.

« *améliorer la qualité méthodologique de l'intervention préalable* » et à titre « *complémentaire* » pour « *mieux interpréter cette intervention* »[316]. Les études préalables permettraient de « *s'assurer* » que les étiquettes et informations complémentaires « *soient les mieux comprises possible* » et les études parallèles permettraient de « *compléter* » les résultats comportementaux par d'autres données (attention des consommateurs, compréhension des enjeux nutritionnels), pour des populations particulières (défavorisées, pressés, obèses). Mais le comité de pilotage refuse de financer d'autres expériences en magasins virtuels, considérant que cela ne correspond pas à la commande initiale. La DGS décide de financer en parallèle et discrètement (sans en informer le comité de pilotage ni le comité scientifique) une expérience en magasin virtuel pilotée par Bernard Ruffieux au sien du laboratoire GAEL, sur le modèle de celle qui avait été faite pour comparer le SENS et le 5-C. Il s'agit pouvoir opposer des résultats si l'expérimentation en conditions réelles ne permettait pas de montrer les effets des logos et de les différencier[317] (les acteurs économiques critiques pourraient alors remettre en cause la pertinence du logo).

3) Critiques internes et démissions d'experts.

Cependant, ce processus d'élaboration du protocole fait l'objet de critiques en interne d'abord, puis des acteurs externes. Certains choix faits par la DGS et le FFAS pour monter cette expérimentation sont mal perçus par des membres du comité. Les plus surpris sont ceux qui ne sont pas spécialistes en nutrition, et qui n'ont pas suivi la controverse, ni le choix de cette expérimentation ou les compromis politiques. Ainsi le fait que le président du comité scientifique ne soit pas lui-même un scientifique « *étonne* » plusieurs chercheurs du comité. Certains trouvent ce choix « *assez original* »[318] : il a été nommé parce qu'en tant que haut-fonctionnaire, il était « *capable de gérer les situations complexes* », « *de gérer des trucs avec des avis impliquant des industriels* », « *capable de faire des compromis* »[319]. De même, certains sont surpris que l'équipe d'analyse des données ne soit pas désignée en amont, de manière indépendante et que le choix des statisticiens soit fait par le FFAS (et Daniel Nairaud, qui sert d'intermédiaire), dans « *une vision pour le moins très endogamique* » et « *déraisonnable* »[320]. Pour plusieurs d'entre eux, une équipe indépendante aurait dû être désignée plus tôt, pour suivre l'élaboration du protocole.

Ils critiquent également la précipitation dans laquelle l'expérimentation doit être menée, alors que tous les experts ont d'autres activités par ailleurs et qu'ils n'ont pas le temps de « *faire un travail vraiment sérieux de mise en place de ce genre d'étude en trois mois* » [321]. Pour un chercheur, dans ce processus « *le temps de la recherche n'est pas le même que le temps de la décision*

---

[316] *Evaluation ex ante de systèmes d'étiquetage nutritionnel graphique simplifié. Rapport du comité scientifique*, 11 avril 2016.
http://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_du_comite_scientifique_11_avril_2016.pdf
[317] Entretien responsable DGS, mars 2018
[318] Entretien chercheur, décembre 2017
[319] Entretien chercheur, décembre 2017
[320] Entretien chercheur, décembre 2017
[321] Entretien chercheuse, novembre 2017

politique », « *le protocole qui a été rendu par le comité scientifique aurait dû être vu, avoir beaucoup plus de temps pour circuler, être amendé (…) tout ça n'a pas eu le temps d'être fait, c'est vraiment dommage* »[322]. Il estime que pour « *militer pour que la décision publique s'appuie le plus possible sur des expérimentations, (…) il faut qu'il y ait un moyen d'avoir le temps de les faire* ». Selon lui, le protocole aurait dû circuler davantage et être publié[323], être relu y compris par les « *chercheurs locaux impliqués »*, pour recevoir leurs réactions et intégrer leurs critiques, afin que le protocole soit validé avant sa mise en œuvre. Ce type de procédure aurait permis de donner une plus grande légitimité scientifique au protocole et donc à l'expérimentation et de lui donner « *une autre dimension »*. Mais lorsque les membres du comité scientifique ont fait ces propositions au comité de pilotage, ce dernier a considéré que cela ferait « *perdre »* beaucoup trop de temps et ne correspondrait pas au calendrier politique.

Une chercheuse estime que le « *gros point de faiblesse »* qu'elle identifie, concerne le manque de contrôles et elle écrit au président du comité. Elle estime que « *les éléments sur le contrôle ne sont pas assez précis »* et qu'il faudrait prévoir un contrôle systématique des conditions de l'expérimentation, afin de pouvoir garantir qu'il n'y aurait pas de différences entre les magasins (sur les étiquettes, les promotions, les têtes de gondoles, les systèmes d'information) : « *toutes mes craintes étaient associées au fait qu'on trouve des résultats qui puissent être expliqués par autre chose que par les logos* ». Selon elle, le contrôle hebdomadaire est insuffisant, car si un problème est identifié, il peut rendre inutilisables les données produites sur plusieurs jours.

D'autres critiques concernent davantage la composition du comité et son interdisciplinarité. En fonction de leur appartenance disciplinaire, les experts n'ont pas la même vision de l'expérimentation, de ses objectifs ou des méthodes à mobiliser. Il existe certains désajustements entre chercheurs en santé publique ou en épidémiologie, et des chercheurs en économie comportementale ou en nutrition. Par exemple, un chercheur est spécialiste d'épidémiologie (en évaluation d'interventions en médecine et en essais randomisés en cluster), c'est la raison pour laquelle il a été sollicité pour siéger dans le comité, mais il n'a jamais travaillé sur la nutrition. Il est censé apporter ses compétences méthodologiques pour élaborer une expérimentation randomisée en cluster mais rapidement il constate qu'il existe « *d'énormes décalages conceptuels »* entre les membres du comité, qui viennent de disciplines différentes, il est surpris que très peu d'entre eux connaissent l'évaluation d'interventions en santé publique et qu'ils n'aient pas les mêmes approches expérimentales. Les participants ne partagent pas forcément la même vision de ce que doit être l'expérimentation, ni de ce qu'elle doit permettre de montrer, il y a des « *décalages disciplinaires »* : « *quand vous êtes tout seul quasiment dans un truc où y a 10 personnes qui pensent différemment, c'est extrêmement difficile de fonctionner* ». Il explique qu'il est difficile pour lui de travailler avec des économistes parce qu'ils ont des connaissances et des pratiques différentes : « *quand je discute*

[322] Entretien chercheur, novembre 2017
[323] Entretien chercheur, novembre 2017

avec des économistes des essais randomisés, c'est compliqué parce qu'on parle pas de la même, exactement de la même chose, on n'a pas exactement les mêmes mots »[324].

Pour stabiliser l'objectif de l'expérimentation, ce chercheur écrit au président du comité et lui demande de choisir entre une « *intervention* » de santé publique (pour améliorer la « *qualité de l'alimentation* », ce qui selon lui nécessite d'associer davantage de spécialistes en santé) ; et une expérimentation avec un « *objectif pur marketing* ». Il écrit : « *Est-on en train de construire, un : un essai d'intervention en santé publique ou bien, est-on en train d'évaluer l'impact marketing d'intervention qui pourrait aussi bien être une promotion sur les prix* ». Il estime que les choix statistiques de méthodes et d'équipes ne correspondent « *en rien* » aux méthodes d'essais randomisés en santé. Selon lui ces « *différences culturelles* » et « *décalages disciplinaires* » sont dus au fait que les statisticiens du comité n'ont « *jamais analysé au cours de leur vie un essai randomisé et sont en fait des spécialistes de la consommation et du marketing* ». Le président lui répond alors que leur objectif est plutôt « *marketing* », il écrit : « *c'est en effet bien d'une intervention* » qu'il s'agit car l'apposition des étiquettes a pour objectif de « *modifier le comportement des consommateurs* », cependant il explique qu'il est « *clair que les résultats observés ne sont pas en eux-mêmes des résultats en santé* »[325]. Face à cet arbitrage, ce chercheur décide de ne plus participer au comité, considérant qu'il n'est pas « *compétent et/ou désireux de participer*» et il explique : « *à partir du moment où on est en train de parler de choses qui n'ont aucun rapport avec la santé publique, je n'ai pas de raison d'être là* »[326].

De plus cet écart disciplinaire est pour lui à l'origine d'une certaine étrangeté. Contrairement à d'autres membres du comité, il explique qu'il rencontre des difficultés pour participer au comité, ne maîtrisant pas les enjeux scientifiques et techniques des logos : « *c'était d'ailleurs une de mes difficultés, contrairement aux autres membres du comité scientifique qui étaient tous hyper au courant de tout dans le domaine de l'étiquetage nutritionnel, qui avaient le background, qui avaient éventuellement des intérêts, une connaissance de la littérature (…). Moi j'arrivais là avec un œil neuf, (…) en ayant une expertise sur comment on évalue une intervention et en essayant de réfléchir sur comment je ferais pour répondre à une telle question* »[327]. Il existe selon lui un certain déséquilibre entre les membres du comité, en particulier parce que certains chercheurs proposent dès le départ un protocole déjà très abouti : « *J'avais l'impression quand-même qu'il y avait des gens qui étaient infiniment mieux préparés que moi, infiniment plus réactifs que moi, vous voyez qui étaient capables de sortir un protocole comme ça* [claquement de doigts], *d'ailleurs c'est ce qui s'est passé dès le premier jour* »[328]. Il s'étonne du manque de transparence sur le fait « *qu'un protocole a*[it] *été rédigé avant le début de* [leurs] *travaux* ». Il a l'impression qu'il y a « *une différence de gestion des uns et des autres* ». Cependant, il estime que les intérêts se manifestent de manière « *subtile* », notamment sur des choix méthodologiques « *extraordinairement compliqués* », il est

[324] Entretien chercheur, décembre 2017
[325] Entretien chercheur, décembre 2017
[326] Entretien chercheur, décembre 2017
[327] Entretien chercheur, décembre 2017
[328] Entretien chercheur, décembre 2017

difficile de distinguer les motivations des chercheurs et les « *influences* ». C'est pourquoi il devient suspicieux et ne parvient pas à savoir si les décisions vont « *dans le bon sens* » ou non : « *les choix méthodologiques sont extrêmement complexes et si vous n'avez pas confiance dans les choix méthodologiques qui sont faits… »*. Ces difficultés d'échanges entre disciplines créent une sorte de voile, dans un contexte où le spécialiste en essais randomisés ne parvient pas à se repérer : « *si en plus vous rajoutez à ça un truc en disant « mais est-ce que ce qu'on me dit n'est pas impacté par d'autres éléments ? », bah là dans ce cas-là vous décidez… de laisser tomber parce que c'est trop dangereux (…) je voyais tellement de choses bizarres ou que je trouvais un peu bizarres, qui étaient différentes de ma culture, que je me disais « je ne peux pas être sûr que je ne suis pas en train de me faire avoir » »*.

En fonction de leur discipline et de leurs objets d'études, les chercheurs du comité scientifique n'ont pas la même définition ni la même « *sensibilité* » aux « *liens* » ou « *conflits d'intérêts ».* Alors que les déclarations d'intérêts ont été validées par la DGS et par le président du comité scientifique, certains considèrent que la proximité de certains chercheurs avec les acteurs de l'agroalimentaire peut poser problème dans l'élaboration du protocole. Un chercheur explique que le fait que le président du FFAS soit nommé *intuitu personae*, non en tant que président du FFAS, le met mal à l'aise : « *j'avais un peu l'impression (…) de me retrouver avec des visions comme il y a trente ans dans l'industrie pharmaceutique (…) Il m'a expliqué qu'il était président du fonds alimentation santé mais qu'il était nommé pour ce truc là, mais que ça n'avait aucun rapport quoi. Et il avait même réussi à obtenir que la Ministre signe ça. Ça, ça me semblait assez fort »*[329]. Il n'a pas l'habitude que les chercheurs publics travaillent aussi directement en relation avec des acteurs industriels, il n'a jamais travaillé dans le domaine de l'agroalimentaire et il utilise son expérience des conflits d'intérêts dans le domaine de la santé pour analyser le fonctionnement du comité scientifique : « *c'était aussi la première fois que je travaillais avec l'industrie agroalimentaire, (…) ce n'est pas un domaine que je connais, je connais pas leurs us et coutumes (…). C'est pour ça aussi que probablement j'étais un peu choqué, mais je n'ai pas l'habitude* ». De même, il est surpris que le fait d'avoir signé la pétition en faveur du 5-C soit signalé dans la déclaration d'intérêts et soit mis sur le même plan que des financements de la part d'industriels : « *j'avais comme conflit d'intérêt « a signé une pétition pour promouvoir l'étiquetage nutritionnel en général ». (…) d'abord je n'étais pas complètement clair sur comment ils avaient cette information. (…) il fallait quand-même aller la chercher, vous voyez quelqu'un qui a signé une pétition trois ans avant (…). Et deux, que ça soit sur le même plan que recevoir des financements de Kronenbourg ou Nestlé ou Lesieur, ça me semblait un peu surprenant* »[330]. Cette proximité avec les industriels lui pose davantage de problèmes qu'à d'autres membres du comité scientifique, plus habitués à travailler avec les acteurs économiques de l'agroalimentaire.

Une chercheuse défend également une définition des conflits d'intérêts liée à ses objets d'études, sur les industriels du tabac et de l'alcool. Elle explique ainsi que « *ça lui pos*[e] *problème d'être avec*

[329] Entretien chercheur, décembre 2017
[330] Entretien chercheur, décembre 2017

des gens qui [o]*nt pas mal de conflits d'intérêts »*. Selon elle, les avis des uns et des autres ne sont pas pris en compte de la même manière et les chercheurs qui sont les plus écoutés sont aussi les plus proches de l'industrie agroalimentaire : « *j'avais le sentiment, mais c'est peut-être moi, hein, voilà, après… que les avis de certains étaient plus facilement pris en compte que les avis d'autres chercheurs. Et que vu que ces chercheurs étaient par ailleurs assez proches de l'agroalimentaire, voilà, j'ai fini par avoir un petit peu un sentiment de mal-être et je me suis dit : ça sert à rien que je reste là* »[331]. Elle envoie un mail le 11 avril à Benoît Vallet pour lui annoncer sa démission en explicitant ses réserves[332]. Pour elle, sa « *sensibilité* » aux conflits d'intérêts lui vient de son objet d'étude, elle la partage avec ses collègues spécialisés en santé publique et en épidémiologie ; mais d'autres chercheurs proches du secteur agroalimentaire n'en ont pas la même définition : « *on n'a pas tous la même sensibilité par rapport à ces histoires de conflit d'intérêt. Donc, moi je pense que je suis particulièrement sensible vraiment parce que je travaille dans le tabac et l'alcool »*. Elle explique également qu'elle retrouve des stratégies proches de celles d'industriels de l'alcool ou du tabac : notamment le fait de financer des travaux de recherche (sur certains objets et pas d'autres) et de faire « *reculer »* la prise de décision (stratégie dilatoire), de se focaliser sur les « *comportements »* (alors que l'action sur les comportements individuels reste selon elle insuffisante et inefficace, par rapport à des mesures de régulation). Elle identifie une autre technique des industriels, qu'est le fait de se présenter comme un acteur de la prévention « *aux côtés des instances publiques »*, notamment à travers le FFAS.

Ne souhaitant pas participer à ce comité scientifique pour ces différentes raisons, trois experts choisissent donc de démissionner. Ces démissions « *étonnent »*[333] les membres du comité qui continuent de siéger. Certains chercheurs qui restent dans le comité considèrent notamment que les démissionnaires n'avaient pas forcément abordé ces sujets en comité : « *je ne sais pas ce qu'elle a raconté dans les médias, mais franchement nous elle ne nous a jamais parlé de ça. (…) elle nous a dit qu'elle démissionnait parce que voilà elle trouvait que ces aspects en gros psychologiques n'étaient pas assez pris en considération* »[334]. En revanche sur la démission des deux autres, un chercheur considère qu'en effet les « *aspects médicaux (…) n'étaient pas très importants »*[335] car l'enquête était en réalité une enquête d'économie et de statistiques : « *je pense qu'ils se sentaient un petit peu déphasés quoi, donc du coup ils ne venaient pas souvent* ».

Pour la deuxième phase, à partir de novembre 2016, certains chercheurs comme Yves Boirie, Jean-Michel Oppert et Valérie Micard ne participent plus au comité scientifique. Ils sont remplacés par Aymery Constant (Maitre de conférences en psychologie, EHESP) ; Aurélie Lemmens (Associate Professor – Tilburg University, Pays-Bas – Marketing Department) ; Ambroise Martin (Professeur de Nutrition et de Biochimie (retraité), Faculté de Médecine Grange- Blanche, Université Lyon 1). Selon le FFAS, « *ces trois départs (…) ne sont pas des démissions mais correspondent à une*

[331] Entretien chercheuse, novembre 2017
[332] Entretien chercheuse, novembre 2017
[333] Entretien chercheur, novembre 2017
[334] Entretien chercheur, décembre 2017.
[335] Entretien chercheur, décembre 2017.

recomposition du comité scientifique pour l'adapter à la deuxième phase de l'évaluation (…) et l'ouvrir davantage à des scientifiques d'autres pays »[336].

4) Critiques externes et controverse médiatique

Les trois chercheurs ayant démissionnés sont sollicités par les journalistes du *Monde* pour justifier leurs choix. Et un certain nombre des critiques formulées en interne sont alors médiatisées et reprises par des journalistes ou les opposants à l'expérimentation, notamment Serge Hercberg. La démission de ces membres du comité scientifique constitue le point le plus intense de la controverse médiatique sur les logos nutritionnels.

Le 13 avril Pascale Santi, journaliste spécialisée en santé, publie un article dans le *Monde* sur la « *guerre de l'étiquetage dans l'alimentation* » [337] . Puis les 8 et 9 juillet, avec Stéphane Horel (journaliste indépendante spécialisée dans les conflits d'intérêts), elles publient un dossier de cinq articles sur les « *conflits d'intérêts* » et le « *scandale* » autour de l'étiquetage alimentaire[338]. Ce dossier est particulièrement fourni avec un schéma très visible présentant les liens d'intérêts des membres du comité scientifique et du comité de pilotage, il va jouer un rôle crucial dans la montée en puissance de la controverse dans la sphère médiatique. Cette stratégie est proche de celle mise en place pour contrer les critiques des opérateurs économiques, et les promoteurs scientifiques du 5-C sont très directement mobilisés pour trouver des relais médiatiques et exercer une pression considérable sur les porteurs de l'expérimentation, indépendamment de la DGS. Dans ces articles, les journalistes reviennent sur l'histoire de ce dispositif et dénoncent l'existence de conflits d'intérêts au sein des comités de pilotage et scientifique de l'expérimentation et les « *manœuvres dilatoires de l'industrie agroalimentaire* ». Elles soutiennent explicitement le 5-C, relayant les arguments de l'équipe de Serge Hercberg[339], des experts indépendants (HCSP, ANSES) et des consommateurs (pétition et associations). Elles présentent cette controverse sous une forme polarisée, la réduisant à une longue « *bataille* » qui oppose « *les autorités de santé d'un côté* » et « *les industriels de l'agroalimentaire et les distributeurs* » de l'autre. Elles présentent le choix d'une évaluation en conditions réelles comme un moyen pour « *concilier les points de vue divergents* ».

