

LES RELATIONS ENTRE ACTEURS PUBLICS ET PRIVES AUTOUR DE NOUVELLES RECOMMANDATIONS NUTRITIONNELLES

Camille Boubal et Daniel Benamouzig

Octobre 2019

TABLE DES MATIÈRES

Table des matières	2
Introduction	4
1. Procéduraliser l'expertise	14
1.1 Devenir propriétaire des recommandations nutritionnelles	14
1.2 Rendre crédible l'expertise	19
2. Aligner les expertises	30
2.1 Les logiques variées, voire contradictoires, des expertises	30
2.2 « Ne pas laisser d'interstices »	34
2.2.1 De l'enrôlement à l'autocensure des experts	35
2.2.2 Construire le récit d'une cohérence entre les rapports auprès des industriels	39
3. Réactions contrastées des acteurs économiques	47
3.1 Une pluralité de stratégies	47
3.1.1 Les stratégies d'ordre cognitif	48
3.1.2 Les stratégies de représentation d'intérêts	53
3.1.3 Les stratégies d'ordre symbolique	56
3.2 L'éducation à l'alimentation et au goût comme stratégie de diversion	57
3.3 Les courriers comme forme de lobbying	63
3.3.1 Éléments transversaux	65
3.3.2 Études de cas	70
3.3.3 Les associations, un contrepoids aux industries ?	79
3.4 Les stratégies en action	85
3.4.1 L'anticipation réglementaire du secteur des boissons	85
3.4.2 L'adaptation aux critiques : la stratégie des portions	88
Conclusion	95
Annexes	97

Annexe 1 : Liste des sigles utilisés	97
Annexe 3 : Comparaison des recommandations des trois rapports par rapport aux repères de 2001	99
Annexe 4 : Recommandations simplifiées, Santé Publique France, 2019	101
Annexe 5 : Les grandes familles d'argument (Breton, 2016, p.45)	103
Annexe 6 : affiches du CEDUS	104
Bibliographie	106

INTRODUCTION

En 2012, la Direction Générale de la Santé (DGS) saisit l'ANSES pour produire de nouvelles recommandations alimentaires. Les dernières recommandations officielles dataient de 2001. Dans le premier guide nutritionnel destiné à la population générale, intitulé *La santé vient en mangeant*, un tableau définissait neuf « repères de consommation » visant à atteindre les objectifs du Programme National Nutrition Santé (PNNS). À quoi correspondent ces repères ? Ils définissent des fréquences journalières de consommation pour huit groupes d'aliments et un repère relatif à la pratique de l'activité physique. A partir de 2001, ces repères servent de base aux campagnes de communication de l'Institut National de Prévention et d'Éducation à la Santé (INPES). Ils constituent aussi un socle de connaissances permettant aux pouvoirs publics d'attribuer le logo PNNS à des organismes publics et privés s'impliquant dans le domaine de la nutrition. Certains de ces repères ont inspiré les messages sanitaires apposés depuis 2007 sur les bandeaux sanitaires de publicités alimentaires, comme les fameux « Cinq fruits et légumes par jour ».

En 2001, la définition des repères est prise en charge par un groupe informel piloté par deux agences sanitaires, l'INPES et l'Agence Française de Sécurité Sanitaire des Aliments (AFSSA). Dix ans après, la situation est différente. Le paysage des agences et de l'expertise sanitaires a évolué, en même temps que les problématiques et les politiques de nutrition. Cette fois, la DGS fait appel à trois organisations de santé publique : l'ANSES, le Haut Conseil de la Santé publique (HCSP) et Santé Publique France (SFP)¹. Premier constat : ce nouveau travail prend beaucoup plus de temps. Pas moins de six ans s'écoulent entre les premières réunions à l'ANSES en 2012 et la publication de recommandations par SPF en janvier 2019. Deuxièmement, le travail fait l'objet d'une procéduralisation. Alors que les travaux restent largement informels en 2001, le travail conduit une décennie plus tard suit des procédures d'expertise formalisées. Les deux constats ne sont pas indépendants l'un de l'autre. Ils s'inscrivent en outre dans un contexte où les politiques de nutrition sont plus visibles aux yeux de l'opinion, comme l'attestent des changements de comportement alimentaire ou des débats retentissants, comme la controverse sur le Nutriscore en 2017. Les relations entre les pouvoirs publics et les acteurs sectoriels s'en trouvent modifiées, en même temps que le ministère de la Santé entend être plus actif dans des politiques longtemps mises en œuvre par le ministère

¹ Santé Publique France est une agence sanitaire créée en 2016 de la fusion entre l'INPES, l'Institut National de Veille Sanitaire (INVS) et l'Établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (EPRUS).

de l'Agriculture et de l'Alimentation. Les relations entre l'action publique et les entreprises du secteur agroalimentaire s'en trouvent affectées.