Elles publicisent surtout les trois démissions et contactent les chercheurs ayant démissionné, afin qu'ils explicitent leur choix : selon Denis Hémon « *cette étude comparative n'est pas nécessaire et risque de se faire dans des conditions dégradées. Ses recommandations risqueraient en outre de ne pas être suivies* ». Karine Gallopel-Morvan explique pour sa part : « *L'évaluation me parait très*

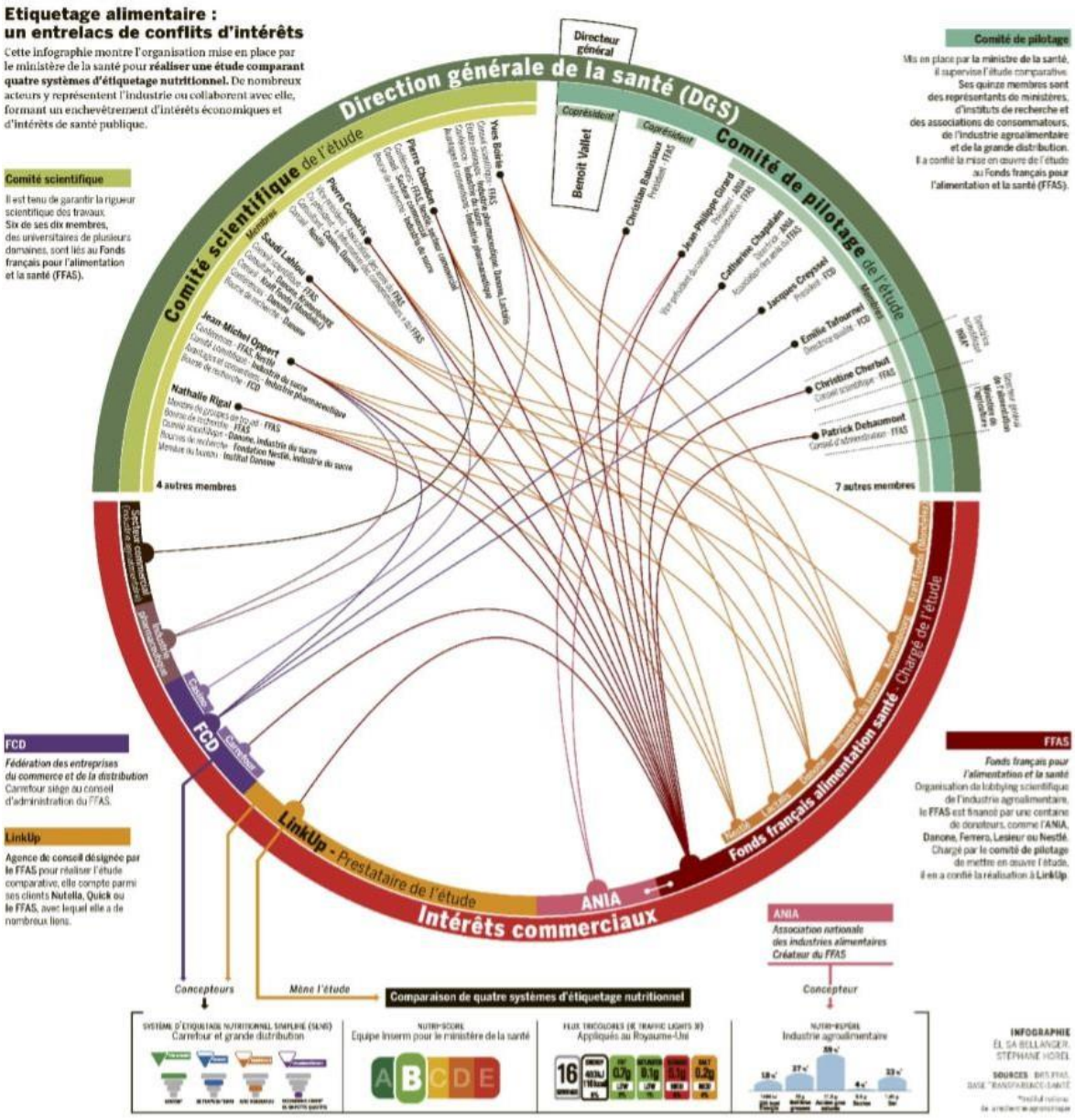
---

[336] LOGOS NUTRITIONNELS : POINT INFOS CONSOMMATEURS Pour vous informer, 30 questions, 30 réponses, http://alimentation-sante.org/wp-content/uploads/2016/09/test-etiquetage.pdf
[337] Article « *La guerre de l'étiquetage nutritionnel* », *Le Monde*, 13 avril 2016.
[338] Articles : « *Explorez les conflits d'intérêts autour de l'étiquetage alimentaire* », *Le Monde,* 08.07.2016 ; « *Des logos de couleur pour mieux orienter les consommateurs* », *Le Monde,* 09.07.2016 ; « *Etiquetage alimentaire: un entrelacs de conflits d'intérêts* », *Le Monde*, 09.07.2016 ; « *Un comité scientifique composé en majorité d'experts liés à l'industrie* », *Le Monde,* 09.07.2016 ; « *Enquête sur les conflits d'intérêts autour de l'étiquetage alimentaire* », *Le Monde,* 09.07.2016.
[339] « *Des logos de couleur pour mieux orienter les consommateurs* », *Le Monde,* 09.07.2016.

compliquée à mettre en place, car il existe de nombreux biais, dont des contrôles insuffisants. Je ne suis pas très à l'aise avec les liens d'intérêts de certains membres avec l'industrie »[340]. Elle fait également un parallèle entre les techniques de lobbying qu'elle étudie dans les industries du tabac et de l'alcool. Les journalistes critiquent ensuite la composition du comité scientifique, dont la majorité des membres seraient *« liés »* à l'industrie agroalimentaire (6 membres sur 12 ont déclaré des conflits d'intérêts avec l'industrie)[341] : Saadi Lahlou a été consultant pour Danone, Kronenbourg et Kraft Foods ; Nathalie Rigal n'a pas mentionné une bourse de 50 000 euros financée par le FFAS ; Pierre Chandon a reçu une bourse de l'institut Delessert. Dans cet article, Stéphane Horel, spécialiste des conflits d'intérêts, explique également que Yves Boirie et Jean-Michel Oppert ont signé des conventions et bénéficié d'avantages d'une demi-douzaine de laboratoires pharmaceutiques (non déclarés dans le cadre de l'expérimentation). Elle signale également que six experts ont des « *relations* » avec le FFAS, désigné comme une organisation de lobbying scientifique de l'industrie agroalimentaire : notamment pour Pierre Combris, qui a déjà travaillé pour le FFAS pour comparer les étiquetages. Néanmoins, elle précise que pour Benoît Vallet « *aucun des membres n'a eu de lien d'intérêt sur la question de l'étiquetage nutritionnel, susceptible de le mettre en situation de conflit d'intérêts ».*

Elles présentent des données sur les membres du comité scientifique[342], qu'elles mettent en forme avec Elsa Bellanger dans une infographie des liens de six membres du comité (les plus proches de l'agroalimentaire) et certaines institutions :

[340] Article « *La guerre de l'étiquetage nutritionnel* », *Le Monde*, 13 avril 2016.
[341] « *Un comité scientifique composé en majorité d'experts liés à l'industrie* », *Le Monde,* 09.07.2016
[342] Stéphane Horel, Présentation lors du colloque « *Intérêts agro-industriels* », 17 mai 2018, organisé par B. Hauray, EPHE.



Cette infographie marque particulièrement les esprits, présentant une multitude de liens, et en sélectionnant seulement les acteurs identifiés comme problématiques, ce qui permet d'intensifier l'importance de ces liens. Elle rend visible des relations dans un domaine de la nutrition marquées par de nombreux partenariats entre chercheurs académiques et acteurs économiques et donne à voir : « *un enchevêtrement d'intérêts économiques et d'intérêts de santé publique* ». Elles estiment que ces conflits d'intérêts « *jettent le doute sur l'impartialité d'une étude* ».

Elles dénoncent également le fonctionnement du comité de pilotage co-présidé par le président du FFAS, Christian Babusiaux, et composé de membres « *à la fois juges et parties* » (industriels et

distributeurs), le FFAS étant le porteur opérationnel du projet et présenté comme une « *entité financée par les industriels et la grande distribution* » et comme une « *structure de lobbying scientifique* »[343]. Elles soulignent la présence dans ce comité de représentants de la grande distribution et de l'ANIA[344]. Le 8 juillet, le comité de pilotage annonce que le prestataire retenu est LinkUp, agence de conseil prestataire du FFAS (également donateur du FFAS), qui a accompagné Nicole Darmon dans l'expérience en magasins Vita+ (mais elle n'a pas participé à l'élaboration du SENS contrairement à ce qui est indiqué dans l'article)[345]. Elles dénoncent l'absence de Serge Hercberg de ces comités, « *disqualifié pour conflits d'intérêts* » (parce qu'il a développé le 5-C) : dans ce « *monde à l'envers les porteurs d'intérêts commerciaux seraient de meilleurs garants de l'impartialité de la démarche scientifique* ». Elles lui donnent la parole pour critiquer le manque d'indépendance de ce montage confiant l'expérimentation à un opérateur et financeur impliqué dans le débat ; de plus le recours à l'expérimentation risque de faire perdre des années dans la mise en œuvre de cette mesure, pourtant validée scientifiquement.

Face à ces attaques, Benoît Vallet intervient pour préciser que les déclarations d'intérêts sont publiques et validées par le président du comité scientifique. Il regrette ces démissions et justifie le recours à l'expérimentation comme une manière d'impliquer les acteurs qui pourront mettre en œuvre ce logo. Selon lui, le dispositif reposant sur le volontariat des opérateurs économiques, il est nécessaire « *qu'un grand nombre de producteurs adhèrent à la recommandation* », y compris pour contribuer au débat au niveau européen. Et il explique que le recours au FFAS permet de faciliter la mise en œuvre, y compris grâce à sa proximité avec les acteurs économiques. De plus cette étude est soutenue par les associations de consommateurs, notamment l'UFC-Que Choisir. Il rappelle néanmoins que des inquiétudes persistent autour de l'expérimentation car ce type d'étude n'a jamais été réalisé et parce qu'elle associe des acteurs qui n'ont *« pas l'habitude de se rencontrer »*. Les différents acteurs insistent sur leur attention pour une égalité de traitement entre les logos et sur l'analyse des données. D'autres journaux médiatisent ensuite la mise en place de l'expérimentation (notamment le *Parisien* et du *Figaro* courant mai 2016)[346], mais ces articles sont nettement moins critiques et engagés.

Le 12 juillet 2016, Stéphane Horel publie un nouvel article « *Critiques et démission autour de l'étude sur l'étiquetage alimentaire* » dans le *Monde*, portant sur la nouvelle démission de Yves Lévy, le président de l'INSERM, du comité de pilotage (qu'il a annoncée le 7 juillet, avant la publication du dossier). Suite aux démissions des membres de son institut, Yves Lévy quitte le comité de pilotage : les chercheurs de l'INSERM ayant quitté le comité scientifique, il ne souhaitait plus siéger dans cette instance[347]. Dans ces articles, les journalistes insistent sur le manque de légitimité du montage

---

[343] Article « *Explorez les conflits d'intérêts autour de l'étiquetage alimentaire* », *Le Monde,* 08.07.2016.
[344] Article « *Explorez les conflits d'intérêts autour de l'étiquetage alimentaire* », *Le Monde,* 08.07.2016.
[345] « *Enquête sur les conflits d'intérêts autour de l'étiquetage alimentaire* », *Le Monde,* 09.07.2016.
[346] Articles « Alimentation : les logos nutritionnels, c'est parti », *Le Parisien*, 10.05.2016 ; « Santé: Marisol Touraine nous dévoile les logos nutritionnels », *Le Parisien*, 10.05.2017 ; « Quels calculs se cachent derrière les logos nutritionnels? », *Le Figaro*, 10.05.2016.
[347] Entretien responsable DGS, mars 2018.

opérationnel et scientifique de cette expérimentation : il s'agit de la critiquer publiquement en amont et de l'affaiblir en rendant visibles les mauvaises conditions dans lesquelles l'étude sera réalisée et les biais qu'elle risque de produire. De cette manière, les journalistes viennent en soutien aux promoteurs du 5-C, afin de faire contrepoids et de maintenir une certaine pression sur les acteurs économiques et les opérateurs qui vont mener l'expérimentation. A plus long terme, ces critiques devraient permettre de contester la crédibilité des résultats s'ils sont contraires aux objectifs des promoteurs du 5-C.

Les acteurs impliqués dans l'expérimentation rencontrent des difficultés pour gérer cette crise médiatique à laquelle ils ne s'attendaient pas. Les membres des deux comités se sont engagés à ne pas communiquer sur cette étude. En interne, le directeur de la DGS, les dirigeants du FFAS et le président du comité scientifique jouent un rôle de « *tampon* », doivent rassurer les participants et montrer que ces attaques ne remettent pas en cause le processus en cours. En externe, ils élaborent une stratégie de communication commune et interviennent de manière coordonnée dans la presse, ils font des entretiens avec les journalistes du *Monde*, publient des tribunes pour renforcer la légitimité du dispositif et se défendre contre des attaques qu'ils trouvent au moins partiellement injustifiées. Ainsi un membre de la DGS raconte les difficultés liées à cette crise médiatique : « *Les médias en résonnaient de partout. (…) Et ça mettait le dispositif en péril, le fait de maintenir le comité scientifique construit alors même qu'il y avait des attaques médiatiques permanentes, ce n'était pas simple. (…) Le Monde très très dur, je regrette toujours que ces journaux ne fassent pas* a posteriori *des analyses éventuellement sans revenir sur ce qu'ils ont dit, mais moduler un certain nombre de choses* »[348].

Pour désamorcer la controverse médiatique, le 27 juillet, Daniel Nairaud publie une tribune dans *Le Monde* et répond aux mises en causes précédentes[349]. Il présente les logos comme une demande des consommateurs et comme un outil pour améliorer leur alimentation. Il précise qu'il existe plusieurs logos et qu'il est donc nécessaire de « *déterminer celui qui répond le mieux aux attentes des consommateurs et qui sera aussi le plus efficace en termes de santé publique* ». Il présente les limites des études en laboratoire ou déclaratives pour justifier l'expérimentation en conditions réelles d'achats, ce qui fait selon lui « *la quasi-unanimité* ». Il défend également le rôle du FFAS, le présentant comme un organisme d'animation de la recherche, au service des politiques publiques d'alimentation et de santé, indépendant d'intérêts privés : selon lui « *seul le FFAS pouvait la porter et (…) s'y est totalement engagé* », car « *sa vocation est de mobiliser la communauté scientifique (…), les acteurs économiques, les associations, les administration et institutions publiques sur des questions d'intérêt général* ». Ainsi il rappelle que le fonds a financé des projets, notamment sur les inégalités sociales, et s'est engagé à mettre en œuvre des expérimentations en vie réelle (Vita+ avec Nicole Darmon). C'est pourquoi le fonds « *a répondu à la demande des pouvoirs publics d'assumer la mise en œuvre opérationnelle* » de l'expérimentation, afin de « *produire des*

[348] Entretien responsable DGS, mars 2018.
[349] D. Nairaud, « L'étiquetage alimentaire doit être une réponse à la demande d'une alimentation plus saine », *Le Monde*, 27.07.2016.

preuves expérimentales » et recommander un logo. Il justifie également l'implication de financeurs privés, pour limiter les dépenses publiques et « *mobiliser tous les acteurs »*. Selon lui la connaissance « *est plurielle »* et ces relations au sein du FFAS entre chercheurs et acteurs privés ne constituent pas des conflits d'intérêts et permettent « [d']*identifier les compétences,* [d']*organiser les échanges,* [de] *faciliter les partages d'expérience »*, ce qui serait « *tout le contraire de la compromission »*. De même un chercheur, sollicité par les journalistes du *Monde* défend le travail du comité scientifique et le fait de coopérer avec des acteurs économiques : « *quand j'avais été interrogé par la journaliste du Monde, qui avait fait le grand papier sur la polémique, (…) Mais je n'ai pas réussi à la convaincre que, de ça quoi. C'est non, non, non. Vous savez bien que les chercheurs qui travaillent avec l'industrie sont, pas vendus, enfin je sais plus comment elle disait, enfin, sont sous l'influence de l'industrie. Je lui ai dit « mais non, on a nos propres objectifs aussi et on a envie de les pousser comme ça ». Curieusement, c'est l'idée qui, une idée qui passe pas* ». Par ailleurs, il défend l'existence de conflits d'intérêts « *académiques »*, le fait que n'importe quel chercheur a des intérêts, y compris lorsqu'il n'est pas financé par des acteurs privés : pour « *améliorer ses scores de publication »* ou par intérêt « *intellectuel »*. Il désigne ainsi les chercheurs ayant élaborer des logos comme étant eux-mêmes en conflits d'intérêts et incapables d'impartialité. Ce discours est également repris par la DGS qui justifie ainsi le fait que Serge Hercberg et Nicole Darmon soient écartés de l'expérimentation.

Au sein du comité, Noël Renaudin maintient le comité en condition pour avancer efficacement et « *résister dans la tempête »*[350] , à aucun moment il n'est envisagé de remettre en cause son fonctionnement ou sa mission. Mais cette pression est mal vécue par les membres du comité, ils sont « *bien choqués »*[351], en particulier par la dénonciation de conflits d'intérêts perçue comme injuste, y compris par des responsables de la DGS : « *parfois je trouve que c'est dur quand même pour les chercheurs. (…) il y en a qui en ont gros sur la patate* »[352]. De même un chercheur, qui n'est pas mis en cause personnellement, réagit aux attaques médiatiques que certains membres du comité subissent : « *il y a eu des discussions sur (…) tout l'espèce de buzz qu'il y a là autour de l'enquête dans les médias et tout, c'était très pénible quoi, enfin bon. Surtout que ça ne se justifiait pas »*[353]. Il considère que ces accusations sont infondées : « *moi je n'ai pas du tout été visé parce que j'avais une déclaration vide, et comme je n'ai jamais travaillé pour l'industrie je ne voyais pas ce qu'ils pouvaient me reprocher. Mais bon je connais très bien les personnes qui ont été visées, que ce soit Pierre Combris, Nathalie Rigal. Enfin je veux dire c'est ridicule, c'est… On ne peut pas… (…) le cas de Nathalie Rigal, ce n'est pas un financement personnel, (…), on ne peut pas dire qu'il y a un conflit d'intérêt alors qu'elle touche un financement pour un de ses étudiants, financement Cifre »*. Sur Pierre Combris, il ajoute : il « *a travaillé avec des industriels, je le connais depuis des années, (…) presque 25 ans, j'ai rarement vu quelqu'un d'aussi droit ».* Et il rappelle que ces déclarations avaient été validées par le président du comité : « *les déclarations de conflit d'intérêt*

[350] Entretien chercheur, novembre 2017
[351] Entretien chercheur, novembre 2017
[352] Entretien responsable DGS, novembre 2017
[353] Entretien chercheur, décembre 2017.

avaient été examinées auparavant par Noël Renaudin et il avait considéré qu'il n'y en avait pas »[354]*.* Ces accusations sont mal reçues au sein du comité, comme l'explique un chercheur : « *je trouve ça hallucinant qu'on ait été accusés de faire ça. Et en particulier, dans les démissions les gens qui ont dit « oui, on quitte le comité scientifique parce qu'on s'y sent mal à l'aise, parce que, de façon évidente, un certain nombre de membres du conseil scientifique sont là pour défendre les intérêts, l'intérêt de l'industrie ». Voilà, ça, ça a été, on est restés un peu stupéfaits par ce genre de, par ce genre de truc. D'autant que (…) personne n'avait d'idées sur quel score il fallait mettre, lequel était le mieux, lequel était le moins bien »*[355]*.*

Cette controverse médiatique est particulièrement intense entre avril et juillet 2016, elle rappelle aux opérateurs qu'ils ne peuvent pas se permettre de produire des résultats fragiles pour orienter la prise de décision. Un responsable de la DGS considère de cette manière l'étude ne peut pas être menée « *en catimini* », elle est « *mise sous les feux des projecteurs* » : selon lui, ça *« a évité qu'elle ne soit mise en œuvre d'une façon qui ne soit pas satisfaisante. Ça a obligé à faire quelque chose qui tienne la route, qui soit présentable, éviter qu'il y ait des dérapages »*[356]*.* De même Benoît Vallet considère que cette pression médiatique l'a « *aidé* » dans son projet : « *le fait d'avoir beaucoup de bruit autour du dispositif mettait quand même les personnes qui en avaient la responsabilité, dans sa réalisation concrète, dans une obligation de faire propre quoi, et de faire attention à ce qu'ils faisaien*t »[357]. Néanmoins, la décision politique de mener cette expérimentation n'est pas rediscutée comme l'explique le DGS : « *la ministre a été très consistante en disant « on a commencé, on va jusqu'au bout », il n'y a jamais eu de volonté d'arrêter le dispositif (…) alors même qu'on a été plusieurs fois à être très proches (…) d'un point de rupture* »[358]. Ainsi l'objectif, le format et les modalités restent inchangés et le projet est toujours porté politiquement par les différents participants.

B - Mise en œuvre de l'expérimentation.

Malgré cette controverse médiatique, les porteurs opérationnels s'organisent pour préparer la mise en œuvre de cette expérimentation. Le FFAS joue ici un rôle central pour piloter cette opérationnalisation et solliciter les différents acteurs impliqués : prestataires, distributeurs, industriels, groupe de chercheurs chargés de l'analyse des données. Il s'agit alors de faire en sorte que la réalisation de l'expérimentation corresponde bien au cadre fixé par le comité de pilotage (délais, financements) et le comité scientifique (protocole). Mais ce processus de concrétisation n'a rien d'évident et soulève un certain nombre de problèmes, qu'il s'agit de régler dans l'urgence afin de ne pas compromettre cette étude, d'une ampleur inhabituelle et organisée sur un temps très court.

---

[354] Entretien chercheur, décembre 2017.
[355] Entretien chercheur, novembre 2017
[356] Entretien responsable DGS, novembre 2017
[357] Entretien responsable DGS, mars 2018.
[358] Entretien responsable DGS, mars 2018.

1) Le pilotage opérationnel de l'expérimentation.

Le FFAS est donc chargé de la mise en œuvre du protocole du comité scientifique. Très tôt, le directeur du FFAS sollicite un cabinet de conseil en communication et « *marketing social* », LinkUp, dirigé par Sandrine Raffin, avec laquelle il travaille régulièrement. Ce cabinet est spécialisé dans le montage d'expériences de « *living lab* » et sur le « *changement de comportement* » [359] (expérimentations en magasins Vita+ avec la DGS et Nicole Darmon, et Opticourses). Daniel Nairaud demande à Sandrine Raffin de lui proposer une esquisse de protocole de mise en œuvre opérationnelle, en s'en tenant « *strictement à ce qu'avaient dit les scientifiques* »[360]. Il explique que ce choix devrait leur permettre de « *gagner du temps* », en travaillant avec des prestataires directement opérationnels : « *Franchement il faut faire ça sur la base de l'expérience acquise. On a besoin de quelqu'un qui soit capable de nous implanter des dispositifs en magasin tel que ça a été fait dans le cadre d'Opticourses. On va gagner du temps* »[361]. LinkUp doit alors faire des propositions de dispositifs expérimentaux, de visuels, des panneaux et de plaquettes. En parallèle, il sollicite deux autres agences, mais une décline et l'autre fait une proposition jugée moins intéressante.