Des travaux sociologiques ont récemment étudié le travail politique des entreprises en matière de nutrition. Daniel Benamouzig et Joan Cortinas (2019) ont proposé une cartographie de ces activités politiques, extrêmement variées. Référençant plusieurs dizaines d'activités mises en œuvre par une grande variété d'acteurs plus ou moins directement liées aux entreprises agroalimentaires, ils distinguent trois grands types de stratégies, respectivement d'ordre cognitif, relationnel et symbolique. Les premières se situent en amont des décisions publiques et se traduisent par un travail sur les connaissances disponibles. Elles donnent lieu à la production de connaissance et d'ignorance, à la création de doutes à propos de résultats défavorables à l'industrie, ou la reformulation de problèmes et de débats, en glissant par exemple d'un registre scientifique et sanitaire permettant de considérer les effets de certains aliments sur la santé, à un registre moral ou culturel, sur le plaisir ou le patrimoine culinaire. Mieux connues du grand public, les stratégies d'ordre relationnel et de représentations des intérêts consistent, par des contacts directs ou indirects auprès des décideurs, à favoriser la mise en circulation des prises de position, à la création stratégique d'alliances avec d'autres acteurs économiques ou politiques, ou plus radicalement encore à la substitution au politique dans la définition ou la conduite d'actions publiques, qu'elles soient exécutives ou législatives. Enfin, des stratégies symboliques visent à travailler favorablement sur l'image des entreprises, ou à discréditer à l'inverse leurs opposants, notamment parmi les scientifiques jetant une lumière critique sur les effets de certains aliments. Ces différents registres d'action ont été mis en œuvre à l'occasion de la définition de nouvelles recommandations professionnelles. Quelles ont été les stratégies mises en œuvre ? Comment sont-elles le cas échéant déclinées ou complétées de démarches plus spécifiques ? L'étude apporte un éclairage sur certaines pratiques, privilégiées par des acteurs industriels dans ce contexte, comme l'envoi de courriers aux agences d'expertises et aux administrations concernées, ou l'activation de politiques publiques alternatives, en matière d'éducation alimentaire par exemple.

Loin d'être exclus des travaux préparatoires, les acteurs économiques sont plutôt considérés comme des « parties prenantes » de l'élaboration des recommandations. Ils font l'objet de sollicitations officielles de la part des trois agences publiques les plus directement impliquées. Outre des auditions à l'ANSES et au HCSP, les représentants d'acteurs industriels ont aussi la possibilité de soumettre des « contributions écrites » à SPF. Quelle place cette participation, à la fois orale et écrite, occupe-t-elle dans la production des recommandations finales ? Les acteurs privés ont-ils mobilisé d'autres types de ressources pour agir auprès des experts et des décideurs ? Comment les acteurs publics se représentent-ils la participation des acteurs privés à la définition des nouvelles recommandations, et les acteurs privés celle des acteurs publics ?

L'élaboration de recommandations nutritionnelles est un travail complexe, non seulement d'un point de vue scientifique et technique, mais aussi d'un point de vue social et politique. Tout au long d'une élaboration de plusieurs années, les recommandations sont le fruit d'interactions entre acteurs variés, qu'il s'agisse d'experts, d'acteurs politico-administratifs, d'acteurs économiques ou de représentants de la société civile. L'étude sociologique de l'élaboration des recommandations a nécessité de considérer parallèlement deux lignes d'action, étroitement associées dans la pratique. La première renvoie au travail administratif de procéduralisation de l'expertise, qui aboutit aux recommandations. La seconde aux activités politiques déployées par les acteurs économiques en nutrition. Ces deux lignes d'action sont présentées successivement, mais elles sont toujours associées dans les faits. Elles évoluent en regard l'une de l'autre, en cherchant à peser l'une sur l'autre selon des degrés, des temporalités et des formes variées, dont le rapport s'efforce de rendre compte. Du point de vue analytique, une attention particulière est apportée aux dimensions institutionnelles des processus étudiés, à travers lesquels se déploient des interactions entre les diverses catégories d'acteurs impliqués, aux dimensions cognitives, qui mettent en jeu des connaissances et de multiples registres d'argumentation, et enfin aux dimensions stratégiques, relatives aux jeux des acteurs proprement dits, qui mobilisent différents types de ressources matérielles, cognitives ou plus symboliques pour atteindre des finalités non seulement économiques ou plus largement politiques.