Très rapidement, le directeur du FFAS élabore le cadre de cette prestation, « *un protocole de gouvernance* », pour attribuer un rôle précis à l'agence et lui confier la « *coordination des prestataires* ». En revanche, elle ne prend « *aucune décision stratégique* », prérogative du FFAS. L'agence est l'interlocutrice des différents intervenants : après une mise en concurrence, LinkUp retient une agence d'intérim, pour fournir 66 intervenants pour étiqueter directement les produits dans les magasins. Elle met aussi en concurrence d'autres prestataires : les imprimeurs, le prestataire chargé de mettre en place un système de monitoring (le laboratoire ALISS INRA) et les 24 diététiciens qui doivent passer deux fois par semaines dans les magasins pour contrôler la mise en œuvre (Diet At Work). LinkUp doit également assurer la formation de ce personnel intérimaire embauché pour le temps de l'expérimentation, suivre le déroulement de l'expérimentation et constituer l'interlocuteur opérationnel qui recevra toutes les demandes et les signalements de problèmes. Le directeur du FFAS gère lui-même les relations avec les distributeurs et les industriels pour fixer les conditions de l'expérimentation et surtout encadrer juridiquement la récupération des données d'achats. Lors d'une réunion avec les membres de la FCD, il tente de convaincre les distributeurs de mobiliser 50 magasins pour accueillir l'étude [362] . Pour limiter « *les effets d'enseigne* », il souhaite avoir plusieurs distributeurs « *intégrés* » (éviter les franchises). Et à la fin de cette réunion, quatre distributeurs se proposent, mais seulement trois sont retenus : Auchan, Carrefour et Casino. Il leur demande alors de fournir une « *cartographie* » de leurs magasins, afin de transmettre une liste au comité scientifique, pour qu'il puisse effectuer un tirage au sort randomisé (parmi environ 6000 magasins). Le FFAS doit gérer les aspects juridiques et établir des contrats avec les participants. Daniel Nairaud explique ainsi que les distributeurs avaient énormément de

[359] Entretien membres LinkUp, février 2018
[360] Entretien membre du FFAS, novembre 2017.
[361] Entretien membre du FFAS, novembre 2017.
[362] Entretien membre du FFAS, novembre 2017.

« *préventions juridiques* » sur la propriété des données, sur les contrats de confidentialité, car la maîtrise des données constitue « *le cœur du réacteur* »[363]. L'élaboration de ces contrats prend un certain temps pour établir un « *cadre solide* », validé par les juristes des distributeurs, notamment chez Carrefour, qui a été « *ultra leader* » sur ces aspects, pour « *ne pas mettre à mal la protection des personnes, le secret industriel et commercial* » [364] . Ce cadre juridique est essentiel pour permettre de récupérer le produit de l'expérimentation : les données d'achats.

A partir du protocole du comité scientifique, LinkUp réalise une étude de faisabilité en juillet 2016, pour définir une mise en œuvre concrète[365] et proposer une « *transcription opérationnelle* » du protocole scientifique. Cette version est ensuite soumise aux comités scientifique et de pilotage[366]. Cette étude leur permet de soulever les points « *très complexes* », « *voire même impossibles* », qui nécessitent d'être « *réajustés* »[367]. En particulier, ils proposent de limiter le tirage au sort à trois grandes régions (les Hauts-de-France, la région parisienne et la région de Lyon), pour limiter les coûts logistiques (sur les déplacements entre magasins) : selon eux, mettre en œuvre l'étude sur la France entière aurait été « *impossible* ». De même pour « *que le périmètre des produits testés soit réaliste* »[368], ils privilégient les supermarchés aux hypermarchés. Le comité scientifique se charge ensuite du tirage au sort et renvoie la liste des magasins des trois enseignes et les logos concernés. Un membre du FFAS considère que ce processus de constitution de l'échantillon est satisfaisant d'un point de vue scientifique : « *franchement ça a été fait de manière extrêmement rigoureuse (…) tout le monde a l'impression d'avoir fait un travail propre* »[369].

Pour les rayons à étiqueter, LinkUp propose également d'en réduire le nombre, afin de limiter le nombre d'étiquettes à apposer. En termes de budget et de délais, ils peuvent poser jusqu'à 2 millions d'étiquettes. A partir de cette donnée, ils regardent le nombre de références dans les rayons choisis par le comité scientifique et rapidement ils estiment que les produits laitiers et les boissons présentent une rotation trop élevée pour qu'ils puissent suivre la cadence[370]; le taux de rotation est en revanche insuffisant pour les céréales ; pour les biscuits, le nombre de références est trop important ; ou encore pour d'autres rayons, ils ont des difficultés pour obtenir l'accord des marques. Ainsi ils proposent d'étudier quatre catégories : plats cuisinés préparés ou plats composés au rayon épicerie (en conserves) ; produits de viennoiserie ; produits de panification emballés ; produits traiteurs frais emballés. Ils justifient ce choix par la fréquentation de ces rayons (tous types de populations) et la variété des marques. Cette nouvelle liste est ensuite soumise et validée par le comité scientifique.

---

363 Entretien membre du FFAS, novembre 2017.
364 Entretien membre du FFAS, novembre 2017.
365 Entretien membres LinkUp, février 2018
366 Rapport d'exécution, FFAS.
367 Entretien membres LinkUp, février 2018
368 Entretien membres de LinkUp, février 2018
369 Entretien membres du FFAS, novembre 2017.
370 Entretien membres de LinkUp, février 2018

A partir des rayons sélectionnés, le FFAS sollicite les industriels concernés pour qu'ils participent à l'expérimentation. Il mobilise les membres du comité de pilotage, l'ANIA ainsi que ses donateurs. Comme l'ANIA a demandé cette expérimentation, certains membres de l'ANIA se mobilisent pour convaincre des industriels « *réticents* »[371] à l'idée de participer à l'expérimentation, afin d'avoir un taux de couverture suffisant pour que l'impact des logos soit mesurable. Comme l'explique un dirigeant de l'ANIA, ce rôle d'intermédiaire est essentiel pour que ces acteurs acceptent que les logos soient apposés sur leurs produits lors de l'expérimentation : « *les gens étaient un peu effrayés en disant « mais comment, mes produits… ils vont se voir affublés de différents systèmes, je ne suis pas d'accord avec certains systèmes », mais on aurait dû leur expliquer. Donc moi j'ai travaillé avec l'ANIA pour appeler des patrons d'entreprises qui étaient un peu réticents etc. et leur expliquer que mettre sur mon paquet ça ne veut pas dire « je m'engage », c'est justement pour apprendre* »[372]. Selon ce dirigeant de l'ANIA les réactions des industriels restaient « *mitigées* »[373] et il a dû mener un travail d'intéressement intense pour que suffisamment d'acteurs économiques soient prêts à appliquer les logos sur leurs produits : « *je me vois en vacances passant des coups de fils à certaines entreprises* »[374].

Une fois que les dirigeants d'entreprises sont convaincus, il est nécessaire de négocier la mise en œuvre avec les différentes directions, pour avoir les informations sur les produits : « *on a été surpris, on n'avait pas imaginé qu'une fois que la décision était prise il y aurait des résistances pour redescendre dans les différentes strates de ces entreprises* »[375]. Ils parviennent ainsi à convaincre 29 industriels, avec 1298 produits référencés au total (entre 300 et 600 par magasin), ce qui représente 79% du rayon traiteur frais, 86% des rayons pains et viennoiserie ; 67% des plats cuisinés, avec 1 748 503 étiquettes générées[376]. Le FFAS transmet ensuite les contacts à LinkUp chargé d'opérationnaliser la récupération des données sur les produits étiquetés avec les services, afin d'anticiper la production des étiquettes et de vérifier en amont qu'ils disposent des données nécessaires. LinkUp est également chargé de vérifier avec les magasins des trois enseignes les produits qui seront présents en rayon.

2) Suivi et contrôle de l'expérience.

Pour assurer l'étiquetage et le pilotage de l'expérimentation, LinkUp sollicite différents prestataires. Elle retient le laboratoire ALISS de l'INRA (auquel est rattaché Pierre Combris). Ce laboratoire spécialisé en économie comportementale, notamment dans l'alimentation, a déjà mené des expérimentations et développé des applications de suivi (avec le PNNS, sur les effets des messages santé). De même ils sont en charge de l'Oqali, qui collecte et analyse toutes les données sur l'évolution de l'offre alimentaire. Un chercheur d'ALISS est chargé de l'opérationnalisation, il sollicite

[371] Entretien dirigeant ANIA, janvier 2018.
[372] Entretien dirigeant ANIA, janvier 2018.
[373] Entretien dirigeant ANIA, janvier 2018.
[374] Entretien dirigeant ANIA, janvier 2018.
[375] Entretien dirigeant ANIA, janvier 2018.
[376] Rapport d'exécution, FFAS.

également des « *data scientists* » et des informaticiens pour développer « *dans l'urgence* » une application « *GETIC* » pour permettre de calculer puis de produire des étiquettes, en utilisant les algorithmes ou formules des 4 logos et en intégrant les données nutritionnelles fournies par les industriels [377] . A partir de mai, ils commencent à élaborer cette application et échangent régulièrement avec LinkUp pour valider ou modifier leurs propositions, la nature de la commande étant revue au fur et à mesure[378].

Progressivement, il est apparu qu'il fallait développer un deuxième volet, pour permettre le suivi de diététiciens, faire du *reporting*. Comme l'explique Olivier Allais, le volet « *opérationnel* » doit permettre de « *réduire au maximum les erreurs d'étiquetage* », en automatisant le processus. Cette application doit être disponible sur tablette, sans wifi, liée à une scannette : ainsi en scannant le code barre des produits, les opérateurs trouvent automatiquement les étiquettes correspondant. Cette application permet aussi d'identifier les produits qui ne sont pas étiquetés et qui devraient l'être. Il s'agit de « *récupérer beaucoup de données* » sur le déroulement réel en magasins, pour signaler si un produit n'est pas présent, en rupture de stock ou s'il manque des étiquettes. Ces données doivent ensuite être transmises à l'équipe qui sera chargée de faire l'analyse et de produire les résultats. Une partie de l'application doit permettre aux diététiciens de vérifier l'étiquetage, de manière aléatoire, pour indiquer la qualité de l'étiquetage. Un chercheur doit assurer la *hotline* pour gérer les problèmes liés au déploiement de l'application (par exemple si une scannette ne marche pas). Cette application permet de produire des données statistiques et d'accéder aux rapports de terrain pour avoir davantage d'informations. Une fois l'application développée, les agents de LinkUp réalisent des tests d'étiquetage sur le terrain dans deux magasins pour pouvoir « *bien calibrer le temps* »[379] et les cadences d'étiquetage, afin de prévoir les ressources nécessaires.

Parallèlement, pour préparer le traitement des données, Daniel Nairaud demande également à Olivier Allais de réaliser une étude « *d'inter-opérabilité des données* », pour vérifier que les données fournies par les distributeurs sont comparables. Olivier Allais a donc rencontré les différents distributeurs pour récupérer leurs données : « *ça a permis de mettre le nez dans les données, (…) de savoir aussi ce dont on avait besoin et ensuite pour pouvoir écrire les accords de confidentialité, tous ces contrats, pour ensuite pouvoir accéder aux données (…) pour essayer d'identifier les futurs problèmes, (…) et être sûr que ça matchait bien, qu'on pouvait faire correspondre les trois sources, parce que c'est trois systèmes différents* »[380]. Ils ont ainsi pu signaler qu'il était nécessaire d'avoir les données nutritionnelles pour pouvoir calculer le score FSA, qu'ils auraient aussi besoin de données sur les quantités[381].

[377] Entretien chercheur, novembre 2017
[378] Entretien chercheur, novembre 2017
[379] Entretien membres de LinkUp, février 2018
[380] Entretien chercheur, novembre 2017
[381] Entretien chercheur, novembre 2017

3) Aspects logistiques et déroulement de l'expérimentation.

Au niveau opérationnel, les agents de LinkUp rencontrent un certain nombre de difficultés. LinkUp propose un système de déploiement sur le modèle d'un « *réseau de franchises »*[382], avec des animateurs de réseaux et des formateurs, les diététiciens. Et l'ensemble de ces informations sont transmises au FFAS, et si besoin il sollicite le comité scientifique pour faire valider les ajustements du protocole. Concrètement, trois agents de LinkUp sont disponibles tous les jours, pour faire « *l'interface* » avec les « *120 personnes* » qui travaillent sur le terrain et simultanément ils pilotent de Paris 75 personnes[383] : ils sont sollicités en direct par les agents sur le terrain pour être informés des problèmes et proposer des solutions. La mise en œuvre de l'étude s'avère compliquée, notamment pour encadrer le personnel intérimaire et coordonner les acteurs sur le terrain. Il y a d'abord une période de rodage sur les deux premières semaines, comme l'explique un membre de LinkUp : « *il y a eu un étiquetage très progressif qui s'est mis en place, avec d'énormes trous, et c'est pour ça que ces résultats n'ont pas été traités et pris en compte dans le cadre de l'expérimentation ».*[384] La formation initiale n'est pas suffisante et au début certains opérateurs apposent mal les étiquettes (de travers, pas au bon endroit). Les contrôles menés par la DGCCRF permettent d'identifier des situations problématiques. Ainsi au bout de quinze jours, l'étiquetage reste mal réalisé dans un magasin, couvrant 40 à 50% des produits qui devaient être étiquetés[385]. En réponse, LinkUp remplace l'étiqueteur et la diététicienne et signale que les données de ce magasin ne peuvent pas être utilisées. Les agents de LinkUp expliquent qu'ils rencontrent des problèmes pour recruter des intérimaires : en particulier en région parisienne, ils ont des difficultés pour recruter des opérateurs faisant un travail de « *bonne qualité* » [386] . Sur l'ensemble des intervenants, ils ont dû en remplacer une dizaine. Pour gérer plus directement les intervenants, LinkUp crée six postes « *d'animateurs de réseau »*, chargés de passer en magasins, pour assurer une formation continue, remplacer des absents et effectuer des contrôles plus fréquents. Ainsi les « *animateurs de réseau »* peuvent remplacer des opérateurs défaillants et permettre une continuité dans l'étiquetage.

Au cours de l'expérimentation, ils doivent également gérer les ruptures de stocks d'étiquettes, notamment pour les logos analytiques avec une étiquette spécifique par produit. Il est compliqué d'avoir des données sur les approvisionnements en produit : les « *listings* » transmis par le « *central* » des différentes enseignes n'étaient pas stables et « *sûrs »*, ils ne correspondent pas forcément aux produits en magasin. Les magasins prennent aussi des décisions d'approvisionnement « *en local »* (10% des produits) et ces informations ne sont pas transmises au « *central »*. Cela nécessite donc un travail d'adaptation dans l'urgence, en début de l'étude, et puis au fur et à mesure pour suivre les évolutions (nouveaux produits, ruptures de stock, changement

[382] Entretien membres de LinkUp, février 2018
[383] Entretien membres de LinkUp, février 2018
[384] Entretien membres de LinkUp, février 2018
[385] Entretien membres de LinkUp, février 2018
[386] Entretien membres de LinkUp, février 2018

d'approvisionnement)[387]. Ce problème est facilement rectifiable pour le Nutri-Score et le SENS, en utilisant des étiquettes génériques. En revanche pour les systèmes analytiques (Nutri-Repères et Nutri-Couleurs), la production de nouvelles étiquettes nécessite davantage de temps et le système n'est véritablement rodé qu'au bout de 3 semaines.

D'autres problèmes concernent les dispositifs techniques nécessaires pour l'expérimentation : le vol ou la casse des dispositifs pour étiqueter, la disparition des panneaux d'information. Ainsi le maintien des conditions d'expérience doit faire l'objet d'un travail quotidien, pour corriger les dysfonctionnements et mener l'étude « *avec la plus grande honnêteté intellectuelle possible* »[388]. Le système de monitoring mis en place avec le laboratoire ALISS constitue un élément essentiel pour garantir la traçabilité et la qualité de l'expérimentation. Chaque problème est répertorié et fait l'objet d'un arbitrage au cas par cas, pour voir si cela remet en cause l'usage des données du magasin concerné. Un agent résume ainsi son travail d'interlocuteur avec l'ensemble des opérateurs sur le terrain : « *Chaque fois qu'il y avait un problème, c'était à nous, la plate-forme, leur contact direct c'était nous, donc chaque jour il y a des problèmes, donc il faut qu'on avise, qu'on voie comment on le traite. Est-ce qu'il faut appeler quelqu'un d'autre parce que là celui-là il est malade, comment on fait pour que le magasin soit étiqueté quand même ? Là il y a des produits qui ne sont pas bien étiquetés, pourquoi, comment on fait, comment on réagit ? Là il y a un problème (…) de référencement sur certains produits, là la scannette ne marche plus… »*[389].

Les principales critiques que les agents de LinkUp formulent sur cette expérimentation concernent le manque de temps pour la préparer, pour « *avoir vraiment toutes les données* » et « *une période de rodage plus importante* »[390] (trois semaines). Ils estiment également qu'il aurait fallu davantage de personnes chez LinkUp pour assurer la coordination et suivre la réalisation ; et ils auraient aimé avoir des « *profils plus impliqués, plus sérieux* » sur le terrain. Enfin sur la gestion des photos et des mails, ils auraient souhaité avoir des procédures plus automatisées. Mais globalement les agents considèrent qu'ils sont parvenus à mettre en place « *ce qui* [leur] *a été demandé* », qu'ils ont « *trouvé les moyens* » pour « *essayer d'avoir quelque chose qui soit le plus sérieux, scientifique possible* ». Au cours de l'expérimentation, LinkUp et le FFAS font régulièrement des présentations et transmettent des notes d'étape au comité de pilotage et au comité scientifique. Et le comité de pilotage salue la qualité du travail réalisé, comme l'explique un responsable de la DGS : « *LinkUp et autres, à mon avis ont fait du travail de pro, toute la méthodologie développée dans les 60 supermarchés, le fait que ça soit achalandé régulièrement, la réalisation des scores eux-mêmes, le cahier des charges de qualité de l'étude, je pense que c'est du bon travail* »[391]. A la fin de leur prestation, ils produisent et transmettent un rapport d'exécution sur l'évaluation, pour faire le point sur son déroulement.

---

[387] Entretien membres de LinkUp, février 2018
[388] Entretien membres de LinkUp, février 2018
[389] Entretien membres de LinkUp, février 2018.
[390] Entretien membres de LinkUp, février 2018
[391] Entretien responsable DGS, mars 2018.

4) Crise médiatique et rapport ANSES : une remise en cause des logos.

L'expérimentation est également surveillée par des acteurs externes. Craignant que l'étude ne soit pas menée correctement, l'équipe EREN de Serge Hercberg et l'association Foodwatch se rendent dans des magasins test, pour vérifier les conditions de mise en œuvre. Dès les premiers jours de l'expérimentation, Chantal Julia organise des visites discrètes, prend des photos et vérifie l'étiquetage. Elle rédige un rapport puis le transmet aux journalistes avec lesquels ils sont en contact. Dans ce rapport, repris par les journalistes du *Monde,* elle soulève un certain nombre de problèmes d'étiquetage, dénonce les mauvaises conditions de réalisation et le manque de contrôle, ce qui pourrait pénaliser certains logos et remettre en cause la production de « *résultats statistiquement significatifs* ». La démarche d'enquête de l'équipe EREN est très critiquée, à la fois au sein de l'INSERM, par la DGS et les opérateurs[392], qui dénoncent une méthode non scientifique, dont le but était de médiatiser les limites de l'expérimentation et de la décrédibiliser en amont, laissant entendre que si les résultats n'étaient pas favorables au 5-C, c'était dû à une mauvaise réalisation.

Début octobre 2016, *Le Monde* publie un article sur « *la difficile mise en place de l'étiquetage alimentaire* »[393] : il dénonce la mauvaise qualité de l'étiquetage dans certains rayons de magasins. Ces critiques sont alors réfutées par le FFAS, qui considère que l'expérimentation se déroule très bien et juge que ces « *enquêtes sauvages* » risquent de perturber son déroulement. Dans l'article, la légitimité et la crédibilité de l'expérimentation sont attaquées, dénonçant des problèmes de méthodologie, un faible nombre de rayons, de produits étiquetés et une durée courte. L'association Open Food Facts demande ainsi que les données soient publiées « *afin que chacun puisse les analyser* ». Un autre article suit l'évolution de la composition du comité scientifique : avec de nouvelles « *démissions* » et l'arrivée d'Ambroise Martin (professeur de nutrition, présenté comme étant proche du secteur agroalimentaire)[394]

L'agence est très vite mise en cause par la presse, pour répondre à ces attaques elle précise que les erreurs sont répertoriées et que les quinze premiers jours ne seront pas comptabilisés : « *on avait bien spécifié aux équipes de l'INRA qu'il nous fallait 15 jours, et en réalité il nous a fallu un peu plus de 15 jours, mais tout a été bien documenté, bien spécifié* » [395] . Ce nouvel « *épisode médiatique* » est « *douloureux* » pour les agents de LinkUp, qui se sentent « *mis en défaut* », « *injustement* » car ils essayaient de « *veiller le plus possible à avoir des conditions égalitaires* »[396]. La crise médiatique constitue ainsi une contrainte et une source de difficultés supplémentaires : des articles sont publiés régulièrement sur le déroulement de l'expérimentation (jusqu'au 4 décembre), puis pendant la phase d'analyse des données, les journalistes continuent de publier des articles

[392] Entretien responsable DGS, mars 2018.
[393] Article *Le Monde,* « *La difficile mise en place de l'étiquetage alimentaire* », 5/10/2016.
[394] Article *Le Monde,* « *Démissions en série au comité scientifique chargé de l'étude sur l'étiquetage alimentaire* », 5/10/2016
[395] Entretien membres de LinkUp, février 2018
[396] Entretien membres de LinkUp, février 2018

pour maintenir la pression médiatique, rappeler les critiques sur le fonctionnement des comités, le déroulement de l'expérimentation et réaffirmer les soutiens du 5-C[397].

Parallèlement, alors que les données sont en cours d'analyse, une démarche d'expertise classique vient fragiliser le choix du logo. L'ANSES publie un avis le 31 janvier 2016, sur « *l'analyse de la pertinence en matière de nutrition de systèmes d'information nutritionnelle* [SIN] *destinés au consommateur* » [398] (Nutri-Repère, Nutri-Couleurs, Nutri-Score, SENS et Health Star Rating System), pour lequel elle a été saisie en juillet. Les experts du comité spécialisé en « *Nutrition humaine* » (présidé par François Mariotti, PR AgroParisTech nutrition) prennent en charge l'élaboration de cet avis, des rapporteurs sont désignés : Olivier Bruyère (PU épidémiologie, santé publique), Stephan Marette (DR, AgroParisTech, économie expérimentale), Thomas Moyon (INRA, Biostatistiques), Lydiane Nabec (MCF, Université Paris Sud, gestion, information aux consommateurs), Stéphane Walrand (DR INRA, physiopathologie). Les experts définissent cette « *pertinence* » comme la « *capacité à réduire l'incidence de pathologies dans l'ensemble de la population* » : ces dispositifs devraient permettre au consommateur « *d'intégrer ces informations afin d'améliorer ses comportements alimentaires de manière durable* ». Les experts tentent d'identifier les variables à étudier pour analyser cette pertinence (nutriments, énergie, autres substances, régimes). Ils en déduisent que les dispositifs intègrent « *sans distinction et de façon imprécise* » les besoins spécifiques des différents groupes de population. Ensuite ils évaluent « *la capacité des SIN à orienter le comportement du consommateur au regard des objectifs de santé publique* ». A partir d'une étude bibliographique, ils constatent que les travaux sur ce sujet sont « *en nombre limité* », présentent « *des résultats contrastés* » et signalent de « *possibles effets contradictoires* ». Selon eux, il n'existe pas de donnée « *reliant directement la mise en place* » d'un logo « *à des déterminants de santé* »[399]. L'ANSES en conclut donc que « *la pertinence nutritionnelle dans une perspective de santé publique des SIN examinés n'est pas démontrée* ». Elle considère qu'il s'agit davantage d'une mesure « *d'accompagnement* » d'autres actions d'éducation, d'information et d'encadrement. Et elle insiste sur la nécessité de mettre en place un suivi et une évaluation régulière des impacts. Cet avis communiqué le 14 février, est repris par l'AFP et par plusieurs journaux dans les jours qui suivent (*Le Figaro, Les Echos, Santé Magazine*) [400] et présentent les logos comme « *peu pertinents* », d'un point de vue de santé publique : cette position est proche de celle d'acteurs critiques, notamment l'ANIA et la FCD, qui se félicitent de ces conclusions[401].

---

[397] Article *Le* Quotidien du Médecin, 19/12/2016, « *Des logos nutritionnels en expérimentation. La controverse indigeste de 2016* », D. Coulomb.
[398] Avis de l'ANSES relatif à « *l'analyse de la pertinence en matière de nutrition de systèmes d'information nutritionnelle destinés au consommateur* », 31 janvier 2016.
[399] Communication ANSES, « *Systèmes d'information nutritionnelle: un niveau de preuve insuffisant pour démontrer leur pertinence au regard des enjeux de santé publique* », 14/02/2017.
[400] « Le leurre de l'étiquetage alimentaire simplifié », *Le Figaro,* 14/02/2017 ; « Santé: des étiquettes nutrition peu pertinentes », *Les Echos*, 15/02/2017 ; « Alimentation: les systèmes d'information nutritionnelle jugés peu pertinents », *Santé Magazine.fr*, 15/02/2017.
[401] *L'Obs, « L'étiquetage nutritionnel bientôt remballé ?*, 02/03/2017.

Face à cette remise en cause de la pertinence des logos, les promoteurs de dispositifs, en particulier Serge Hercberg, se mobilisent pour critiquer cet avis et sollicitent leurs contacts médiatiques. Le 22 février, il publie une réponse dans *Le quotidien du médecin.fr* et explique que l'ANSES « *demande aux logos nutritionnels ce qu'ils ne sont pas en mesure de fournir* ». Il estime en effet qu'on « *ne peut pas demander à un logo nutritionnel de modifier à lui tout seul la prévalence de pathologies chroniques* »[402]. Il conteste également la revue de littérature et les critères retenus par l'ANSES pour évaluer la pertinence des logos : pour qu'un tel impact soit perceptible, « *il faudrait que les logos soient installés depuis au moins une décennie et accompagnés d'une prise de conscience de la population* ». Le 28 février, Pascale Santi publie un article sur la « *bataille de la pertinence de l'étiquetage nutritionnel* »[403], relayant notamment l'opposition de la Société Française de Santé Publique à l'avis de l'ANSES (le président de cette association Pierre Lombrail a publié une tribune dans *The Conversation* le 27 février). Puis le 3 mars, le HCSP publie un communiqué de presse, dans lequel il s'étonne des conclusions de l'ANSES, qui sont contraires aux siennes (avis du 25 juin 2015). Selon le HCSP, aucune « *étude ne peut répondre à une telle question* », et l'ANSES « *aurait dû refuser d'*[y] *répondre* ». Ce communiqué est à son tour repris par Pascale Santi dans un article du 3 mars 2017[404].

Parallèlement une autre attaque est lancée par les *Big Six* (Coca-Cola, Mars, Mondelez, Nestlé, Pepsi-Co), qui annoncent le 9 mars à Bruxelles qu'ils souhaitent mettre en œuvre leur propre système, avant la fin de l'expérimentation : il s'agirait d'un système Nutri-Couleurs qu'ils ont proposé pour l'expérimentation, mais ce système serait appliqué à la portion au lieu des 100g (ce qui permettrait de produire des classements plus favorables)[405]. Selon Stéphane Horel, qui relaie cette information dans *Le Monde*, cette démarche a pour objectif d'imposer ce système au niveau européen avant que les résultats de l'expérimentation soient publiés et que la Ministre choisisse un logo.

5) Comparer les logos : les résultats de l'expérimentation

Malgré ces crises médiatiques successives, l'expérimentation est achevée et une équipe est désignée dans l'urgence pour traiter les données et produire des résultats et permettre d'orienter et de justifier la décision politique.

La désignation des membres du groupe de traitement des données pose problème. Il n'a pas été constitué en amont, n'a pas participé à l'élaboration du protocole et il n'est pas nommé par le comité scientifique. Dans son protocole, le comité conseillait de faire appel à une agence publique ou à un laboratoire indépendant, afin de garantir la crédibilité des résultats. Courant octobre et novembre, le directeur du FFAS doit constituer ce groupe, pour cela il demande des conseils à des membres du

---

402 « L'ANSES « *demande aux logos nutritionnels ce qu'ils ne sont pas en mesure de fournir* », Le Quotidien du médecin.fr, 22.02.2017.
403 « *Bataille de la pertinence de l'étiquetage nutritionnel », Le Monde,* 28/02/2017.
404 « *Nouvelle polémique autour de l'étiquetage nutritionnel* », *Le Monde,* 03/03/2017.
405 « *Nutrition : l'offensive surprise de l'agrobusiness* », St. Horel, *Le Monde,* 09/03/2017.

comité scientifique. Ils proposent des noms de chercheurs, que Daniel Nairaud sollicite directement pour participer au groupe : certains refusent (comme Fabrice Etilé)[406], d'autres acceptent, négociant la possibilité de publier ces résultats dans des revues scientifiques. Ainsi un groupe se constitue autour d'une équipe de Pierre Dubois (Ecole d'Economie de Toulouse) qui pilote le groupe auquel participent Céline Bonnet (INRA, Toulouse), Olivier Allais (ALISS) et Paulo Albuquerque (INSEAD, proche de Pierre Chandon). Une chercheuse explique ainsi pourquoi elle a accepté de participer à ce projet : « *c'est une expérience unique. Je trouve ça génial qu'enfin il y ait des moyens aussi importants pour réaliser une expérience, grandeur nature comme ça, dans les magasins, en France* »[407]. Les membres de ce groupe ont l'habitude de « *manipuler des bases de données extrêmement grosses »*[408], contrairement à des économistes spécialisés en expérimentation en laboratoire, ils n'ont pas de conflits d'intérêts et n'ont pas participé au comité scientifique, dans un contexte particulièrement sensible médiatiquement. Cependant la constitution du groupe fait l'objet de certaines critiques : il est créé très tardivement et ces économistes ne sont pas spécialistes des logos[409], ni des essais randomisés dans le cadre d'interventions de santé publique.

Le groupe est stabilisé en décembre 2016. Il parvient à récupérer rapidement les données de Casino et de Simply, qu'il traite progressivement. En revanche, les données de Carrefour posent davantage de problèmes : dans un premier temps, les équipes de Carrefour ne transmettent que les codes-barres, pas les intitulés des produits, ni les quantités. Le groupe rencontre donc des difficultés pour faire « *matcher »* les données des trois distributeurs, et Daniel Nairaud se mobilise directement pour récupérer toutes les données nécessaires, comme convenu. A partir de fin janvier, le groupe traite les données pendant un mois, pour les « *rendre propres »*[410]. Puis il mène l'évaluation en « *se cal*[ant] *exactement sur ce qui* [est] *demandé »* [411] par le comité scientifique. Pierre Dubois qui pilote le groupe insiste beaucoup sur la nécessité de respecter précisément la demande du comité scientifique, se « *focaliser sur cet outcome »*, dans un temps très limité. Ils doivent travailler « *dans le stress, dans l'urgence, avec des nuits très courtes, mais ils* [peuvent] *travailler correctement »*[412], selon un chercheur « *tout s'est fait dans l'urgence parce que c'est le temps politique* »[413]. Il regrette qu'ils aient eu à travailler dans l'urgence, il considère que l'équipe de traitement des données aurait dû être associée en amont, lors de la définition du protocole, pour pouvoir préparer correctement l'analyse des données. Et il aurait voulu avoir accès aux données plus tôt et à des données plus anciennes (d'autres années pour pouvoir les comparer). Le groupe subit une certaine pression de la part de leurs pairs (notamment Fabrice Etilé, qui publie un article critique dans *The Conversation*) et de journalistes. En revanche, comme l'explique un chercheur, ils n'ont reçu aucune pression de

[406] Entretien chercheur, novembre 2017
[407] Entretien chercheuse, novembre 2017
[408] Entretien chercheur, novembre 2017
[409] Entretien chercheur, novembre 2017
[410] Entretien chercheur, novembre 2017
[411] Entretien chercheur, novembre 2017
[412] Entretien chercheur, novembre 2017
[413] Entretien chercheur, novembre 2017

la part des opérateurs économiques. Face à ces critiques, le groupe décide « *de se couper complètement* », préservé par la FFAS et le président du comité scientifique.

Ils se répartissent les bases de données : deux chercheurs s'occupent du nettoyage des bases de données (traduction, formalisation [414]), puis ils doivent « *matcher l'ensemble des bases* ». Parallèlement un chercheur développe des programmes sur le logiciel STATA pour pouvoir les traiter[415], il « *fait tourner* » les programmes avec les données, puis tous les membres se livrent à un travail de vérification des données, des codes et font « *retourner les programmes* », pour « *vérifier si* [ils] *trouvent bien les même choses* »[416]. Une chercheuse explique ainsi : « *On vérifiait le travail des uns et des autres, puisqu'on a été amené à reprendre une partie du travail de l'autre pour l'adapter à sa partie, etc. (…) ça a été des tests de robustesse dans tous les sens et on faisait des réunions téléphoniques très, très, très régulièrement. Après, moi j'avais un collègue à Toulouse, donc on se voyait physiquement. Mais après, enfin voilà, après, je connaissais très bien aussi* [un chercheur]. (…) *Notre collaboration était très facile, on a les mêmes méthodes de travail* »[417]. Ensuite un chercheur prend en charge la rédaction du rapport, puis les autres membres interviennent, relisent, font des tableaux pour le compléter. Un chercheur considère qu'ils ont très bien travaillé ensemble alors que c'était « *un boulot monstrueux* ». Ainsi à partir de l'*outcome* et des méthodes définies par le comité scientifique (calcul du score FSA pondéré par les calories), ils répondent « *strictement* » à la commande : « *les méthodes, on les maîtrisait parfaitement, les logiciels et les données, on avait déjà un bon* a priori, *on maîtrisait bien aussi. Et puis sur l'outcome, on a calculé et puis basta, c'est tout* »[418]. Ils produisent l'*outcome* global et par catégories de produits.

Ils échangent régulièrement avec un sous-groupe du comité scientifique chargé de « *surveiller l'avancée du traitement des données* » [419] : ils peuvent ainsi faire part des problèmes qu'ils rencontrent au fur et à mesure, demander des conseils et des arbitrages[420]. En particulier, le comité scientifique préconisait d'utiliser la méthode en double différence, méthode la plus « *classique* »[421] pour ce type d'évaluations. Un chercheur explique que cette méthode est censée permettre « *d'avoir une meilleure appréciation de l'impact* », dans le temps sur deux périodes, et éviter « *des biais de sélection dus à l'enquête* ». Mais elle ne « *donnait pas des résultats très bons* » : concrètement cette méthode ne permettait pas de rendre visibles et significatifs les effets des logos, ni de les comparer entre eux : selon lui, ils ne pouvaient pas « *s'attendre à des effets absolument gigantesques* », mais avec la méthode de la double différence, « *il n'y a aucune différence* » entre les logos[422]. C'est pourquoi ils ont « *essayé de construire d'autres indicateurs* » et d'utiliser la méthode en « *différence première* » (première étape de la méthode en double différence) : selon lui la méthode des

[414] Entretien chercheuse, novembre 2017
[415] Entretien chercheur, novembre 2017
[416] Entretien chercheur, novembre 2017
[417] Entretien chercheuse, novembre 2017
[418] Entretien chercheur, novembre 2017
[419] Entretien chercheur, décembre 2017
[420] Entretien chercheur, décembre 2017
[421] Entretien chercheur, décembre 2017
[422] Entretien chercheur, décembre 2017

différences premières est « *valide aussi* », mais elle « *est plus globale* » et permet « *d'évaluer des impacts de logos propres, sans tenir compte en fait de l'évolution de (…) la consommation dans une région donnée* ».

Un chercheur considère ainsi que ce travail supplémentaire a permis de différencier les logos : « *ils* (sont) *allés un petit peu plus loin que ce qu'on leur demandait quoi, parce qu'au début on leur demandait juste d'estimer un modèle en double différence. S'ils n'avaient fait que ça en fait, on ne pouvait rien conclure (…) l'enquête n'aurait servi à rien* »[423]. Il s'agit donc de trouver la bonne méthode qui permette de rendre visibles des résultats, en peu de temps. Ils ont également choisi de vérifier l'impact sur d'autres critères : par nutriments, par familles de produits, par panier, par transaction, pour des groupes particuliers de la population (porteurs de cartes de fidélité, les plus défavorisés[424]), pour tous les produits, les produits étiquetés ou les produits non étiquetés, et sur l'apport calorique, pour vérifier que « *les résultats vont dans le même sens* »[425]. Par ailleurs ils complètent leur analyse en contrôlant les effets de vagues d'étiquetage, les effets de périodes, l'effet des prix moyens et des taux d'erreur d'étiquetage. Selon ce chercheur, il aurait été possible de trouver encore d'autres solutions de traitement, « *plus intéressantes* », mais il aurait fallu 6 à 8 mois de plus pour mettre en œuvre d'autres modèles « *peut-être plus adaptés, régler certains problèmes d'endogénéité* », et exploiter davantage les données d'incidents.

Ils parviennent à produire un premier rapport fin février et le transmettent au sous-groupe du comité scientifique, avec lequel ils échangent. Les membres de ce sous-groupe font des remarques sur le rapport et demandent de analyses complémentaires. Le groupe de traitement intègre ces nouvelles analyses et soumet la version définitive le 15 mars 2017[426], dans laquelle ils expliquent que les logos ont un effet, qu'ils « *améliorent bien la qualité nutritionnelle* », que le Nutri-Score, SENS et Nutri-Couleurs « *semblent avoir un effet positif sur la qualité nutritionnelle des achats des consommateurs, alors que Nutri-Repère beaucoup moins* »[427]. Ils ajoutent que le Nutri-Score « *semble se détacher comme le plus efficace, surtout quand on tient compte de l'effet sur la population la plus sensible aux prix, devant le SENS et le Nutri-Couleurs, qui ont aussi des effets significatifs d'amélioration de la qualité nutritionnelle* ».

Pierre Dubois échange aussi régulièrement avec Daniel Nairaud pour le tenir informé du déroulement et du respect des délais, mais ils ont pour consigne de ne diffuser aucune information. Un chercheur explique ainsi : « *c'était un grand soulagement parce que notre seule crainte dans le comité scientifique, c'est qu'il n'y ait rien* »[428]. Ensuite le comité scientifique reprend les principaux

---

[423] Entretien chercheur, décembre 2017
[424] « *des personnes achetant les produits les moins chers, basé d'abord sur les dépenses moyennes, puis sur les prix moyens d'achat les plus faibles* » (Rapport du comité scientifique)
[425] Entretien chercheur, décembre 2017
[426] *Evaluation Expérimentation Logos Nutritionnels, Rapport pour le FFAS*, O. Allais, P. Albuquerque, C. Bonnet, P. Dubois, 15 mars 2017.
[427] *Evaluation Expérimentation Logos Nutritionnels, Rapport pour le FFAS*, O. Allais, P. Albuquerque, C. Bonnet, P. Dubois, 15 mars 2017.
[428] Entretien chercheur, novembre 2017

résultats du rapport rédige une « *synthèse* » dans son propre rapport publié le 14 mars 2017[429], pour mettre en avant les « *impacts positifs sur les différents critères»* et les plus « *significatifs »*, permettre de « *choisir »* et avoir une « *approche un peu robuste »*[430]. Selon un chercheur, les membres du comité scientifique étudient précisément les résultats produits par le groupe de traitement des données : afin de « *bien comprendre ce qu'on avait, à regarder tous les niveaux de significativité, comment les différents systèmes s'en tiraient »*[431]*.* Il explique que « *les résultats étaient quand même assez serrés »*, ils correspondaient « *en gros à ce* qu'[ils] *avaient anticipé »* ». Effectivement la présence d'un logo a un effet, le logo Nutri-Repère est le moins efficace, il estime que les trois autres logos ont des effets « *très proches* », que le « *Nutri-Score ne l'emportait pas de beaucoup, mais il l'emportait »*, c'est pourquoi le comité se prononce « *pour le Nutri-Score »*[432]. Dans son rapport, le comité scientifique conclut que l'opération *« est un succès puisque ces résultats permettent de proposer des réponses objectives aux questions posées »*[433], elle permet de montrer que « *trois des systèmes testés (Nutri-Couleurs, Nutri-Score et SENS) ont sans ambiguïté un effet positif* ». Il précise que cet effet est « *statistiquement significatif »* mais qu'il n'est pas « *de très grande ampleur »* : « *les trois systèmes efficaces (Nutri-Score, Nutri-Couleurs et SENS) améliorent respectivement, en différences premières, le score FSA des achats de produits étiquetés de 0.267, 0.233 et 0.198 points »,* pour un score moyen FSA de 6, ce qui fait une amélioration d'environ 4%. En revanche le Nutri-Repère « *n'a pas d'effet »* et semble « *dégrader ».* Le comité précise ensuite que la méthode en double différence ne permet pas « *de mettre en évidence des écarts significatifs entre les systèmes »*, néanmoins la « *combinaison d'approches multiples »* fait « *apparaître une supériorité d'ensemble assez nette pour Nutri-Score »* qui n'entraîne jamais « *de dégradation de la qualité nutritionnelle des achats et produit plus souvent que les autres, de façon statistiquement significative, une amélioration de cette qualité* »[434]. Il conclut : *« Au regard de l'ensemble de l'étude, Nutri-Score apparaît donc comme le système le plus efficace* » [435] . De plus l'étude qualitative complémentaire réalisée par le CREDOC, pour étudier la perception des différents logos par les consommateurs vient confirmer la supériorité du Nutri-Score. Parallèlement, une étude secrète en supermarché virtuel, sur 809 participants (dans le laboratoire GAEL de Bernard Ruffieux) a été financée par la DGS (si l'expérimentation ne produisait pas de résultats, et pour tester le NutriMark du groupe Leclerc)[436], comme l'explique un membre de la DGS : ils avaient « *préparé une éventuelle objection à une étude en vie réelle négative, en disant « elle est négative parce qu'on n'a pas eu la puissance qu'on espérait avoir, et en particulier pas assez de produits étiquetés et donc le résultat n'est pas au rendez-vous »* »[437]. Menée entre le 21 novembre et le 12 décembre 2016, cette étude

[429] Entretien chercheur, novembre 2017
[430] Entretien chercheur, décembre 2017
[431] Entretien chercheur, novembre 2017
[432] Entretien chercheur, novembre 2017
[433] Rapport du Comité scientifique, 14 mars 2017.
[434] Rapport du Comité scientifique, 14 mars 2017.
[435] Rapport du Comité scientifique, 14 mars 2017.
[436] Entretien chercheur, février 2018.
[437] Entretien chercheur, mars 2018.

propose la même hiérarchisation des logos, mais elle rend visibles des impacts plus forts, car le « *bruit* » de la vie réelle est neutralisé. Cela vient donc renforcer la crédibilité des résultats de l'expérimentation en conditions réelles.