La procéduralisation de l'expertise

Le recours massif à l'expertise scientifique dans le processus de décision publique est un phénomène bien identifié dans les pays industrialisés (Lascoumes, 2005 ; Robert, 2008 ; Pestre, 2014). Ressource majeure dans l'élaboration des politiques publiques, l'expertise est en même temps l'objet de contestations récurrentes, notamment à propos d'enjeux environnementaux et sanitaires. Ces usages s'inscrivent dans une temporalité longue des relations entre décision publique et connaissances scientifiques. À partir de la fin des années soixante, des mouvements sociaux hétérogènes remettent en cause l'indépendance de l'expertise par rapport aux intérêts économiques et politiques, et soulignent l'absence de prise en compte des incertitudes et le déni des enjeux sociaux ou environnementaux (Carson, 1962 ; Pessis, Topçu, Bonneuil, 2013). Si ces critiques ne sont pas nouvelles (Fressoz, 2012), elles favorisent une transformation structurelle de l'expertise à partir des années 1970, d'abord aux États-Unis puis en Europe à partir des années 1990. Afin de rétablir la confiance de l'opinion dans l'expertise et la décision politique, de nouvelles institutions sont créées et des acteurs publics s'efforcent de clarifier et de rendre plus transparentes leurs pratiques, il en résulte un travail de procéduralisation des travaux d'expertise. Sur des questions où

l'incertitude et l'absence de consensus sont importantes, il s'agit en particulier de distinguer ce qui relève des connaissances scientifiques de ce qui relève de la décision politique.

Aux États-Unis, la définition de frontières entre la science et la politique se concrétise dans les années 1970 par la création de l'*Environmental Protection Agency* (EPA), par la généralisation de pratiques d'évaluation et par la création de standards d'analyse, en matière d'analyse des risques notamment. Défini par le « livre rouge » du *National Research Council* (NRC) publié en 1983, le modèle standard d'analyse des risques se traduit par une séparation formelle des missions d'évaluation et de gestion des risques². Ce standard s'impose progressivement dans de nombreux pays (Boudia, Demortain, 2014).

En Europe, les crises et scandales sanitaires répétés des années 1980 et 1990, dont l'affaire du sang contaminé et la crise de la vache folle, favorisent des réformes institutionnelles de l'expertise scientifique (Benamouzig, Besançon, 2005 ; Borraz 2008). La création d'agences sanitaires est présentée comme une solution technique permettant de pallier les difficultés des administrations publiques et plus généralement de l'État à protéger la santé des populations. Formalisant des principes de « sécurité sanitaire », Didier Tabuteau (1994) insiste sur la séparation des fonctions d'expert, de décideur et de gestionnaire ainsi que sur l'impartialité et la transparence des agences³. Les missions de santé publique, jusqu'alors souvent confiées à des associations ou à des instances *ad hoc*, à dominante médicale, reviennent à ces nouvelles instances sanitaires, personnes morales distinctes de l'État, mais soumises à sa tutelle. Le processus de rationalisation de l'expertise est traduit en critères d'excellence (augmentation des budgets dédiés, organisation interne qui coordonne des scientifiques), d'indépendance (face au ministère et aux industries) et de transparence (procédure de gestion de la qualité). Les recommandations sont suivies par le décideur et traduites dans la régulation. Le succès de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) réside par exemple dans sa capacité à renforcer la confiance du public dans le processus politique, même si, dans les faits, les frontières entre évaluation et gestion des risques demeurent souvent poreuses (Granjou, 2004 ; Besançon, Borraz, Clergeau, 2007).

Le travail de procéduralisation qui consiste à définir les cadres de l'activité d'expertise (Joly, 2016) s'inscrit dans un effort plus général visant à produire des éléments de preuve robustes.

²Le « Livre rouge » définit également une méthode d'évaluation des risques quantitative qui découle d'une série d'opérations : l'identification des dangers, la mesure des effets dose/réponse, la mesure de l'exposition et enfin la caractérisation des risques et l'affirmation de la nécessité d'établir des conventions pour pallier des carences de connaissance (les « *risk assessment policies* ») et néanmoins parvenir à l'évaluation quantitative des risques.

³ Le terme de sécurité sanitaire apparaît officiellement le 16 décembre 1992, dans la discussion du projet de loi relatif à la sécurité en matière de transfusion sanguine qui donnera naissance à l'Agence Française du Sang (AFS). La sécurité sanitaire est définie comme : « la sécurité des personnes contre les risques thérapeutiques de toute nature, risques liés aux choix thérapeutiques, aux actes de prévention de diagnostic ou de soins, à l'usage des biens et produits de santé comme aux interventions et décisions des autorités sanitaires » (Tabuteau, 1994, p. 11).

Les canons de l'objectivité scientifique mise en œuvre dans les instances d'expertise diffèrent cependant des canons scientifiques mis en œuvre dans le monde académique. Ils relèvent de ce que certains analystes ont nommé une « objectivité mécanique » (Porter, 1994, p.4). Cette forme d'objectivité repose moins sur une capacité à « objectiver le réel » qu'à la revendication de produire des éléments objectifs à partir d'une méthodologie rigoureuse, formalisée et impersonnelle (Bertillot, 2014). Les récentes crises de sécurité sanitaire se sont souvent traduites par un regain de procéduralisation et par la mise en œuvre d'une conception purifiée de l'expertise scientifique, indépendamment de l'activité à risques évaluée, des incertitudes ou des controverses qui s'y réfèrent (Borraz, 2008, p.189-190).