Au lieu de conserver la méthode principale recommandée par le comité scientifique, et donc risquer de « *ne rien montrer* », les chercheurs préfèrent opter pour des changements méthodologiques afin de rendre visibles de effets significatifs, d'établir un classement entre les logos et de pouvoir formuler une préconisation. Il s'agit de faire en sorte que l'expérimentation ne serve pas à rien et qu'elle mette en visibilité des résultats : l'absence de classement des logos risquerait de décrédibiliser le recours à une démarche expérimentale en conditions réelles (pour laquelle ces chercheurs et le FFAS se sont mobilisés), plus globalement cela risquerait de délégitimer la mise en place de logos nutritionnels (notamment vis-à-vis des acteurs les plus critiques, industriels et distributeurs). Par ce détour méthodologique, ils parviennent à proposer une hiérarchisation des logos, en faveur du Nutri-Score : cela vient en retour renforcer la crédibilité de l'ensemble du dispositif car, contrairement aux critiques formulées dans la presse, le comité scientifique et le groupe de traitement des données sont parvenus à produire des résultats qui ne servent pas les intérêts d'acteurs économiques, mais renforcent la légitimité du choix porté par le Ministère de la Santé et l'équipe de Serge Hercberg. Alors que beaucoup d'acteurs critiquaient cette expérimentation, ses résultats viennent clore la controverse médiatique.

C - Clôture de la controverse et mise en œuvre du Nutri-Score

La publication des résultats de l'expérimentation constitue un moment crucial : ils permettent de justifier une prise de décision politique rapide, qui vient clore la dimension d'action publique de la controverse. Néanmoins, les chercheurs restent critiques vis-à-vis de l'expérimentation et de ces résultats, ils les contestent discrètement et maintiennent ouverte la controverse scientifique, en poursuivant leur travail de publication. Parallèlement, les opposants au Nutri-Score investissent une nouvelle dimension de la controverse : sa dimension juridique.

1) Le choix du Nutri-Score : une décision politique prise dans l'urgence.

Après avoir reçu le rapport du comité scientifique le 14 mars, dans les délais fixés par les acteurs politiques, la Ministre de la Santé annonce qu'elle choisit le Nutri-Score, présenté comme le système le plus efficace, grâce à l'expérimentation. Cette prise de décision dans l'urgence vient ainsi court-circuiter le travail du comité de pilotage qui devait faire l'intermédiaire et formuler des préconisations pour orienter l'action publique. Il s'agit d'éviter que le comité de pilotage produise un avis modifié par des membres critiques, qui s'opposeraient à ce choix ou chercheraient à relativiser les résultats. Le 15 mars 2017, la Ministre annonce dans un entretien exclusif publié dans le *Parisien* qu'elle choisit le Nutri-Score parce qu'il est jugé le plus « *pertinent* » par les études scientifiques[438] : « *Les*

[438] « *Voici le nouveau logo nutritionnel* », Elsa Mari et Florence Méréo, *Le Parisien,* 15 mars 2017.

résultats des études viennent de montrer que le plus pertinent des logos pour aider à manger sainement est le Nutri-Score ». Elle prévoit de prendre un arrêté en avril pour encadrer la mise en œuvre de cette mesure. Elle rappelle que ce logo reste facultatif, parce que les règles européennes ne permettent pas de le rendre obligatoire. Afin d'exercer une certaine pression, elle met en avant les attentes des consommateurs et compte sur l'engagement des opérateurs économiques pour y répondre : « *je compte sur la pression des consommateurs, qui demandent à être informés, pour que les industriels s'engagent dans cette voie. Certains joueront le jeu et cela aura un effet boule de neige. On ne peut pas parler de santé publique et ne pas être transparent. Aujourd'hui, tout le monde parle de prévention, c'est l'avenir de la santé* »[439].

Dans cet entretien elle revient également sur la publication du rapport critique de l'ANSES, mais considère que l'expérimentation a justement permis de « *démontrer* » « *pour la première fois, l'intérêt de l'étiquetage nutritionnel* » et de « *passer de l'intuition à la démonstration* ». Cette décision est ensuite relayée dans des articles de la presse nationale (*Libération*, *Les Echos*), qui retracent le déroulement de la controverse, l'opposition des opérateurs économiques et cette victoire [440]. Rapidement Fleury-Michon et Intermarché s'engagent à appliquer le Nutri-Score, puis le 27 avril la Ministre annonce que d'autres industriels et distributeurs vont apposer le logo : Leclerc, Auchan, Danone [441]. Ces acteurs signent alors une charte d'engagement. Les associations de consommateurs saluent cette décision et tentent de maintenir la pression sur les opérateurs économiques : l'UFC-Que Choisir se réjouit de « *cette victoire* », considérant que « *la balle est désormais dans le camp des industriels et distributeurs* ».[442]

Les promoteurs du Nutri-Score sont particulièrement « *satisfaits* » de cette décision, comme l'explique un responsable de la DGS : « *la conclusion a été positive pour ce qu'on défendait initialement* », et cela a permis de renforcer la légitimité du Nutri-Score[443]. Un membre de la DGS conclut ainsi sur les résultats : « *on a eu la plus belle combinaison possible, honnêtement, c'est-à-dire celui qui devait arriver premier, qui n'était pas voulu par les industriels, c'est idéal* »[444]. Selon lui cette décision politique aura un impact direct sur les stratégies des autres acteurs, qui seront obligés de définir leur position par rapport à cette stratégie nationale claire et légitime : « *c'est là la force du ministre, c'est que quand elle dit « ce sera ça », il se passe quelque chose, c'est-à-dire que y compris ceux qui sont un peu hésitants, des industriels, se disent « le gouvernement monte la voix, on va la*

---

[439] Entretien Marisol Touraine, « *Voici le nouveau logo nutritionnel* », Elsa Mari et Florence Méréo, *Le Parisien,* 15 mars 2017.
[440] *La Tribune, Les Echos, HuffingtonPost, Le Quotidien du médecin.fr, Libération, Le Monde, Le Figaro, L'Usine nouvelle* (articles publiés entre le 15 et le 23 mars).
[441] « *Etiquetage nutritionnel : des industriels s'engagent à mettre en place de le Nutri-Score à cinq couleurs* », Pascale Santi, *Le Monde*, 27 avril 2017.
[442] « *Un code couleurs sur nos aliments pour manger plus sain* », AFP, 15 mars 2015.
[443] Entretien responsable DGS, novembre 2017
[444] Entretien responsable DGS, mars 2018.

suivre » »[445]. Le portage politique reprend la main sur la décision au détriment des dispositifs de concertation.

De même, l'équipe scientifique qui a développé le logo est soulagée par les résultats de l'expérimentation, après une période de mise à l'écart et de grandes incertitudes. Serge Hercberg réagit alors publiquement à cette décision, demandant aux opérateurs économiques de reconnaître la supériorité du Nutri-Score et les résultats de l'étude, qu'il critiquait pourtant jusque-là : « *c'est une grande victoire pour la santé publique et pour les consommateurs. (…) Il faut maintenant que les industriels qui ont demandé fortement des démonstrations scientifiques de l'impact de ce logo acceptent les règles du jeu et le mettent en place rapidement ! »*[446]. Comme l'explique un membre de l'EREN, ils ont été « *agréablement surpris* » par les résultats, pour eux « *c'est un miracle »,* car ils ne « *s'attendai*[en]*t absolument pas à ce qu'on voie quoique ce soit »*, « *qu'il y ait des résultats significatifs et que le Nutri-Score sorte »*[447]. Ils maintiennent leurs critiques sur cette étude « *mal faite »*[448], mais considèrent que « *ça veut dire tout de même* [que le Nutri-Score] *est robuste »*[449]. Selon une chercheuse, « *ça prouve bien la robustesse de ce système »*. Un autre chercheur conclut ainsi : « *Les résultats d'une étude mal faite (…) vont servir en grande partie de support pour l'annonce au mois de mars de Marisol Touraine, (…)* […] *va prendre de vitesse un peu tout le monde et va annoncer dans le Parisien libéré quel logo elle a choisi* »[450].

En revanche, des chercheurs qui ont participé à l'élaboration du SENS considèrent que les résultats ne sont pas significatifs, que la méthode de la simple différence n'est pas suffisante et que la seule méthode « *valable scientifiquement* », en double différence, « *n'a rien donné* » : selon eux, les chercheurs ont sur-interprété « *du bruit* » et donné du sens à des résultats qui ne montraient rien[451]. Elle remet donc en cause la scientificité de l'expérimentation et de ses résultats, mais ne publicise pas ses réserves : une fois que l'annonce par la Ministre de la Santé est faite, il n'est plus utile de s'opposer à ce choix politique. Ainsi les chercheurs continuent de contester la légitimité scientifique de l'expérimentation. Et si les résultats permettent de justifier une prise de décision politique et de clore la dimension d'action publique de cette controverse, celle-ci reste ouverte dans le monde académique. Les deux équipes menées par Serge Hercberg et Nicole Darmon ne reconnaissent pas les résultats de l'expérimentation et vont continuer leurs travaux de recherche et de publication dans des revues scientifiques, afin de rendre plus robustes scientifiquement leurs systèmes : en

445 Entretien responsable DGS, mars 2018.
446 « *Un code couleurs sur nos aliments pour manger plus sain* », AFP, 15 mars 2015
447 Entretien chercheuse, novembre 2017
448 Entretien chercheur, novembre 2017
449 Entretien chercheuse, novembre 2017
450 Entretien chercheur, novembre 2017
451 Entretien chercheuse, décembre 2017.

2017 et 2018, les deux équipes publient de nouveaux résultats sur leurs logos respectifs dans des revues internationales[452].

D'autres participants au dispositif de concertation estiment que cette décision est précipitée et qu'ils sont ainsi pris de court. Le 15 mars, la FCD déclare auprès de l'AFP qu'elle est « *surprise de ce choix prématuré alors même que la concertation est toujours en cours »*[453]. Pour sa part l'ANIA indique qu'elle continue de participer à la concertation et attend la « *présentation officielle des résultats* ». Un dirigeant de l'ANIA dénonce ainsi une prise de décision prématurée, « *un peu rude* » et mal vécue par les acteurs impliqués dans le dispositif de concertation : « *le fait que ça vienne à chaud avec une annonce même un peu prématurée du politique, (…) c'est ça qui a braqué pas mal les acteurs, et je pense que ça, cet atterrissage un peu rude d'une démarche d'expérimentation qui avait été très participative et collégiale, co-financée, etc., participe du fait que il y ait pour le moment très très peu d'industriels qui ont rejoint Nutri-Score »*[454]. La rapidité de la décision politique fragilise en retour la démarche de concertation : les participants sont mis devant le fait accompli.

2) Concertation et rédaction du rapport du comité de pilotage.

Face à l'émergence de ces nouvelles critiques, le comité de pilotage doit jouer à nouveau son rôle de dispositif de concertation : les opérateurs économiques sont invités à formaliser leurs positions et recommandations pour la mise en œuvre du Nutri-Score. Les participants dénoncent d'abord une prise de décision hâtive, alors que le rapport du comité de pilotage n'a pas été rendu. Des séances sont organisées pour présenter les résultats, mais comme l'explique un dirigeant de l'ANIA, « *on sentait que de toutes façons la décision était prise* »[455]. La DGS demande alors aux membres de faire des propositions car certains points des divergences persistent. Un responsable de la DGS raconte ainsi comment s'est déroulée la concertation : *« il y a eu 30 versions de l'avis du comité de pilotage. Il y en a qui ont quand même très très fortement tiré pour que les conclusions du comité soient : « on ne sait pas, il y a des résultats, mais au fond le Traffic light c'est aussi bien, et le SENS il n'est pas mal au fond »*[456]. Selon lui, l'ANIA et la FCD « *voulaient minimiser de manière très forte*

---

[452] Julia C, Péneau S, Buscail C, Gonzalez R, Touvier M, Hercberg S, Kesse-Guyot E. "*Perception of different formats of front-of-pack nutrition labels according to sociodemographic, lifestyle and dietary factors in a French population: cross-sectional study among the NutriNet-Santé cohort participants*". *BMJ* Open. 2017 Jun 15; "*Front-of-pack Nutri-Score labelling in France: an evidence-based policy*", Julia, Chantal et al. The Lancet Public Health , Volume 3 , Issue 4 , e164; Tharrey, M., Maillot, M., Azaïs-Braesco, V., & Darmon, N. (2017)." From the SAIN,LIM system to the SENS algorithm: A review of a French approach of nutrient profiling". P*roceedings of the Nutrition Society*, 76(3), 237-246; Darmon N, Sondey J, Azaïs-Braesco V, Maillot M. "The SENS algorithm–a new nutrient profiling system for food labelling in Europe". *European Journal of Clinical Nutrition*. 2018;72(2):236-248. doi:10.1038/s41430-017-0017-6.
[453] « *Un code couleurs sur nos aliments pour manger plus sain* », AFP, 15 mars 2015.
[454] Entretien dirigeant ANIA, janvier 2018.
[455] Entretien dirigeant ANIA, janvier 2018.
[456] Entretien responsable DGS, novembre 2017

la réalité des résultats ». Ils ont alors fait de nouvelles propositions pour « *améliorer »* leurs logos, « *relancer tout le débat »* et « *jouer la montre »*[457].

Du côté des distributeurs, la FCD estime que le SENS a également obtenu un score « *proche »* de celui du Nutri-Score, « *malgré les limites de sa présentation graphique initiale »*[458]. La FCD propose d'élaborer un « *SENS amélioré »*, avec une échelle colorielle, qui se rapproche du Nutri-Score et la présentation des quatre catégories, avec un effet loupe. Cinq distributeurs (Carrefour, Auchan, Casino, Monoprix et Système U) se seraient déclarés en faveur de ce système. Néanmoins cette proposition est mal accueillie par certains membres du comité de pilotage. Selon les membres de la DGS, ce système reste mauvais car ce qui pose problème dans le SENS, c'est davantage sa « *carrosserie »* que son « *moteur »*, ils estiment même qu'en utilisant l'algorithme du SENS avec le format visuel du Nutri-Score, ils auraient sans doute eu des résultats similaires à ceux du Nutri-Score[459]. Leclerc déclare qu'il mettrait en œuvre le système consensuel retenu.

Les dirigeants de l'ANIA insistent sur plusieurs éléments : d'abord la plupart des industriels sont prêts à mettre en œuvre un système d'information nutritionnelle simplifiée. Ensuite, ils expliquent qu'il est nécessaire d'être attentif à la conformité du logo retenu avec la réglementation européenne et la loi de Santé. C'est pourquoi l'ANIA transmet des questions auprès de la Commission européenne et elle annonce qu'elle ne donne pas suite à sa plainte déposée contre le Traffic Light. Enfin les membres de l'ANIA souhaitent un système unifié au niveau européen et rapide à mettre en œuvre. L'ANIA met ainsi en avant un nouvel enjeu juridique : le niveau européen apparait alors comme le nouveau champ de bataille opposant Ministère de la Santé français et opérateurs économiques internationaux.

Certains industriels annoncent qu'ils choisissent un autre système. Le 9 mars 2017, les *Big Six* ont tenté de court-circuiter les résultats de l'expérimentation et la décision de la Ministre de la Santé, comme l'explique Stéphane Horel dans un article du *Monde*[460]. Ainsi après avoir demandé que le Nutri-Couleurs soit testé dans l'étude en conditions réelles, Coca-Cola, Mars, Mondelez, Nestlé, Pepsi et Unilever annoncent qu'ils souhaitent appliquer ce logo à échelle européenne et vont défendre ce logo à Bruxelles (car la Commission doit évaluer les différents systèmes utilisés en

[457] Entretien responsable DGS, novembre 2017
[458] *Rapport du comité de pilotage de l'évaluation en conditions réelles d'achat*, 25 avril 2017
[459] Entretien responsable DGS, mars 2018.
[460] « *Nutrition : l'offensive surprise de l'agrobusiness »*, St. Horel, *Le Monde*, 9 mars 2017.

Europe et proposer un système unique dans l'année). Comme l'explique un dirigeant de Nestlé, ils considèrent que ce choix serait plus cohérent à une échelle européenne puisqu'ils l'appliquent déjà au Royaume-Uni[461]. Avec les résultats de l'étude, ils estiment que les deux logos coloriels ont un effet positif sur la consommation et que la différence entre les deux n'est pas significative : « *on s'est trouvés avec une pression de temps donnée par la Ministre, avec une conclusion qui selon nous était hâtivement tirée, qu'il y en avait un qui gagnait, selon nous il y en a deux qui montraient un impact positif* »[462]. Selon ces industriels, le choix du Nutri-Score repose davantage sur des critères « *politiques* » que scientifiques, ils regrettent qu'un seuil de significativité n'ait pas été fixé en amont[463]. De plus ils considèrent que ce logo présente l'avantage d'avoir été validé au niveau européen, comme l'explique un dirigeant de Nestlé : « *notre analyse des résultats est que les deux scores qui se sont distingués sont le Nutri-Score et le Nutri-Couleurs et donc ça, début 2017, quand les premiers résultats en mars ont été connus, nous ça nous a confortés dans le choix du Nutri-Couleurs, qui était également celui qui semble le plus européen »*[464]. Ils insistent alors sur les risques juridiques que présente le Nutri-Score, logo synthétique qui ne correspondrait pas au cadre établi par le règlement européen. De plus les défenseurs du Nutri-Couleurs considèrent que s'il avait été choisi par les acteurs publics, il aurait favorisé l'engagement de nombreux acteurs économiques : « *il était déjà pratiqué au niveau européen et il y avait, dès ce moment-là, beaucoup plus d'entreprises qui disaient « moi je suis prêt à le mettre » qu'il y en avait pour le Nutri-Score* »[465].

Par ailleurs, ils envisagent d'adapter le Nutri-Couleurs à la portion au lieu des 100g. Cette modification permettrait d'appliquer des logos qui seraient moins sévères[466]. Mais cette stratégie est rapidement décriée par les promoteurs du Nutri-Score qui dénoncent une « *manipulation délibérée* » de la part de ces industriels, un « *contre-feu* » selon Olivier Andrault, de l'UFC-Que choisir : « *l'objectif de ces groupes, c'est de couper l'herbe sous le pied à la proposition française qui arrive en avril* ». Il explique qu'avec un système par portion « *une barre chocolatée étiquetée rouge peut devenir orange ou verte* ». De même la députée Michèle Rivasi dénonce les pratiques de lobbying des opérateurs agroalimentaires qui tentent d'imposer leur propre système : « *ils proposent même maintenant de faire la loi en lançant leur propre logo. On n'est jamais mieux étiqueté que par soi-même* »[467]. Puis le 27 mars, Chantal Julia et Serge Hercberg publient un article dans *The Conversation*[468], pour mobiliser contre cette nouvelle stratégie. Ils reviennent ainsi sur la « *saga homérique* » et « *l'âpre bataille* » du Nutri-Score et dénoncent les manœuvres de ces industriels pour « *bloquer* » la prise de décision politique : ils expliquent que le combat n'est pas terminé et que la mise en œuvre effective du logo par des industriels et sa validation au niveau européen constituent

[461] Entretien dirigeant ANIA, janvier 2018.
[462] Entretien dirigeant ANIA, janvier 2018.
[463] Entretien dirigeant ANIA, janvier 2018.
[464] Entretien dirigeant Nestlé, janvier 2018.
[465] Entretien dirigeant ANIA, janvier 2018.
[466] Entretien chercheur, novembre 2017
[467] M. Rivasi, Communiqué 8 mars 2017.
[468] « *Le Nutri-Score, un étiquetage nutritionnel pour les aliments enfin reconnus par tous, ou presque… »*, Ch. Julia et S. Hercberg, 27/03/2017.

encore des enjeux essentiels pour l'imposer comme système européen obligatoire. Pour cela ils en appellent à la mobilisation des consommateurs (notamment en soutenant une pétition pour le Nutri-Score et contre les *Big Six*). Les associations de consommateurs demandent enfin que les opérateurs économiques ne multiplient pas les dispositifs, afin d'éviter la « *cacophonie »* autour des logos.

Le 25 avril 2017, le comité de pilotage publie son rapport [469] , dans lequel il rend compte du déroulement de la concertation et de l'expérimentation, et présente les principaux résultats du comité scientifique : « *l'amélioration serait donc de l'ordre de 4%, un peu plus pour Nutri-Score (4,45%), un peu moins pour Nutri-Couleurs (3,9%) et pour SENS (3,3%)* »[470]. Puis le comité de pilotage ajoute des observations complémentaires, pour insister sur le fait que l'étiquetage a aussi un effet sur les produits non étiquetés, ce qui permet d'en déduire que « *même un système volontaire peut être efficace (…) dès lors qu'une partie suffisante des produits est étiquetée ».* Il est donc nécessaire de rechercher « *un taux de couverture important* » « *à la fois pour ses effets directs mais aussi indirects* ». Il demande de trouver une solution pour lever l'ambigüité liée à la couleur verte. Le rapport met en avant cinq points qui font consensus au sein du comité : la « *nécessité d'une information complémentaire »* et simplifiée ; la « *volonté d'une mise en œuvre concrète et rapide »* ; « *l'avantage et l'importance d'un système coloriel »* ; *« l'impossibilité de retenir Nutri- Repère »* ; et « *la nécessité, pour éviter les risques contentieux, de s'assurer que le dispositif retenu est conforme au cadre juridique existant »*[471]. Le rapport met en avant le fait que « *la concertation et l'expérimentation ont permis de lever des blocages et de faire évoluer les positions antérieures des acteurs ».* A la fin de ce processus de concertation, un responsable de la DGS considère qu'après la publication des résultats, la « *fragmentation »* est très faible, le « *monde »* davantage fragmenté au début, il est désormais plus « *unifié »*[472]. Selon lui le Nutri-Score est utilisé comme « *un drapeau de la qualité »* : « *celui qui n'utilise pas ce drapeau-là ne fait pas de qualité, autrement dit ceux qui font du Traffic light, c'est mauvais »*[473]*.* Au niveau des associations professionnelles, un membre de la DGS explique que l'ANIA est passée d'une opposition totale au Nutri-Score à une position plus mesurée, sachant que certains de ses membres le mettent en œuvre. Et pour répondre à ces critiques et consolider les aspects juridiques du Nutri-Score, la DGS propose également une forme « *améliorée* » du Nutri-Score, afin de pouvoir répondre à d'éventuelles réserves de la Commission : si elle considère que le logo ne correspond pas à l'article 35. Il s'agit de présenter un logo à la fois synthétique et analytique[474].