La procéduralisation de l'expertise va de pair avec une formalisation des savoirs. Les modèles d'évaluation des risques reposent en effet sur des standards, des normes et des protocoles. A partir des années soixante-dix, un champ professionnel distinct se constitue : la science dite « réglementaire », ou « *regulatory science* » en anglais, désigne « un ensemble d'activités scientifiques d'évaluation qui participe de la prise de mesures juridiques destinées à encadrer des activités et des produits industriels » (Borraz, Demortain, 2015, p.279). Ses critères comme ses procédures sont formalisés dans des textes réglementaires, des lignes directrices ou des conventions professionnelles. Elle se distingue de la science académique par ses finalités, ses lieux de production, ses formes de validation et ses normes scientifiques (Joly, 2016). Certaines disciplines scientifiques comme la toxicologie, la pharmacologie ou l'épidémiologie ont été traduites dans le domaine réglementaire. La toxicologie réglementaire repose sur un ensemble de conventions, comme l'expérimentation animale et le paradigme du seuil⁴, qui permettent d'accroître la comparabilité et la reproductibilité des études et, in fine, l'acceptabilité des décisions (Demortain, 2017). Avec les normes et guides pratiques, l'évaluation des médicaments se réfère de manière analogue à la pharmacologie clinique et au modèle des essais contrôlés randomisés (Hauray, 2006). Certaines agences sanitaires comme l'Institut de Veille Sanitaire sont devenues le lieu privilégié de production d'une « intelligence épidémiologique », c'est-à-dire de savoirs qui à la fois donnent la preuve de leur utilité politique et apportent des gages de scientificité (Buton, 2006). Afin de favoriser la prise en compte des « aspects sociaux en santé », des chercheurs en sciences sociales français se sont récemment livrés à un travail de formalisation des savoirs disponibles au sein de la Haute Autorité de Santé. Cette formalisation répond à trois objectifs : rendre des questions complexes accessibles, expliciter les critères de jugement et conformer les critères identifiés aux standards et procédures de l'évaluation en santé (Benamouzig, 2010).

⁴ La toxicologie réglementaire mesure et quantifie les relations entre l'exposition à une dose de produit chimique et un effet. Elle définit un seuil en dessous duquel l'exposition à une dose de produit chimique produit des effets jugés mineurs pour l'organisme. La durée des tests de toxicité, réalisés sur des animaux, s'est progressivement stabilisée (14, 28, 90 jours...).

Considérés du point de vue de leurs modes de travail, et plus singulièrement du point de vue des efforts déployés pour construire, développer et amender leurs procédures, les agences sanitaires apparaissent à la fois comme des « bureaucraties techniques » (Benamouzig, Besançon, 2005) et comme des « bureaucraties de la connaissance » (Benamouzig, Borraz, 2016). Elles mobilisent des informations, des savoirs et des données pour produire et disséminer des règles, des normes ou des procédures. Le modèle procédural de l'expertise constitue une ressource scientifique, institutionnelle et politique. Par son caractère opératoire, il offre, tout d'abord, une série de solutions pour répondre aux situations d'incertitude (Joly, 2005, p.136). Autrement dit, l'expertise permet de produire un savoir « utile » à la décision (Roqueplo, 1997). La procéduralisation est également une source de crédibilité de l'expertise et d'institutionnalisation des agences sanitaires. La réputation de la FDA s'est construite en partie sur la base de son pouvoir conceptuel, c'est-à-dire de sa capacité à définir les standards d'analyse qui sont adoptés par l'ensemble des acteurs et définissent les risques ainsi que la façon de les évaluer (Carpenter, 2010). Elle constitue un gage d'indépendance, notamment vis-à-vis des responsables politiques (Benamouzig, Besançon, 2005, p. 301 ; Hauray, Urfalino, 2007).

Parallèlement à ces dimensions procédurales et bureaucratiques, les agences ont aussi développé des formes organisées d'implication des publics. A l'échelle européenne, Borraz, Koutalakis et Wendler (2007) soulignent que la constitution et la stabilisation de mécanismes de participation et de consultation avec les principales parties prenantes selon des procédures jugées « crédibles » renforcent la légitimité des agences du médicament et de la sécurité des aliments. Introduite plus récemment à propos du *National Institute for Clinical Excellence* (NICE) britannique la notion de « bureaucratie délibérative » (Benamouzig, 2018) cherche à rendre compte de l'importance des mécanismes et des instances de délibération au sein de ce type d'organisations. La participation d'acteurs extérieurs, tant civils qu'industriels, assure une fonction démocratique de représentation pluraliste. Bien que constitutifs du travail de l'agence, ces mécanismes n'ont pas entamé le caractère par ailleurs très bureaucratique du travail de l'agence. Au contraire, « la participation et la délibération ont apporté aux procédures existantes une diversité de points de vue et de contributions qui les ont rendues plus complètes et plus solides. L'ouverture et la linéarité des procédures apparaissent comme deux dispositifs complémentaires » (Benamouzig, 2019).

Le cas du conseil nutritionnel

Le cas des politiques nutritionnelles, et plus particulièrement de la définition de recommandations s'inscrit dans ce paysage institutionnel et cognitif plus large, caractérisé par un recours à l'expertise scientifique, par un haut degré de procéduralisation des pratiques

réglementaires et par l'inclusion de points de vue pluralistes dans des processus de délibération. Analyser la manière dont les pouvoirs publics procéduralisent le travail de production des recommandations est particulièrement fécond pour penser les relations entre acteurs publics et privés en matière de nutrition. Tout d'abord parce que la science nutritionnelle peine à imposer ses propres standards en matière de recherche et de communication. Les principes de l'équilibre alimentaire font l'objet de controverses sans cesse ravivées. Pour les sociologues, cette situation, observable en France comme dans d'autres pays, s'explique à la fois par des désaccords persistants entre experts et par des pressions exercées par des acteurs privés, voire politiques aux États-Unis (Hilgartner, 2000 ; Nestle, 2002) ou en Grande-Bretagne (Bufton et Berridge, 2000 ; Bossy, 2010). Dans son ouvrage *Food politics, How the Food industry influences nutrition and health* (2002), la nutritionniste Marion Nestle relate sa propre expérience d'experte dans des groupes de travail sur les recommandations nutritionnelles. Elle met au jour les pressions exercées par des acteurs politiques et industriels. Le sociologue des sciences Steven Shapin met l'accent sur la spécificité du conseil en nutrition, qui entretient un lien étroit avec la vie quotidienne, avec des savoirs profanes et avec la morale. Le domaine est caractérisé par « une grande hétérogénéité en matière d'expertise et une croyance profane dans le fait que l'expertise véritable se situe quelque part entre tous ces conflits » (Shapin, 2003, p.176). Ce phénomène permet de comprendre comment des experts américains comme Robert C. Atkins et Arthur Agatston ont acquis une crédibilité publique supérieure à l'expertise académique. Ils valorisent non pas les diplômes et connaissances en nutrition mais leur expérience personnelle, mobilisent un style casuistique et intègrent la dimension non-rationnelle de l'alimentation. Les controverses permanentes autour du conseil diététique font dire à Aaron Panofsky qu'elle est une « *misbehaving science* », une science qui se conduit mal (Panofsky, 2014, pp.30-31).

Des acteurs économiques en retrait ?

Si l'on compare le cas de la mise en place de l'étiquetage nutritionnel simplifié à celui des recommandations nutritionnelles, qui se déroulent en même temps en France, d'importantes différences apparaissent. Au sujet du logo nutritionnel, une controverse d'action publique éclate dès 2016. Elle oppose des acteurs publics et privés dans l'élaboration de l'outil. Des représentants d'acteurs économiques, comme la FCD et l'ANIA, contestent un logo élaboré par une équipe de l'INSERM. Ils lui opposent leur propre étiquetage simplifié. La décision ministérielle de mettre sur pied une expérimentation pour tester l'intérêt des différents logos génère une controverse à la fois publique, scientifique et juridique (Blanck, 2018). Le sujet fait l'objet d'une exposition médiatique sans précédent, et fait apparaître au grand jour l'activité et l'implication d'acteurs proches de l'industrie dans le processus de décision publique. Le Nutri-

Score conçu par les chercheurs de l'INSERM est finalement choisi par le ministère de la santé et progressivement adopté par certains industriels.

On aurait pu s'attendre à ce que la redéfinition de recommandations alimentaires donne lieu à des débats similaires, à la fois publics et controversés. Or, il n'en est rien. Personne ne joue le jeu d'une grande publicisation. Aucun acteur industriel ne s'oppose frontalement aux recommandations. Contrairement au débat sur le Nutri-Score, il n'y a pas de prises de position de la part de scientifiques ou d'acteurs associatifs sur le sujet. Les médias se contentent de relayer de nouveaux messages nutritionnels. Dès lors, l'enjeu n'est plus d'analyser une controverse publique mais de comprendre comment les débats scientifiques et politiques relatifs aux recommandations restent assez confidentiels, ou sont même parfois maintenues dans l'ombre par des acteurs publics et des experts, et de manière plus surprenante par des acteurs privés qui auraient pu avoir intérêt à exprimer des désaccords ou des résistances à la définition de nouvelles recommandations nutritionnelles, parfois préjudiciables à leurs intérêts économiques directs.