[469] *Rapport du comité de pilotage de l'évaluation en conditions réelles d'achat*, 25 avril 2017
[470] *Rapport du comité de pilotage de l'évaluation en conditions réelles d'achat*, 25 avril 2017
[471] *Rapport du comité de pilotage de l'évaluation en conditions réelles d'achat*, 25 avril 2017
[472] Entretien responsable DGS, mars 2018.
[473] Entretien responsable DGS, mars 2018.
[474] Entretien responsable DGS, mars 2018.

3) La « *bataille* »[475] juridique au niveau européen.

Ainsi le principal enjeu soulevé dans le comité de pilotage et le groupe de concertation concerne les « *questions réglementaires* », ce qui donne lieu progressivement à l'ouverture d'une nouvelle dimension de la controverse. Les acteurs économiques expliquent que pour s'engager sur un logo ils doivent « *avoir la certitude d'éviter tout risque contentieux* »[476]. De leur côté, la DGS, la DGCCRF et la DGAL reconnaissent également « *l'importance de ce sujet* ». Ces éléments juridiques sont discutés lors des réunions des 16 mars, 20 mars et 5 avril 2017. Pour tenter d'éclairer davantage ce point, la DGS a pris contact avec la DG Santé européenne. Dans ce rapport, le comité de pilotage explore les différentes stratégies envisageables de la part de la Commission et tente de définir une stratégie. Ce sujet fait l'objet de négociations entre les trois ministères dans des sphères plus discrètes. Suite à la publication de ces résultats, les autres ministères se rangent derrière le choix de la Ministre de la Santé : contrairement à certains opérateurs économiques qui contestent la significativité des résultats, la DGAL et la DGCCRF reconnaissent la validité des résultats et la légitimité du choix du Nutri-Score. Alors qu'initialement ils étaient très opposés au principe du logo nutritionnel, les membres de la DGAL viennent soutenir la mise en œuvre du Nutri-Score ce qui permet d'en faire un véritable outil interministériel.

Plus précisément, le Ministère de l'Agriculture a suivi « *de très loin* » l'expérimentation, les agents de la DGAL étaient « *informés* » régulièrement sur son déroulement, mais ils n'ont pas été associés aux prises de décisions[477]. Ils sont davantage sollicités au moment de la publication du rapport et de la présentation des résultats. Une responsable explique ainsi qu'ils ont considéré que ces résultats étaient « *intéressants* » et « *dignes de foi* », c'est pourquoi « *ils ne se sont pas opposés* »[478]. Ils ont fait part de leurs observations : « *on était très réservés sur le principe et le dispositif, on ne s'est pour autant pas opposés, même si on a mis quelques points de vigilance, et (…) on a été (…) dans une observation bienveillante des résultats, (…) les premiers éléments dont j'ai eu*

[475] Entretien responsables DGAL, novembre 2017.
[476] *Rapport du comité de pilotage de l'évaluation en conditions réelles d'achat*, 25 avril 2017

[477] Entretien responsables DGAL, novembre 2017.
[478] Entretien responsables DGAL, novembre 2017.

connaissance effectivement, le rapport du comité scientifique (…) nous a semblé que ça mettait en évidence (…) des éléments de connaissance qui étaient intéressants, qui nous paraissaient objectifs et qui nous paraissaient effectivement dignes de foi »[479]. Ainsi, ils étaient « *d'accord avec la DGS »* pour considérer que le rapport « *apportait des éléments factuels »*, « *qu'il paraissait logique de les prendre en compte »* et que « *le choix du Nutri-Score paraissait assez logique, (…) pertinent et étayé par des données »*[480]. La crédibilité scientifique des données produites par l'expérimentation permet ainsi de renforcer la légitimité politique du choix de la DGS, qui devient dès lors difficile à critiquer : « « *ça a été effectivement (…) une aide immense saluée comme étant un modèle du genre (…) et quelque chose d'éventuellement reproductible »*[481]. Un membre de la DGS considère qu'il n'y a « *plus d'ambiguïté »* à partir du moment où les résultats sont connus et la DGAL promeut cette nouvelle position, y compris vis-à-vis des acteurs économiques. De même les membres de la DGCCRF qui suivent ce sujet estiment que l'expérimentation donne une légitimité particulièrement forte au Nutri-Score et à l'orientation de l'action publique : « *sans expérimentation, il aurait été hasardeux de mettre en œuvre ce type de mesure. Mais là, pouvoir s'appuyer sur les résultats de l'expérience. C'est très riche pour l'administration, c'est très bon de pouvoir mettre en œuvre ce type d'expérience. On aimerait bien pouvoir avoir recours à ce type d'expérimentation plus souvent, mais c'est très couteux* » [482].

Les trois ministères s'associent donc pour préparer la mise en œuvre du logo et rédiger un arrêté interministériel. Mais la DGRCCF émet rapidement des réserves sur la compatibilité du Nutri-Score avec le règlement européen, lors de réunions « *animées »* entre les trois cabinets, comme l'explique un membre de la DGAL : « *entre services de l'Etat, le dissensus était plutôt règlementaire (…) la DGCCRF qui était quand même sur une position très claire en disant : « Ce n'est pas conforme au règlement INCO » pour faire court ; (…) La DGS qui dit : « Mais si, pas de problème, tout va bien », et puis nous* [DGAL] *on a compté les points un peu dans cette affaire* »[483]. Alors que la DGCCRF reconnait les résultats de l'étude, elle « *freine des quatre fers »*[484] jusqu'à la signature en opposant des arguments juridiques. Un responsable de la DGCCRF justifie cette stratégie en expliquant que cette direction est chargée de l'information aux consommateurs, qu'elle a été très impliquée dans l'élaboration du règlement INCO et son application, notamment l'article 35 sur les logos nutritionnels. C'est pourquoi elle propose son interprétation de l'article et met en évidence « *les limites de l'exercice afin de respecter certaines règles »*[485]. Un responsable de la DGCCRF explique le rôle de sa direction : « *c'était de rappeler les termes précis du règlement INCO, disant que ce système de score ne nous paraissait pas conforme au règlement. Nous apparaissions comme les gardiens du temple, pour rappeler le cadre juridique* »[486]. Selon lui, seuls les logos analytiques sont compatibles

[479] Entretien responsables DGAL, novembre 2017.
[480] Entretien responsables DGAL, novembre 2017.
[481] Entretien responsables DGAL, novembre 2017.
[482] Entretien responsable DGCCRF, décembre 2017
[483] Entretien responsables DGAL, novembre 2017.
[484] Entretien responsable DGS, novembre 2017
[485] Entretien responsable DGCCRF, décembre 2017
[486] Entretien responsable DGCCRF, décembre 2017

avec cet article [487] : le Nutri-Score étant un score et logo synthétique [488] , il risque de ne pas correspondre à ce cadre réglementaire, voire il peut être assimilé à l'article 34 sur les allégations nutritionnelles et de santé[489]. Il s'agit donc de « *sécuriser* » la démarche de la DGS et de la « *garantir juridiquement* » car le choix du Nutri-Score représente un « *risque juridique* »[490]. En réponse à ces critiques, la DGS propose de notifier le futur arrêté à la Commission européenne afin de vérifier qu'il est compatible avec l'article 35. La DGCCRF demande également à la DGS de faire une notification auprès de la Commission pour vérifier la compatibilité avec l'article 36 sur les allégations, mais la DGS refuse de la faire.

La controverse prend alors une dimension juridique, nouveau front ouvert par des industriels opposés au Nuri-Score, puis investi plus particulièrement par les agents de la DGCCRF. Un responsable de la DGS explique que ce sujet est toujours apparu en « *filigrane* », la DGCCRF l'avait mentionné dès le départ, mais plus discrètement[491]. Pour désamorcer ces critiques, la DGS mobilise ses services juridiques afin de produire une expertise juridique et de fournir des arguments à la Commission. Les services juridiques de la DGS estiment que l'article 35 laisse les possibles ouverts et permet de mettre en œuvre un logo synthétique, comme l'explique un membre de la DGS : « *quand on lit le droit, le manière dont ils présentent (…) le système simplifié n'exclut pas l'idée d'un système synthétique* », selon lui le logo synthétique est bien un dispositif « *simplifié* », bien que la Commission n'ait pas anticipé cette forme-là[492]. De plus il estime qu'il s'agit d'un système avec une échelle de couleur, qui ne peut pas être considérée comme une allégation de santé, donc être rattaché à l'article 34 (ce n'est pas un système binaire séparant les bons aliments des mauvais)[493].

La notification de l'arrêté à la Commission apparait alors comme une étape nécessaire pour désamorcer les critiques des opérateurs économiques et de la DGCCRF, comme l'explique le DGS : « *il fallait qu'il parte à l'Europe, parce que ça c'était une condition sine qua non de réussite aussi, de pas brusquer Bruxelles, avec notamment toute l'idée de libre concurrence et la non entrave soient bien prises en compte* »[494]. Cette décision allonge donc le calendrier et la Ministre de la Santé ne pourra pas signer l'arrêté réellement avant son départ. Cependant la notification doit permettre d'enclencher la procédure de signature de l'arrêté : s'il n'est pas critiqué par la Commission, les ministres du prochain gouvernement pourront le signer et le mettre en œuvre. La notification à Bruxelles a également permis de « *préciser le cahier des charges de la mise en place du logo* »[495] : ces éléments juridiques sont intégrés en amont dans ce cahier des charges préparé par Santé Publique France.

---

[487] Entretien responsable DGCCRF, décembre 2017
[488] Entretien responsable DGCCRF, décembre 2017
[489] Entretien responsable DGS, novembre 2017
[490] Entretien responsable DGCCRF, décembre 2017
[491] Entretien responsable DGS, novembre 2017
[492] Entretien responsable DGS, mars 2018.
[493] Entretien responsable DGS, mars 2018.
[494] Entretien responsable DGS, mars 2018.
[495] Entretien responsable DGS, mars 2018.

Finalement le Ministère de la Santé contraint la DGCCRF à signer l'arrêté, afin de maintenir une cohérence au sein du gouvernement qui doit porter ce projet au niveau européen. La DGS cherche à régler ces conflits directement, sans passer par une réunion interministérielle, craignant qu'à ce niveau les équilibres entre ministères soient en faveur de Bercy[496]. Elle obtient la signature de l'arrêté « *dans le temps politique* »[497] et l'arrêté est notifié le 24 avril 2017 à la Commission européenne[498], qui doit se prononcer sur sa conformité au règlement INCO dans les trois mois. Selon un membre de la DGS, le processus de concertation et l'expérimentation ont permis d'aboutir à la signature de l'arrêté par les trois ministères : « *si on a pu signer avec les trois ministres, c'est bien parce qu'il y a eu tout ça. S'il n'y avait pas eu ça, un processus de cette nature-là…Il y avait un refus à la sortie* »[499]. Il explique que cela leur permettait de dire en cas d'oppositions : « *mais attendez, on a fait une démarche transparente avec vous, complètement, on est d'accord, à tout moment du processus, on a toujours été d'accord, on a avancé ensemble, donc vous ne pouvez pas ne pas signer* »[500].

Ce texte doit permettre de faire avancer le projet, de « *figer une idée* » et de créer « *une dynamique (…) assez importante* »[501]. Courant juillet, la DGS est auditionnée par la DG Santé pour défendre son logo, elle est accompagnée par un représentant de la DGAL, qui adopte « *une posture d'appui bienveillant* » tout en expliquant que cette mesure s'intègre dans des programmes plus larges[502]. Comme l'explique un responsable de la DGS, le Nutri-Score est alors présenté comme un projet auquel « *tient* » le président et « *pour lequel il s'est engagé* »[503]. La Commission met ensuite trois mois pour répondre et fait un retour le 25 juillet : elle fournit alors des « *avis circonstanciés* » transmis par six pays (Allemagne, Espagne, Hongrie, Italie, Pologne, République Tchèque) qui soulèvent certains points[504], mais la Commission fait seulement des observations et donne son « *feu vert* »[505] au gouvernement français pour qu'il mette en œuvre le Nutri-Score : contrairement à ce qu'attendaient certains acteurs critiques, il n'y a donc pas de « *coup d'arrêt* »[506] au niveau européen. Selon le DGS, le soutien de Bruxelles tient à la légitimité du « *fond scientifique du dossier* » : « *ils trouvaient qu'il était extrêmement puissant et ils considèrent que c'est probablement le meilleur dossier européen* »[507]. Néanmoins certains responsables de la DGCCRF estiment que cela n'exclut pas totalement le risque juridique et qu'il est encore possible que des Etats ou des opérateurs déposent des plaintes contre le Nutri-Score, comme ils l'avaient fait avec le Traffic Light.

---

496 Entretien responsable DGS, novembre 2017
497 Entretien responsable DGS, novembre 2017
498 Arrêté fixant la forme de présentation complémentaire à la déclaration nutritionnelle recommandée par l'Etat en application des articles L. 3232-8 et R. 3232-7 du code de la santé publique ; 24/04/2017 ; http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/fr/search/?trisaction=search.detail&year=2017&num=159
499 Entretien responsable DGS, novembre 2017
500 Entretien responsable DGS, novembre 2017
501 Entretien responsable DGS, mars 2018.
502 Entretien responsables DGAL, novembre 2017.
503 Entretien responsable DGS, novembre 2017
504 Entretien responsable DGCCRF, décembre 2017
505 Entretien responsable DGS, novembre 2017
506 Entretien responsable DGCCRF, décembre 2017
507 Entretien responsable DGS, mars 2018.

Courant 2018 elle doit faire un rapport sur les initiatives des différents Etats-membres, l'enjeu est d'aller vers une harmonisation au niveau européen, d'imposer le Nutri-Score comme système unique et obligatoire, dans un contexte de libre circulation des marchandises, sachant que le *Brexit* donne davantage de chances au Nutri-Score. Néanmoins, les équilibres au niveau européen restent à construire, selon un responsable de la DGS, certains Etats sont intéressés par le Nutri-Score comme la Belgique, la Slovénie ; mais d'autres comme la Pologne, l'Allemagne ou l'Italie s'opposent à ce système[508]. La DGS compte également sur la mobilisation des opérateurs engagés pour la mise en œuvre du Nutri-Score : ainsi un dirigeant d'Intermarché explique qu'ils négocient avec les équipes d'autres pays (Belgique) pour étudier la possibilité d'appliquer le logo sur leurs produits[509].

4) La mise en œuvre du Nutri-Score

Après avoir reçu une réponse favorable de la part de l'Europe, les obstacles juridiques sont donc levés et l'arrêté est signé le 31 octobre 2017 par les trois ministres du gouvernement suivant[510]. Cet arrêté établit un cadre réglementaire pour permettre la mise en œuvre du Nutri-Score par les opérateurs économiques. Ils devront respecter un « *cahier des charges* » précis présenté en annexe : il fixe les règles de calcul du score, le classement des aliments sur une échelle nutritionnelle colorielle et l'emplacement du logo sur l'emballage. Pour utiliser le Nutri-Score, les producteurs devront donc se conformer à ce cadre précis. Pour compléter ce texte règlementaire, Santé Publique France est chargée par la DGS de préparer la mise en œuvre du logo, en parallèle de la concertation entre acteurs publics et privés. Pour cela, elle se livre à la définition d'un nouveau dispositif juridique afin de maîtriser le plus possible la diffusion du logo et son utilisation par les entreprises : elle propose d'élaborer un « *règlement d'usage* »[511]. Un membre de Santé Publique France explique ainsi qu'ils ne s'étaient mis en retrait : ils ne s'étaient pas impliqués dans l'expérimentation, mais en parallèle ils ont très tôt commencé à préparer la mise en œuvre du Nutri-Score. Il considère en effet que pour Santé Publique France, il « *n'y a pas eu de controverse* » sur les logos nutritionnels et que le Nutri-Score était le meilleur logo[512].

Santé Publique France, après avoir élaboré le format visuel définitif du Nutri-Score, doit donc faire des propositions pour encadrer l'application du logo, qui repose sur le volontariat. Un dirigeant de Santé Publique France explique qu'ils s'inscrivent dans la continuité d'expériences de marketing social et tentent de pousser « *plus loin* » la stratégie de création de marques déposées (comme MangerBouger, Tabac-info-service, le logo MoisSansTabac qui sont protégés). En accord avec la DGS, Santé Publique France propose de faire du format visuel du Nutri-Score, une marque déposée dont elle serait propriétaire. Cette stratégie devrait lui permettre de définir très précisément les conditions d'utilisation de la marque, en adoptant les mêmes outils contraignants que les opérateurs

---

[508] Entretien responsable DGS, novembre 2017
[509] Entretien dirigeant Intermarché, janvier 2018
[510] Arrêté du 31 octobre 2017 fixant la forme de présentation complémentaire à la déclaration nutritionnelle recommandée par l'Etat en application des articles L. 3232-8 et R. 3232-7 du code de la santé publique.
[511] Santé publique France - Règlement d'usage du Logo « Nutri-Score », Version 1er juin 2018.
[512] Entretien responsable Santé Publique France, mars 2018

économiques, indépendamment de l'arrêté : « *on a fait en sorte que dans tous les cas, le Nutri-Score puisse être une marque, d'une certaine façon, qui vive de façon pratiquement indépendante d'une prise de décision législative… ou plutôt réglementaire, arrêté, pas arrêté, la marque elle existe, modifier l'arrêté ça ne fait pas modifier la marque, donc il y a bien ces deux espaces juridiques qui existent* »[513]. Ainsi ces acteurs publics d'approprient des outils développés par des acteurs privés, pour renforcer la légitimité du logo et apparaître comme des interlocuteurs crédibles qui surveillent de près et contraignent l'utilisation du Nutri-Score (en revanche, le contenu scientifique du logo ne fait pas l'objet d'un dépôt de brevet de la part de l'équipe de Serge Hercberg).

Ils organisent plusieurs réunions avec les services juridiques du Ministère de la Santé, pour distinguer ce qui relève de l'arrêté, texte réglementaire français, notifié au niveau européen en lien avec l'article 35 INCO, et ce qui relève de la marque. Ils doivent clarifier l'articulation entre ces deux « *dispositifs juridiques* » complémentaires[514] : la marque relève du « *droit des marques* » et du « *droit de la propriété intellectuelle de l'Union européenne* », ce qui « *n'a aucun rapport avec la règlementation INCO* »[515]. Lors de ces réunions, ils réfléchissent également aux réponses qu'ils pourraient apporter aux questions de la Commission, concernant l'allégation nutritionnelle et le territoire d'application (la Commission considérant que la France ne pouvait pas imposer son logo aux industriels sur l'ensemble du marché européen)[516]. Un dirigeant de Santé Publique France explique que la mise en œuvre est volontaire, encadrée par un arrêté pris et appliqué en France. En revanche le règlement d'usage de la marque concerne l'Union européenne, la marque est donc utilisable « *sur l'ensemble du territoire de l'Union européenne* »[517] et elle n'est pas concernée par l'article 35 du règlement INCO : « *la Commission européenne s'est retrouvée, d'une certaine façon, prise dans le piège de deux réglementations européennes dans lesquelles elle est obligée de se conformer. Et donc la question du territoire est tombée d'elle-même, parce que derrière, nous notre objectif c'est que le Nutri-Score, ça soit le logo sur l'ensemble du territoire européen* »[518].

Ce montage permet à des opérateurs économiques européens d'appliquer le Nutri-Score en France et dans les autres Etats européens dans lesquels ils distribuent leurs produits (généralement le packaging d'un produit est utilisé pour plusieurs pays). De même, les industriels et distributeurs européens qui souhaitent adopter le Nutri-Score et l'utiliser dans d'autres pays, le peuvent. Selon un dirigeant, ils font ainsi « *un beau coup* »[519] et retournent l'argument du risque d'entrave à la libre circulation des biens sur le territoire européen : il s'agit au contraire de permettre aux entreprises signataires d'appliquer le Nutri-Score, y compris sur les produits qu'elles vendent en dehors de France[520]. Ils ont ainsi joué « *plusieurs cartes* » en mobilisant d'autres cadres réglementaires pour

[513] Entretien responsable Santé Publique France, mars 2018
[514] Entretien responsable Santé Publique France, mars 2018
[515] Entretien responsable Santé Publique France, mars 2018
[516] Entretien responsable Santé Publique France, mars 2018
[517] Entretien responsable Santé Publique France, mars 2018
[518] Entretien responsable Santé Publique France, mars 2018
[519] Entretien responsable Santé Publique France, mars 2018
[520] Entretien responsable Santé Publique France, mars 2018

les opposer au règlement INCO. Santé Publique France tente de favoriser la diffusion de ce dispositif parmi des acteurs économiques à échelle européenne, car cela pourrait constituer un argument supplémentaire pour défendre l'adoption du Nutri-Score comme système européen. Lorsqu'un système unique sera désigné au niveau européen, cela devrait permettre ensuite de le rendre obligatoire plus facilement[521].