Annnonce du plan

Le rapport traite d'une séquence de politique publique. Sa dimension narrative vise à rendre compte de l'évolution dans le temps des recommandations et de la gestion des relations avec les acteurs privés. Le rapport est composé de trois parties. Nous étudions d'abord la manière dont les experts impliqués dans la définition de nouvelles recommandations nutritionnelles rendent crédibles leurs recommandations et se défendent de critiques remettant en cause leur objectivité (partie 1). La production des recommandations illustre à cet égard certains aspects des « bureaucraties délibératives » (Benamouzig, 2019), en combinant des traits bureaucratiques, comme un degré élevé de formalisation des procédures et des méthodes, et des traits plus délibératifs, associant divers points de vue dans des groupes consultatifs ou à travers des auditions. Les pratiques institutionnelles d'enrôlement des experts et d'anticipation de réactions industrielles maintiennent finalement les débats dans un espace relativement confiné (partie 2). Nous explorons enfin les raisons pour lesquelles les industries n'ont pas publicisé leurs désaccords (partie 3). Contrairement au Nutri-Score, les recommandations nutritionnelles ne relèvent pas du domaine réglementaire : aucun acteur institutionnel ne contrôle les usages marketing des recommandations ni plus globalement le marketing agroalimentaire⁵. Pour certains acteurs économiques, les recommandations publiques constituent plutôt une ressource pour défendre leurs produits. Nous serons donc sensibles à l'étude des stratégies différenciées des acteurs du secteur agroalimentaire, selon que les

⁵ Sur la communication sur les compléments alimentaires, voir également Bardou et Caillaud (2015).

recommandations leurs sont ou non favorables. Les activités politiques que ces acteurs déploient sont variées. Elles relèvent de stratégies cognitives, stratégiques et symboliques (Benamouzig, Cortinas, 2019). Certaines spécificités du cas des recommandations nutritionnelles permettent de s'attarder sur des stratégies privilégiées dans la séquence étudiée. La promotion de l'éducation à l'alimentation constitue, à ce titre, une stratégie de diversion consensuelle. L'envoi de courriers aux acteurs publics est également un outil cognitif et stratégique particulièrement investi pour contester scientifiquement ou parfois moralement les recommandations, ou pour se présenter à l'inverse comme partenaire de l'action publique.

Méthodologie

Pour étudier les relations entre acteurs publics et privés dans l'élaboration des recommandations nutritionnelles, nous mobilisons des sources orales et écrites. De nature sociologique et qualitative, l'enquête repose sur l'analyse de trente-et-un entretiens semi-directifs conduits auprès d'acteurs institutionnels (représentants des ministères et agences sanitaires), d'experts, de représentants d'associations (de consommateurs, en nutrition, ou sur l'environnement) et d'interprofessions agroalimentaires ainsi qu'auprès d'une agence de lobbying (liste en annexe 1). Les membres d'interprofessions ont, dans la majorité des cas, accepté l'entretien⁶. Plusieurs acteurs n'ont jamais donné suite à nos sollicitations. C'est le cas de membres dirigeants du HCSP, d'un expert de SPF et de la présidente de l'AFDN. Nous avons également analysé les comptes-rendus des deux réunions de présentation des recommandations à l'ensemble des parties prenantes. À l'initiative de la DGS (en juin 2017) puis de SPF (22 janvier 2019), ces séances visaient à recueillir le point de vue des acteurs économiques sur les nouvelles recommandations. Nous avons enfin traité dix-neuf courriers d'interprofessions, de nutritionnistes et d'associations transmis aux acteurs publics. Ce corpus n'est pas exhaustif. Le contenu des courriers ainsi que les entretiens laissent entendre que d'autres courriers ont été envoyés à des acteurs politiques et administratifs. En parallèle, nous avons eu accès à deux documents produits à destination d'acteurs économiques : un courrier de l'ANSES à la filière laitière et des commentaires bibliographiques d'explicitation des recommandations du HCSP sur les produits laitiers, la viande, la charcuterie et les fruits secs. Ce rapport est le résultat d'un travail collectif réalisé par Daniel Benamouzig, sociologue et Directeur de recherche au CNRS au sein du Centre de Sociologie des Organisations, et par

⁶ Il ne manque qu'Alliance 7, la FNECE et la filière du lait, étudiée par ailleurs au Centre de Sociologie des Organisations. Hamani, J. (2019) *Sans repères ? Pouvoir conceptuel et politiques nutritionnelles en France*, mémoire de master de sociologie, Sciences Po, direction Daniel Benamouzig, 120 p. Cortinas, J., Benamouzig, D. (2019), *Cartographie des activités politiques des entreprises du secteur agroalimentaire en France*, rapport pour la Direction Générale de la Santé, Centre de Sociologie des Organisations et Chaire Santé de Sciences Po. 223 p.