Pour créer cette marque, avec la juriste de Santé Publique France, ils sollicitent l'Agence du patrimoine immatériel de l'État, agence spécialisée dans la gestion de la propriété intellectuelle. Cette agence leur fournit « *quelques tuyaux* » et un « *guide type sur comment on gère sa marque et on crée sa marque* »[522]. Puis ils font travailler un cabinet d'avocats spécialisé en propriété intellectuelle pour rédiger un règlement d'usage, qui devient de plus en plus précis au bout d'une vingtaine de versions. Ils déposent la marque auprès de l'INPI (l'Institut national de la propriété industrielle) et au niveau européen. Dans le règlement d'usage, ils intègrent une « *charte graphique* »[523] pour fixer tous les détails et limiter les modifications du logo : ils imposent la taille, les couleurs ou noir et blanc, des caractères, la disposition[524]. Il s'agit « *d'accompagner* » la diffusion du Nutri-Score, en évitant de seulement « *mettre à disposition le logo* » et de l'intégrer dans un « *dispositif complet de prévention* »[525]. Cela permet à Santé Publique France de définir les « *responsabilités* » de chacun et de « *garantir* » le respect des modalités de calcul et la visibilité du logo. Ils cherchent ainsi à anticiper et à limiter les stratégies de « *contournement* » ou de « *mise en difficulté du consommateur* », afin d'éviter qu'une « *mauvaise information soit délivrée* » : cela serait considéré comme une « *fraude* » vis-à-vis de la marque[526]. Le règlement d'usage prévoit des « *sanctions* » spécifiques pour chaque écart au règlement, dans le cadre de la répression des fraudes.

Les agents de Santé Publique France échangent également avec des professionnels de la prévention, du marketing social et de communication (l'agence Madame Bovary), qui connaissent les pratiques dans l'industrie agroalimentaire, afin de prévoir concrètement la mise en œuvre, d'assimiler les contraintes et critiques des producteurs et de réaliser de tests. Ce processus de développement de la marque prend entre 3 et 4 mois, de manière à être prêts rapidement après la décision de la Ministre de la Santé. Au mois de juin 2017, lors d'une réunion, ils présentent la marque Nutri-Score aux producteurs engagés et aux autres acteurs impliqués (associations de consommateurs, ministères). Un dirigeant considère que ce travail de préparation, pour définir une marque et utiliser ces outils marchands, leur a donné une légitimité particulière et a favorisé l'engagement des acteurs économiques : « *je pense qu'on a un peu scotché les industriels, qui ne s'attendaient pas du tout à un tel niveau de précision et de professionnalisme, je pense, et en fait à*

[521] Entretien responsable Santé Publique France, mars 2018
[522] Entretien responsable Santé Publique France, mars 2018
[523] Santé publique France - Règlement d'usage du Logo « Nutri-Score », Version 1er juin 2018.
[524] Santé publique France - Règlement d'usage du Logo « Nutri-Score », Version 1er juin 2018.
[525] Entretien responsable Santé Publique France, mars 2018
[526] Entretien responsable Santé Publique France, mars 2018

partir de là a commencé un travail où eux-mêmes en fait se sont pris au jeu »[527]. Ce travail est également bien reçu par la DGS, un membre de la DGS considère que Santé Publique France apparaît désormais crédible pour imposer ses conditions et suivre de près la mise en œuvre : « *Santé Publique France a commencé à débouler avec les éléments de charte graphique, le respect, la façon de présenter les trucs, etc., c'était très pro, mais vraiment j'ai beaucoup remercié François* [Bourdillon] *(…) je les ai trouvés vraiment très bons »*[528].

La charte graphique et le règlement d'usage constituent ensuite des supports pour encadrer les discussions et négocier précisément avec les opérateurs économiques. Ils poussent plus loin la logique d'emprunt d'outils issus d'acteurs privés dans la fabrication de l'action publique. L'agence de santé est amenée à utiliser le même langage, les mêmes arguments et à s'approprier les logiques des opérateurs économiques, afin de favoriser les partenariats et les alliances entre acteurs publics et acteurs privés, pour la fabrication et la mise en œuvre de ce dispositif, comme l'explique un dirigeant : « *« on n'est pas dans le monde… des gens… gentils et naïfs, on rentre dans le champ industriel de l'alimentation, qui est quand même un champ particulièrement concurrentiel, et donc il faut qu'on change notre méthode d'approche ». Là c'est une révolution importante pour une agence comme la nôtre* »[529]. Ils pensent désormais « *en termes de devoirs et obligations* », de « *droits* », « *d'échanges, de partenariats, entre le secteur public et indépendant d'expertise, et le secteur marchand, privé, à but capitalistique* »[530]. Santé Publique France, agence de santé indépendante évolue et transforme ses relations avec les entreprises du secteur agroalimentaire, à travers la mise en œuvre concrète du logo : cette stratégie conduit l'agence à se positionner différemment dans le secteur et parmi les acteurs de la politique de nutrition. Ce dispositif particulier reposant sur le volontariat amène les agents à renforcer des relations de coopération avec des acteurs privés, avec lesquels ils n'avaient pas l'habitude de travailler. Cela leur permet de structurer un réseau élargi d'action publique, en tenant compte des logiques et contraintes dans ce secteur économique.

Dans la même démarche de concertation, ils prennent donc davantage en compte des intérêts privés pour favoriser l'adoption du logo par ces opérateurs. Un groupe de suivi de la mise en œuvre du Nutri-Score est créé sur le modèle du groupe de concertation initial. Il réunit les acteurs publics (les trois ministères[531], Santé Publique France), les opérateurs économiques qui s'engagent à utiliser le Nutri-Score et les chercheurs qui ont développé le système (Chantal Julia et Serge Hercberg et Olivier Allais, qui a encadré le développement de l'application d'étiquetage, avec son laboratoire ALISS). Ce groupe doit assurer un suivi et accompagner l'appropriation du Nutri-Score par les acteurs privés : répondre à leurs interrogations, identifier les problèmes auxquels ils sont confrontés dans la mise en œuvre et élaborer des solutions communes. Les associations de consommateurs

[527] Entretien responsable Santé Publique France, mars 2018
[528] Entretien responsable DGS, mars 2018.
[529] Entretien responsable Santé Publique France, mars 2018
[530] Entretien responsable Santé Publique France, mars 2018
[531] Entretien responsables DGAL, novembre 2017.

sont également sollicitées pour donner leur avis sur le processus de mise en œuvre et, à leur tour, elles contactent distributeurs et industriels réticents pour les inciter à adopter le logo[532].

Les équipes de Santé Publique France, en charge de la nutrition (au sein de la Direction de la prévention et promotion de la santé) assurent également le suivi quotidien et les échanges avec les opérateurs économiques : elles constituent le guichet pour s'engager dans cette démarche d'affichage nutritionnel. Un site internet est créé pour que les opérateurs puissent s'enregistrer et transmettre automatiquement les données sur les produits des marques qu'ils souhaitent étiqueter, comme l'explique un membre de la DGS : « *il y a 1 : le site qui a été ouvert par Santé Publique France, pour que les industriels qui souhaitent y aller soient obligés de passer par ça, de se déclarer, à partir du moment où ils le choisissent, ils sont obligés d'envoyer un certain nombre de choses. Ça va nous permettre de savoir qui, quand… Sur quelles gammes ça a été fait…* ». Par ailleurs le règlement d'usage contraint les entreprises à appliquer le logo pour des marques entières. Ils ne peuvent pas sélectionner les produits sur lesquels ils souhaitent l'apposer, lorsqu'ils s'engagent, ils doivent enregistrer tous les produits des marques concernées : « *ils disent « je m'inscris pour telle gamme, voici tous les produits, avec tous les produits, ils mettent les produits qui sont transférés avec des données* »[533]. Le site met à disposition le calculateur GETIC qui permet de produire automatiquement les étiquettes (il est simplifié et ne concerne plus que le Nutri-Score)[534], et le laboratoire ALISS fait aussi un travail de démonstration et d'accompagnement sur l'utilisation de l'application[535]. Cette automatisation en ligne vient ainsi encadrer l'utilisation du logo et favoriser les contrôles en créant une base de données précise et accessible, que les opérateurs doivent renseigner pour pouvoir utiliser le logo. A plus long terme des contrôles réguliers sont envisagés. Les agents de Santé Publique France comptent sur plusieurs niveaux de contrôle : la politique de qualité au sein des entreprises ; une autorégulation entre entreprises, qui surveillent leurs concurrents ; une surveillance par les associations de consommateurs ; ensuite Santé Publique France pourra faire mener des études de vérification sur l'usage du logo ; la DGCCRF, les douanes et les institutions européennes pourront également réaliser des contrôles à échelle nationale ou communautaire. Mais comme Santé Publique France estime que la phase de lancement durera environ deux ans, les contrôles de la DGCCRF ne seront véritablement systématisés qu'à partir de 2019-2020[536].

Ces données nutritionnelles fournies par les entreprises viendront alimenter l'Oqali, piloté par le laboratoire ALISS et l'ANSES, afin de suivre l'évolution des recettes des produits étiquetés et de mesurer l'effet du logo sur les stratégies de reformulations mises en œuvre par les acteurs industriels, comme l'explique un chercheur : « *le fait qu'il y ait l'Oqali ça va nous permettre justement de suivre l'évolution de la qualité nutritionnelle des produits. Et aussi de suivre la diffusion et le*

[532] Entretien responsable, CLCV, 8 mars 2018.
[533] Entretien responsable DGS, novembre 2017
[534] Entretien chercheur, novembre 2017
[535] Entretien chercheur, novembre 2017
[536] Entretien responsable Santé Publique France, mars 2018

moment où on va diffuser, apposer ce Nutri-Score. »[537]. L'ANSES pourra ainsi surveiller et évaluer la mise en œuvre du logo, pour mesurer les impacts du logo sur l'offre et sur les comportements des consommateurs. Le décret d'application prévoit qu'au bout de trois ans, elle fournisse une évaluation des effets réels du logo. Ainsi de nouveaux dispositifs scientifiques de suivi et d'expertise sont mis en place, pour accompagner le déploiement de cet instrument d'action publique. Il s'agit de renforcer la légitimité du Nutri-Score et de produire des arguments supplémentaires pour imposer ce logo au niveau national et au niveau européen, pour éventuellement le rendre obligatoire. Parallèlement des travaux de recherches sont menés par l'EREN pour consolider la crédibilité scientifique du dispositif et l'élargir à d'autres domaines liés à l'alimentation, notamment la restauration collective (CNOUS, cantines scolaires, domaine de la santé)[538].

Enfin, pour inciter les industriels et distributeurs à s'engager, Santé Publique France crée des outils de communication et met en place une stratégie afin de rendre visible la réussite de la mise en œuvre du logo. Ils élaborent une plaquette d'information pédagogique, un spot publicitaire, organisent une campagne médiatique et animent des journées pour expliquer la mise en œuvre du logo et publiciser l'engagement des producteurs, afin d'en inciter d'autres à participer au projet. Ils diffusent des outils de promotion que les entreprises peuvent s'approprier et relayer. Une annexe du règlement d'usage détermine ces modalités de communication et d'utilisation des supports de communication[539] : ils doivent respecter un certain nombre de règles (par exemple mettre la couleur correspondant au produit montré), Santé Publique France demande également aux marques de bien vouloir diffuser une phrase : *« Le Nutri-Score est développé et soutenu par Santé publique France et les pouvoirs publics* »[540]. Le fait que ce dispositif soit soutenu par le gouvernement et les agences de santé publique constitue un argument essentiel dans le choix des opérateurs qui optent pour Nutri-Score. Ils expliquent qu'une fois que le gouvernement a identifié et sélectionné le « *meilleur* » système, grâce à des études scientifiques, ils considèrent qu'il leur serait difficile d'aller contre cette politique et de privilégier un système concurrent comme le font les *Big Six*[541] : « *à partir du moment où le système officiel en France est celui-là on avait un peu de mal à pouvoir en utiliser un autre* »[542].

5) Reformulation et communication chez les opérateurs économiques.

Les agents de Santé Publique France tentent de convaincre les producteurs d'adopter le Nutri-Score en en faisant un outil de mise en concurrence et de communication sur la qualité nutritionnelle des produits, pour remonter la chaîne de production et modifier les procédés industriels du secteur agroalimentaire. Ils utilisent des mécanismes de marché classiques pour inciter les opérateurs à reformuler leurs produits et à communiquer sur ces éléments, en en faisant un facteur de

[537] Entretien chercheur, novembre 2017
[538] Entretien chercheuse, novembre 2017
[539] Santé publique France - Règlement d'usage du Logo « Nutri-Score », Version 1er juin 2018.
[540] Entretien responsable Santé Publique France, mars 2018
[541] Entretien dirigeant Intermarché, janvier 2018 ; Entretien Pierre Gondé McCain, 10 janvier 2018.
[542] Entretien dirigeant McCain, janvier 2018.

différenciation. Il ne s'agit pas seulement d'informer les consommateurs, mais de transformer l'offre alimentaire, en présentant le logo comme un *« avantage concurrentiel »*[543], sur lequel les opérateurs vont pouvoir jouer pour promouvoir et vendre davantage leurs produits. Santé Publique France s'approprie ainsi les logiques des producteurs et tente de répondre à une demande formulée par des opérateurs qui ont déjà investi dans une démarche d'amélioration nutritionnelle de leurs produits (en particulier, certains industriels qui avaient signé les chartes d'engagement de progrès nutritionnel, comme Intermarché ou Fleury-Michon). Ces industriels estiment que leurs efforts dans ce domaine ne bénéficient d'aucune visibilité auprès des consommateurs, ce qui ne permet pas de justifier en interne ce type de démarches, parfois coûteuses. Santé Publique France présente donc le logo comme un outil de marketing qui permet de communiquer sur l'amélioration de la qualité nutritionnelle et tente d'en faire un argument visible pour les consommateurs, comme l'explique un membre de Santé Publique France : « *l'une des externalités positives très fortes du Nutri-Score, c'est qu'il oblige, d'une certaine façon, à la reformulation des produits par les industriels, étant donné qu'ils seront dans une système classant*, (…) *instinctivement les industriels, ils ont plutôt envie d'être dans le vert que dans l'orange foncé. Et ça, ça les oblige, d'une certaine façon, à avoir une démarche de marketing, une démarche commerciale, une démarche de reformulation de produits, et donc une démarche industrielle* »[544].

L'application GETIC constitue l'outil crucial pour favoriser l'appropriation du logo par les industriels et les encourager à améliorer leurs produits, dans une démarche de reformulation globale. Les acteurs économiques peuvent « *bidouiller* » et voir les effets de changements de recettes sur les logos, comme l'explique un chercheur qui a supervisé le développement de l'application : « *si vous changez un petit peu le sel, vous voyez que ça évolue, si la note évolue. Si vous changez, si vous augmentez le pourcentage de fruits et légumes, si vous diminuez les apports énergétiques, donc si vous voulez c'est intéressant parce que c'est là vraiment, les effets directs, on les a mesurés sur les consommateurs, mais il y a un effet indirect qui pourrait être bien plus puissant, bien plus fort sur l'offre des produits »*[545].

Ainsi le Nutri-Score constitue un nouvel outil pour piloter les activités de reformulation et publiciser ces « *efforts* », il permet aux directions qualité et marketing des enseignes de se coordonner autour d'un objectif commun : les ingénieurs qualité sont chargés de ce travail de reformulation, en s'appuyant sur les équipes de recherche et développement[546]. Un dirigeant d'Intermarché explique que s'ils avaient déjà amélioré certaines recettes (en utilisant leur propre logo Nutripass pendant plusieurs années), l'adoption du Nutri-Score permet de « *relancer* » la dynamique. Ils connaissent ainsi de « *belles réussites* », comme avec une piémontaise, un « *produit assez gourmand* » qui obtient la couleur verte après reformulation, ou avec la création de lasagnes de poulet notées B, alors que des lasagnes de bœuf sont D[547]. De même, certains industriels spécialisés sur des produits

[543] Entretien responsable Santé Publique France, mars 2018
[544] Entretien responsable Santé Publique France, mars 2018
[545] Entretien chercheur, novembre 2017
[546] Entretien dirigeant McCain, janvier 2018.
[547] Entretien dirigeant Intermarché, janvier 2018

réputés pour leur mauvaise qualité nutritionnelle, s'engagent très rapidement pour le Nutri-Score : c'est le cas notamment de Fleury-Michon (pour les produits traiteur et charcuterie) et McCain (pour les frites). Ainsi comme l'explique un directeur[548], McCain peut désormais communiquer sur la qualité de ses produits, en développant de nouvelles recettes et de nouveaux procédés industriels, en ajoutant des fibres ou en modifiant les modes de cuisson. De cette manière, ils proposent des frites au four qui obtiennent un score A (en réalité B) et font de ce logo un argument de vente pour lutter contre la mauvaise image de ce type de produits. Grâce à l'outil GETIC, il explique que les producteurs peuvent faire varier les nutriments favorables et les nutriments défavorables pour modifier le score, au lieu d'être uniquement dans une logique de réduction des nutriments problématiques : « *l'intérêt de Nutri-Score, c'est qu'on pourrait peut-être, plutôt que de réduire les nutriments qui sont entre guillemets mauvais, favoriser ceux qui sont bons. Rajouter des points positifs, et pas obligatoirement ne faire que réduire les points négatifs. (…) Rajouter des protéines, rajouter des fibres, et… ce qui, en plus, par des vases communicants, réduira le pourcentage des autres »*[549]. Par ailleurs, d'autres producteurs qui n'appliquent pas le logo s'engagent néanmoins dans des démarches de reformulation, en anticipant que ce type de dispositif risque de devenir obligatoire à plus long terme[550].

Malgré le travail de préparation concerté, lors de la mise en œuvre, de nouveaux problèmes apparaissent chez les acteurs économiques, qui n'avaient pas nécessairement été anticipés par les acteurs publics. Par exemple sur le rythme de changement du packaging, il est nécessaire de prévoir un temps relativement long pour appliquer le Nutri-Score, alors que Santé Publique France envisageait initialement un délai de 6 mois, après des échanges avec les producteurs, ce délai a été allongé à 18 mois, puis à 24 mois[551]. En effet rapidement les producteurs expliquent qu'ils ne souhaitent pas modifier leurs packagings uniquement pour ajouter le logo, ce qui représenterait un surcoût considérable[552]. C'est pourquoi ils souhaitent se caler sur le « *roulement* » normal, les packagings devant être modifiés environ tous les 18 mois et il leur faut entre 7 à 8 mois pour en élaborer de nouveaux [553] . Ainsi l'apparition du logo dans les magasins prend plus de temps qu'initialement prévu par les acteurs publics[554]. Cette période de transition risque d'être négociée au cas par cas par les producteurs, qui espèrent pouvoir imposer leur propre rythme aux acteurs publics.

La mise en œuvre du logo donne ainsi lieu à une période d'apprentissage de la part des acteurs publics et privés : dès lors Santé Publique France apprend beaucoup « *sur les contraintes du marché et sur ce qu'il est possible de faire* », considérant désormais les opérateurs engagés dans

[548] Entretien dirigeant McCain, janvier 2018.
[549] Entretien dirigeant McCain, janvier 2018.
[550] Entretien chercheuse, novembre 2017
[551] Santé publique France - Règlement d'usage du Logo « Nutri-Score », Version 1er juin 2018.
[552] Entretien dirigeant McCain, janvier 2018.
[553] Entretien responsable Santé Publique France, mars 2018
[554] Entretien dirigeant Intermarché, janvier 2018

le Nutri-Score comme des « *alliés de circonstance* »[555]. Certains éléments ne sont pas négociables (comme les méthodes de calcul, les couleurs ou la face-avant) mais d'autres peuvent l'être davantage. Lors de ces négociations un responsable explique que Santé Publique France « *refuse toujours la discussion bilatérale* », de manière à récolter l'avis de tous les signataires : si des réserves sont formulées par la plupart des participants, alors ils peuvent envisager de « *revoir* » les contraintes imposées, « *pour que ça puisse coller à ce qui est réalisable* »[556]. Ces négociations sont justifiées par le fait que la démarche reste volontaire, Santé Publique France tente ainsi d'impliquer davantage les acteurs économiques, parce que si le logo « *reste dans un placard (…) et que personne ne se connecte, ça ne sert à rien* » : « *on a besoin d'eux, on peut pas faire sans eux* ».

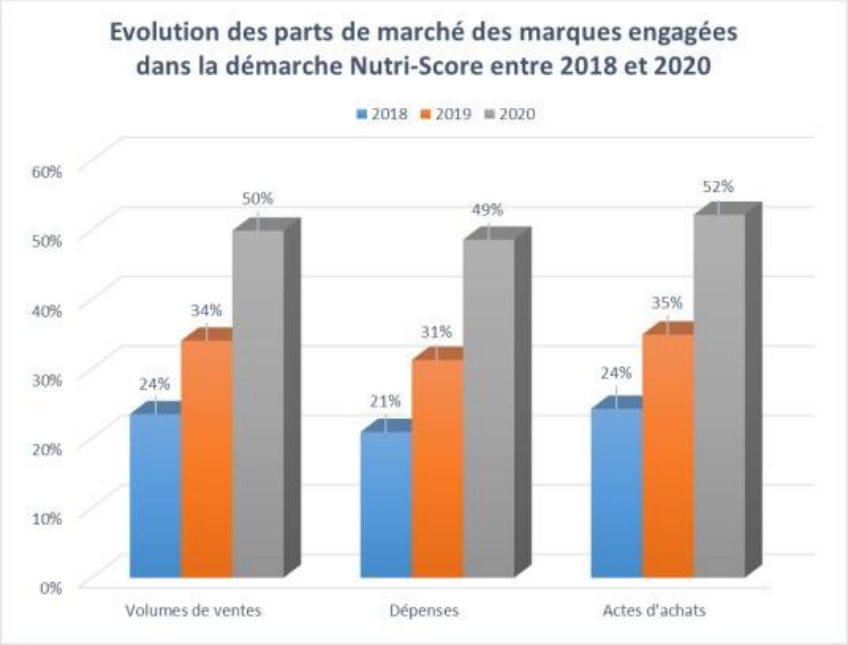
6) Vers un logo européen obligatoire.