Camille Boubal, sociologue et chercheuse post-doctorante au Centre de Sociologie des Organisations. Ayant travaillé en thèse sur les politiques de nutrition, Camille Boubal a réalisé et analysé les entretiens, rassemblé et analysé le corpus de courriers adressés par l'industrie à des décideurs publics, ainsi qu'un ensemble d'autres informations empiriques recueillies au cours de l'enquête. Elle a rédigé une première version du rapport sous la direction de Daniel Benamouzig, qui a parallèlement défini les termes de la recherche avec le ministère de la Santé, posé les principes de l'exploration empirique et de l'analyse sociologique des données de l'enquête et révisé la rédaction du rapport. L'analyse associe leurs interrogations communes à des résultats analysés de conserve. Les auteurs assument ensemble les résultats de la recherche.

1. PROCEDURALISER L'EXPERTISE

Le travail de conception des recommandations nutritionnelles s'inscrit dans un environnement institutionnel complexe, associant une pluralité d'acteurs publics. La définition des recommandations mobilise ces acteurs institutionnels, notamment le ministère de la Santé, pour plusieurs raisons. L'action publique dans ce domaine vise à rendre crédible le conseil nutritionnel, par ailleurs contesté par une série d'acteurs durant la décennie 2000 (Bouabal, 2018). Elle a pour but d'en faire un instrument robuste dans les politiques de santé publique. Dans le vocabulaire de l'analyse des politiques publiques, le ministère de la Santé entend aussi s'imposer comme le « propriétaire » légitime du problème de la nutrition, c'est-à-dire un acteur institutionnel capable d'exercer un contrôle sur la définition du problème et sur la conduite de l'action publique (Gusfield, 1989). En matière de nutrition, cette position est traditionnellement contestée par d'autres acteurs institutionnels, notamment par des acteurs plus ou moins directement liés au ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation. Pour le ministère de la Santé, et plus généralement pour les institutions intervenant dans le champ de la santé, l'encadrement des relations avec les acteurs économiques constitue un enjeu majeur.

1.1 DEVENIR PROPRIETAIRE DES RECOMMANDATIONS NUTRITIONNELLES

Les premières recommandations nutritionnelles ont été rendues publiques en 2001. Elles apparaissent dans le premier guide nutritionnel du PNNS. À l'époque, les principaux représentants du PNNS souhaitent donner des « repères » à la population générale en matière de nutrition. A leurs yeux, l'enjeu principal est de réduire la « cacophonie » en matière nutrition. Cette expression est forgée par le sociologue Claude Fischler, pour qui le consommateur contemporain, saturé d'informations nutritionnelles contradictoires, se retrouve en situation d'anomie⁷. L'enjeu est de taille pour le ministère de la Santé : il s'agit d'atténuer les discours dissonants produits par des journalistes, des acteurs privés, des cabinets de conseil ou des

⁷ FISCHLER, Claude « Gastro-nomie et gastro-anomie : sagesse du corps et crise bioculturelle de l'alimentation moderne », *Communications*, 1979, 31, p.189-210

professionnels de santé. Dans les faits, le travail conduisant aux premières recommandations est peu formalisé. C'est à l'occasion de la rédaction des guides nutritionnels que sont élaborés ces repères. Le guide poursuit deux principaux objectifs : élaborer des savoirs nutritionnels rigoureux et proposer un conseil adapté à la population. La DGS saisit l'AFSSA, reconnue comme « producteur légitime d'avis scientifiques dans le domaine alimentaire » (Besançon, 2003), pour coordonner un groupe de travail devant produire les « guides alimentaires du PNNS ». Co-piloté par l'AFSSA et l'INPES, un premier groupe de travail réunit une cinquantaine de membres. Le principe d'une consultation élargie d'experts poursuit des finalités non seulement cognitives, visant à enrichir les connaissances prises en compte, mais aussi stratégiques : il vise à assurer une large diffusion du guide auprès des professionnels et de la population générale. Les « experts » sollicités sont des agents d'administrations centrales (DGS, DGAL et DGCCRF), d'agences sanitaires, des professeurs des universités - praticiens hospitaliers (PU-PH) spécialisés en nutrition, endocrinologie ou physiologie de la nutrition, ainsi que deux sociologues, respectivement chercheur et consultant en sociologie⁸. Le guide fait l'objet d'une validation externe par le comité d'experts spécialisé (CES) nutrition de l'AFSSA, par un comité d'experts de la DGS et par le comité stratégique du PNNS. Il est aussi relu par des acteurs économiques représentés au sein du Conseil National de l'Alimentation (CNA)⁹. Là encore, la prise en compte des critiques vise non seulement à renforcer la robustesse des recommandations, en anticipant certaines critiques, et à favoriser la diffusion des guides auprès des réseaux professionnels.