Alors qu'en France l'enjeu pour les acteurs de santé publique est la dimension volontaire de ce dispositif, sa mise en œuvre est présentée comme un succès. Il est en effet largement approprié par les acteurs économiques dans les mois et années qui suivent la décision du Ministère de la Santé. Ainsi le choix d'un dispositif non contraignant peut avoir des effets et être massivement mis en œuvre dès lors que les acteurs publics s'approprient les logiques et outils des acteurs privés. Le Nutri-Score a été transformé en dispositif de marketing nutritionnel et de mise en concurrence entre les acteurs économiques. Il est devenu un avantage comparatif et de nombreuses entreprises ont reformulé leurs produits : cette démarche est particulièrement visible pour les céréales.

Début 2018, trois mois après le début de sa mise en œuvre, 33 entreprises (industriels ou distributeurs) ont adopté le Nutri-Score[557]. En juillet 2020, ils sont 415 exploitants, soit 50% des parts du marché en volume de vente (environ 600 en octobre 2021)[558].

---

[555] Entretien responsable Santé Publique France, mars 2018
[556] Entretien responsable Santé Publique France, mars 2018
[557] https://www.santepubliquefrance.fr/presse/2018/trois-mois-apres-son-lancement-33-entreprises-de-l-agro-alimentaire-et-de-la-grande-distribution-deja-engagees-dans-le-nutri-score-R
[558] https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/nutriscorebilan3ans.pdf



Evolution des parts de marché des marques engagées dans la démarche Nutri-Score entre 2018 et 2020 (Oqali, 2020)

Selon l'évaluation à 3 ans du Nutri-Score (réalisée par l'Oqali et Santé Publique France)[559], en grandes et moyennes surfaces 31% des produits étiquetés sont A, 9,6% seulement de E : les marques nationales engagées commercialisent des produits bien classés ; en revanche les distributeurs appliquent le Nutri-Score à toutes les catégories de produits, avec une répartition plus homogène des classes.

Tous les types d'opérateurs l'appliquent, PME et grandes multinationales (Pepsico[560], Kellog's[561], Macdonald's), y compris les acteurs initialement les plus critiques : comme Carrefour (qui défendait le SENS)[562] ou Nestlé[563]. Cependant des nombreux acteurs économiques et politiques continuent de s'opposer encore à ce dispositif : comme Coca-Cola, Mars, Ferrero, Mondelez, Lactalis, Unilever, Kraft[564]. Et courant 2021, de nouveaux acteurs se mobilisent contre le Nutri-Score en développant

559 https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/nutriscorebilan3ans.pdf
560 https://www.pepsico.fr/communiqu%C3%A9-de-presse/pepsico-annonce-son-engagement-en-faveur-de-l-etiquetage-nutritionnel-nutri-score-et-son-deploiement-progressif-sur-ses-produits-en-france-des-2020
561 https://www.quechoisir.org/actualite-nutri-score-les-labels-agitent-le-chiffon-rouge-n92270/
562 https://www.carrefour.fr/engagements/nutri-score
563 https://www.nestle-cereals.com/fr/nutriscore-cereales-nestle
564 https://www.quechoisir.org/actualite-nutri-score-les-labels-agitent-le-chiffon-rouge-n92270/

des arguments de défense des produits de terroir et appellations protégées mal notés (comme Lactalis avec le roquefort, et plus généralement les fromages, charcuteries, huiles)[565].

Son utilisation évolue et tend à se généraliser. Selon le PNNS4, il doit également être appliqué pour la publicité, la restauration collective, commerciale et la vente en vrac. Au-delà de son utilisation comme outil d'information des consommateurs, il est de plus en plus utilisé pour du profilage nutritionnel, à la fois pour les démarches de reformulation par les opérateurs, et pour la régulation : actuellement Santé Publique France, le HCSP ou la Cour des comptes réclament son utilisation pour interdire la publicité des produits E et D[566].

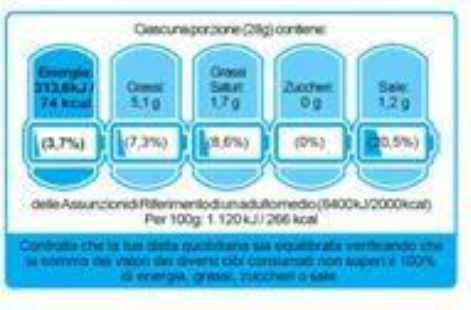
Par ailleurs, la France poursuit sa mobilisation pour faire du Nutri-Score le logo européen obligatoire, en s'appuyant sur des mobilisations d'associations professionnelles de scientifiques et de médecins, de patients et de consommateurs, sur des pétitions. En mai 2020, dans le cadre de sa stratégie Farm-to-Fork, la Commission européenne a annoncé l'adoption d'un étiquetage nutritionnel obligatoire avant fin 2022. Cette décision a fait l'objet d'un vote au sein du Parlement européen en octobre 2021 (validée par 65% des eurodéputés). L'Europe s'engage ainsi à présenter son système d'ici fin 2022 : il devra être un étiquetage nutritionnel simplifié, harmonisé, obligatoire, fondé sur des données scientifiques, facilement compréhensible, et permettant la comparaison des produits en se basant sur une même échelle[567].

Le Nutri-Score apparaît comme un candidat sérieux pour devenir le système européen. Actuellement sept pays européens se sont engagés à faciliter le déploiement du Nutri-Score : Belgique, France, Allemagne, Luxembourg, Pays-Bas, Espagne et Suisse. Cela se traduit par la mise en place début 2021 d'un mécanisme de coordination transnational (avec un comité de pilotage et un comité scientifique). Le comité scientifique doit évaluer d'éventuelles évolutions, en étudiant notamment des requêtes formulées par des opérateurs ou associations de consommateurs (tenir compte d'additifs, des pesticides, etc.). Ce dispositif de gouvernance international doit permettre de faciliter et d'accompagner la mise en œuvre du Nutri-Score.

Mais certains pays s'opposent à ce logo qu'ils estiment simpliste, normatif et culpabilisant. En septembre 2020, l'Italie, la République tchèque, la Grèce, la Lettonie, la Hongrie, Chypre et la Roumanie ont demandé un autre type de dispositif d'information (sans couleur, rapporté aux apports journaliers, exempter les produits protégés). L'Italie défend son propre système sensé être descriptif, neutre et sans couleur, Nutrinform. Ce système a fait l'objet de nombreuses critiques de la part de

565 https://www.rtl.fr/actu/economie-consommation/alimentation-le-nutri-score-bientot-obligatoire-en-europe-7900087249
566 https://www.santepubliquefrance.fr/presse/2020/exposition-des-enfants-et-des-adolescents-aux-publicites-des-produits-gras-sales-et-sucres-quelles-preconisations-d-encadrement
567 https://www.quechoisir.org/billet-du-president-etiquetage-nutritionnel-nutri-score-champagne-et-roquefort-n95704/

scientifiques et de consommateurs, dénonçant une manœuvre pour contrer le Nutri-Score en proposant un dispositif très complexe et peu efficace[568].



Ces pays sont soutenus par de nombreux acteurs économiques qui se mobilisent également contre le Nutri-Score obligatoire. La décision de l'Europe prévue pour 2022 devrait ainsi venir clore cette controverse politique, scientifique et juridique au niveau national et européen et mettre fin à cette période d'incertitudes.

568 https://nutriscore.blog/2021/03/25/information-on-the-italian-counter-proposal-to-nutri-score-the-nutrinform-battery-system/

CONCLUSION

L'analyse temporelle de cette controverse sur les logos nutritionnels permet de suivre son évolution dans ses différentes dimensions. Cette controverse est d'abord politique et porte sur la définition de ce nouvel instrument pour réguler les informations nutritionnelles : elle oppose alors les acteurs publics et de la santé qui défendent le logo 5-C et les acteurs privés et le Ministère de l'Agriculture qui dénoncent son caractère simpliste et craignent une stigmatisation des produits les moins bien notés (ils craignent qu'à long terme le logo devienne obligatoire et qu'il soit utilisé pour d'autres formes de régulations comme la publicité ou la taxation). Comme il s'agit d'un dispositif volontaire, le Ministère de la Santé cherche à sortir de cette crise politique et à enrôler les acteurs économiques : sur proposition d'acteurs critiques, il décide de mettre en œuvre une expérimentation en conditions réelles pour comparer les logos et choisir le plus efficace. Il associe alors les opérateurs économiques à cette nouvelle forme d'expertise, utilisé comme dispositif de concertation et d'enrôlement : les différents acteurs doivent se mettre d'accord sur la procédure et les critères de prise de décision, puis confier à des scientifiques l'élaboration du protocole et l'analyse des données. Les producteurs et distributeurs sont également sollicités pour rendre possible cette expérimentation dans 60 magasins. Au-delà de sa dimension politique, la controverse est ainsi déplacée dans le domaine scientifique et cette nouvelle forme d'expertise vient compléter des démarches d'expertises antérieures plus classiques (évaluation ANSES, HCSP), qui n'avaient pas suffi pour légitimer la décision politique. En ayant internalisé les critiques et proposé une procédure consensuelle de choix d'un logo, le Ministère reprend les résultats de l'expérimentation et choisit le Nutri-Score. Cette décision est rapide et vient court-circuiter le processus de concertation (qui aurait pu formuler des préconisations plus nuancées) : les acteurs publics reprennent alors la main pour imposer une décision qui bénéficie d'un portage politique fort et d'une légitimité scientifique consolidée. Dès lors, cette controverse politique semble close au niveau national, mais certains acteurs critiques la déplacent dans le domaine juridique et au niveau européen : les promoteurs du Nutri-Score cherchent alors à l'imposer comme dispositif obligatoire européen, alors que des acteurs critiques contestent continuent de s'opposer au principe du logo ou proposent d'autres dispositifs concurrents (moins contraignants).

Cette analyse permet d'appréhender des modalités d'action publique particulières reposant sur la co-construction d'un dispositif, en interrogeant l'articulation entre contrainte et incitation, et la frontière entre public et privé. Comme dans d'autres domaines, (notamment l'affichage environnemental), il s'agit d'un dispositif « *volontaire encadré* » (Dubuisson-Quellier, Granier 2019) : les acteurs publics élaborent des outils en assimilant des logiques du secteur privé, pour favoriser l'engagement des acteurs économiques. Dans ce cas, le logo nutritionnel est présenté comme un outil de marketing qui permet une différenciation des produits par la qualité nutritionnelle, dans un environnement concurrentiel. Selon les objectifs officiels du Ministère la Santé, cet outil de « *gouvernement des conduites* » favorise la diffusion d'une information synthétique (Dubuisson-Quellier, dir., 2016), mais au-delà de l'impact sur les comportements des consommateurs, il s'agit

davantage d'inciter les producteurs à reformuler les recettes de leurs produits pour en améliorer la qualité nutritionnelle. Cet outil qui repose sur le volontariat a donc pour objectif à long terme de modifier en profondeur les activités du secteur agroalimentaire.

En comparant le logo nutritionnel avec l'affichage environnemental (Dubuisson-Quellier, Granier, 2019), il est possible d'identifier les conditions de réussite de ce type de dispositif et les éléments qui ont facilité son adoption massive par les acteurs privés (50% du volume des ventes, plus de 600 marques). Dans les deux cas, les acteurs publics ont initié une démarche de co-construction avec les opérateurs économiques afin de « *créer un champ de contrainte pour faire évoluer les intérêts privés* » par des mécanismes d'incitation, de concurrence, de réputation (Dubuisson-Quellier, Granier, 2019). Pour encadrer ces dispositifs tout en favorisant l'engagement d'opérateurs économiques, parfois critiques, dans les deux cas, les acteurs publics ont mis en place des instances de concertation : cette co-construction de la politique doit permettre d'assimiler certaines critiques, d'adapter les dispositifs pour faciliter l'appropriation de certains acteurs, en espérant un effet d'entrainement qui dépasserait les pionniers.

Concrètement les acteurs publics encadrent et pilotent l'élaboration du visuel et du contenu des deux dispositifs, mais leur élaboration est très différente. La simplicité et le faible coût financier et politique du Nutri-Score peuvent permettre d'expliquer la rapidité de son succès : il repose sur un algorithme unique pour l'ensemble des produits (avec de légères adaptations), il utilise des données accessibles et nécessite peu de ressources, ce qui permet d'encadrer et de contrôler facilement la mise en œuvre du logo pilotée par Santé Publique France et suivie par l'Oqali. En revanche l'affichage environnemental est plus coûteux car les opérateurs doivent faire des évaluations pour leurs produits, en respectant le cadre fixé par les pouvoirs publics. La simplicité du Nutri-Score permet d'expliquer la rapidité avec laquelle le Ministère de la Santé a pu porter efficacement ce projet et le réaliser : en trois ans, il a été créé (à partir du FSA existant), critiqué, puis validé (alors que le portage politique de l'affichage environnemental est fluctuant depuis 2008). Ainsi l'élaboration du Nutri-Score correspond mieux au temps politique : la concertation et l'expérimentation en conditions réelles ont été accélérées (dont la crédibilité scientifique en a pâti), ainsi la Ministre a pu légitimer et imposer sa décision avant son départ. Les acteurs publics sont parvenus à s'entourer d'un nombre suffisant d'opérateurs économiques pour que le logo se diffuse rapidement et devienne visible dans les magasins : cette masse critique a été atteinte, poussant progressivement les acteurs réfractaires à l'adopter pour que leurs produits ne soient pas pénalisés. Comme l'expliquent Sophie Dubuisson-Quellier et Benoit Granier, ces dispositifs d'affichage « *permettent surtout la mise en commensurabilité généralisée des offres, et jouent sur l'image des produits* » (Dubuisson-Quellier, 2016 ; Dubuisson-Quellier, Granier, 2019) : « *il s'agit d'inciter les entreprises à améliorer leurs pratiques pour optimiser leur réputation* ».

Enfin il nous semble important d'insister sur les particularités de l'expérimentation en conditions réelles. Cette démarche scientifique constitue en réalité un dispositif de concertation au sein duquel tous les acteurs se mettent d'accord sur la procédure et les modalités à suivre pour choisir un logo. Bien que la crédibilité de ses résultats fasse l'objet de critiques (notamment de la part d'acteurs scientifiques, qui considèrent que des études de meilleure qualité existent pour comparer les logos),

cette expérimentation constitue une nouvelle modalité d'expertise, qui vient compléter l'expertise classique. Il s'agit d'impliquer les acteurs économiques à la définition d'un processus consensuel, d'assimiler et de désamorcer leurs critiques. Les résultats de l'expérimentation permettent en retour de légitimer le choix politique.

BIBLIOGRAPHIE

Barraud de Lagerie, P. & Pilmis, O. (2016). Chapitre 9 / À la recherche de la « bonne formule »: La lutte contre l'obésité, entre régulation des entreprises et gouvernement des consommateurs. Dans *Gouverner les conduites* (pp. 335-364). Paris: Presses de Sciences Po.

Benamouzig, D. & Chêne, G. (2016). « L'ITMO Santé publique entre savoirs et pouvoirs ». *Les Tribunes de la santé,* 52,(3), 39-49.

Benamouzig, D. (2005), *La Santé au miroir de l'économie,* Paris, PUF.

Benamouzig, D. « Chapitre 2 / Des idées pour l'action publique. Instruments ou motifs cognitifs ? », in Charlotte Halpern et al., *L'instrumentation de l'action publique*, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) « Académique », 2014 (), p. 95-118.

Benamouzig, D. et Besançon, J., « Administrer un monde incertain : les nouvelles bureaucraties techniques. Les cas des agences sanitaires », *Sociologie du travail*, 47 (3), 2005, p. 301-322.

Benamouzig, D. et Borraz, O. (eds), *Food and Pharmaceutical Agencies in Europe, Between Bureaucracy and Democracy. Cross-National Perspectives. A Commented Bibliography*, Grenoble, Publications de la MSH-Alpes, 2007.

Bergeron, H. (2010), « Les politiques de santé publique », dans Borraz, O., Guiraudon, V. (dir.), *Politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 79-111.

Bergeron, H., Bossy, T., Castel, P., Pilmis, O. (2012), *Comment l'idée vint… mise sur agenda et routinisation de la politique de lutte contre l'obésité en France*. Rapport pour l'Institut de recherche en santé publique, Paris, CSO.

Bergeron, H., Boubal, C. & Castel, P. (2016). Chapitre 4 / Sciences du comportement et gouvernement des conduites: La diffusion du marketing social dans la lutte contre l'obésité. Dans *Gouverner les conduites* (pp. 157-192). Paris: Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.).

Bergeron, H., Castel, P. & Dubuisson-Quellier, S. (2014). Gouverner par les labels: Une comparaison des politiques de l'obésité et de la consommation durable. *Gouvernement et action publique,* 3,(3), 7-31. doi:10.3917/gap.143.0007.

Bergeron, H., Castel, P. (2014), *Sociologie politique de la santé,* Paris, PUF, coll. « Quadrige ».

Bergeron, H., Castel, P. « Les habits neufs du néo-institutionnalisme ? La redécouverte de l'ordre mésologique et de l'agency », *L'Année sociologique* 2016/1 (Vol. 66), p. 31-72.

Bergeron, H., Castel, P., Nouguez, E. (2011), « Un entrepreneur privé de politique publique. La lutte contre l'obésité, entre santé publique et intérêt privé », *Revue française de science politique*, 61 (2), p. 201-229.

Berlivet, L. (2004), « Une biopolitique de l'éducation pour la santé. La fabrique des campagnes de prévention », dans Fassin, D., Memmi, D. (dir.), *Le Gouvernement des corps,* Paris, Éditions de l'EHESS, p. 37-74.

Bloor, D., *Knowledge and Social Imagery,* Londres, Routledge, 1976.

Bonneuil, C. & Joly, P. (2013). *Sciences, techniques et société. Paris*: La Découverte.

Bossy, T. (2010), *Poids de l'enjeu, enjeu de poids. La mise sur agenda de l'obésité en Angleterre et en France*, thèse de doctorat en science politique, Paris, IEP de Paris.

Boubal, C. (2018), *Des savoirs sans effet : l'espace controversé de la nutrition*, Thèse de doctorat en sociologie, Paris, IEP de Paris.

Boudia, S., « Sur les dynamiques de constitution des systèmes d'expertise scientifique : le cas des rayonnements ionisants », *Genèses*, 1, 2008, p. 26-44.

Callon, M., Lascoumes, P. et Barthe, Y., *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil, coll. « La couleur des idées », 2001.

Carpenter, D. P., *Reputation and Power : Organizational Image and Pharmaceutical Regulation at the FDA*, Princeton (N. J.), Princeton University Press, 2010.

Collins, H. M., *Changing Order : Replication and Induction in Scientific Practice,* Londres, Sage, 1985.

Debure, A., *Crédibiliser pour expertiser. Le Codex Alimentarius et les comités d'experts FAO-OMS dans la production réglementaire internationale de sécurité sanitaire des aliments*, thèse de doctorat, Paris, EHESS, 2012.

Demortain, D., « L'étude Séralini et ce qu'elle nous apprend sur la toxicologie réglementaire », *Natures sciences sociétés,* 21 (1), 2013, p. 84-87.

Demortain, D., *Scientists and the Regulation of Risk : Standardising Contro*l, Cheltenham, Edward Elgar, 2011.

Dubuisson-Quellier, Sophie. *Gouverner les conduites*. Presses de Sciences Po, 2016

Dubuisson-Quellier, S. « La capture comme levier de l'intervention publique sur l'économie. Le cas de la politique publique d'affichage environnemental en France », *Revue française de sociologie* 2017/3 (Vol. 58), p. 475-499.

Dubuisson-Quellier S., Granier B., Comment inciter les entreprises à afficher les impacts environnementaux sur les produits de grande consommation ? : Les leviers d'une politique publique "d'affichage volontaire encadré ". 2019, pp.1 - 8. hal-02128254

Irwin, A. et al., « Regulatory Science. Towards a Sociological Framework », *Futures*, 29 (1), 1997, p. 17-31.

Jasanoff, Sh., *The Fifth Branch : Science Advisers as Policymakers,* Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1990.

Lascoumes, P. « Controverse », in Laurie Boussaguet et al., *Dictionnaire des politiques publiques,* Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) « Références », 2010 (3e éd.), p. 172-179.

Latour, B., *La Science en action,* Paris, La Découverte, 1989.

Murphy, J., Levidow, L. et Carr S., « Regulatory Standards for Environmental Risks Understanding the US-European Union Conflict over Genetically Modified Crops », *Social Studies of Science*, 36 (1), 2006, p. 133-160.

Pestre, D. « Controverse », in Emmanuel Henry et al., *Dictionnaire critique de l'expertise,* Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) « Références », 2015 (), p. 91-98.

Pestre, D., *À contre-science. Politique et savoirs des sociétés contemporaines,* Paris, Seuil, coll. « La couleur des idées », 2013.

Pestre, D., *Introduction aux science studies,* Paris, La Découverte, coll. « Repères », 2006.

Séguy, L., *De la nutrition à l'étiquetage nutritionnel : une histoire de la domestication marchande et politique des nutriments.* Thèse de Sociologie. Université Toulouse le Mirail - Toulouse II, 2014. Français.

SciencesPo
CHAIRE SANTÉ

28, rue des Saints-Pères
75007 Paris