Les membres du PNNS entendent chiffrer les pratiques alimentaires quotidiennes, c'est-à-dire « traduire en termes d'aliments » les recommandations et objectifs nutritionnels du programme¹⁰. Peu formalisé, ce travail fait l'objet de récits variés en entretien. Certains acteurs interrogés revendiquent une assise scientifique forte, quand d'autres évoquent des arbitrages entre les propositions d'agences de communication et celles du groupe de travail « guides PNNS ». Un chargé de mission de l'AFSSA décrit les repères comme le produit de modélisations réalisées lors de la révision des Apports Nutritionnels Conseillés¹¹. Alors que la première enquête de l'AFSSA sur les consommations individuelles est en cours de réalisation, les membres de l'agence ont recours aux données d'une étude financée par l'Association

⁸ Plus de la moitié des vingt-neuf auteurs du premier guide sont des acteurs institutionnels : onze membres d'agences sanitaires (sept de l'AFSSA, deux de l'INPES, deux de l'InVS), cinq membres de ministères et un membre d'un CRES.

⁹ Des courriers révèlent que l'interprofession sucrière a également transmis aux experts des « commentaires » sur le guide alimentaire du PNNS. Si toutes les remarques ne sont pas prises en compte, certaines formulations initiales disparaissent du guide final.

¹⁰ Ministère de l'Emploi et de la Solidarité Haut Comité de la santé publique, *Pour une politique nutritionnelle de santé publique en France. Enjeux et propositions*, p.198.

¹¹ Martin, A. (coord.), *Apports Nutritionnels conseillés*, 2000, Paris : Lavoisier.

sucre-produits sucrés communication consommation (ASPCC)¹². Ils élaborent six types de consommateurs. Les « petites mangeuses diversifiées », qui représentent 15% de la population, ont des pratiques alimentaires jugées exemplaires. Selon ce chargé de mission de l'AFSSA, les représentants de l'agence s'en inspirent pour définir les « cinq fruits et légumes par jour » ou « trois produits laitiers ». L'approche est qualifiée d'originale car ces recommandations reposent sur des pratiques de consommation dites réelles, car mises au jour par les enquêtes. Ces objectifs sont jugés « pragmatiques, atteignables, mesurables ». Un membre de l'INVS évoque des compromis insatisfaisants entre le repère étranger « 5 a day » (Loughrey et al., 1995 ; Tesh, 2009)¹³, les savoirs nutritionnels existants et un souci de compréhension du grand public.

Les neuf repères de consommation de 2001¹⁴

- Fruits et légumes : au moins 5 par jour
- Pains, céréales, pommes de terre et légumes secs : à chaque repas et selon l'appétit
- Lait et produits laitiers (yaourts, fromages) : 3 par jour
- Viandes et volailles produits de la pêche et œufs : 1 à 2 fois par jour
- Matières grasses ajoutées : limiter la consommation
- Produits sucrés : limiter la consommation
- Boissons : de l'eau à volonté
- Sel : limiter la consommation
- Activité physique : au moins l'équivalent d'une demi-heure de marche rapide par jour

Depuis 2007, ces repères ont été largement diffusés et sont bien connus de la population générale, du fait notamment de l'apparition de certains d'entre eux sur les publicités alimentaires à la télévision. Cette publicisation inédite des recommandations est cependant l'objet d'importantes contestations. Ces dernières portent non seulement sur la légitimité scientifique des repères (et sur les conflits d'intérêt des experts¹⁵), mais aussi sur leur

¹² Rigaud, D, Giachetti, I., Deheeger, M. et al., « Enquête Française de consommation alimentaire. Énergie et macronutriments ». *Cahiers de Nutrition et de Diététique*, 1997, 32, p. 379-88.

¹³ Ce slogan est issu d'un programme de partenariat public-privé, « 5 a day for better health », entre le National Cancer Institute californien et des acteurs de la grande distribution en 1988. Il est ensuite étendu à l'ensemble du pays. En 2002, le ministère de la santé britannique initie également une campagne « 5 a day » avec des acteurs privés.

¹⁴ Programme National Nutrition Santé, *La santé vient en mangeant, guide alimentaire pour tous*, 2002, p.114-115

¹⁵ Thierry Souccar dénonce les « liens de collaboration » de la majorité des membres du comité d'experts de l'AFSSA avec l'industrie laitière, Thierry Souccar, *Lait, mensonges et propagande*, éd. 2007. Plus récemment, la

acceptabilité sociale et l'efficacité en termes de changement des comportements alimentaires¹⁶. Plus largement, la politique nutritionnelle est l'objet de luttes interministérielles à la fin des années 2000, sur fond de différends entre les deux espaces politiques et administratifs des ministères de la Santé et de l'Agriculture. Le PNNS se voit en particulier contesté par d'autres programmes nationaux : le Programme National pour l'Alimentation (PNA) du ministère de l'Agriculture et le Plan Obésité, au départ soutenu par le cabinet du président de la République. Des membres du cabinet du ministère de la Santé, aidés des principaux représentants du PNNS doivent âprement négocier le maintien d'un PNNS avec les autres ministères. Ils sensibilisent des parlementaires à leur cause et font reconnaître le PNNS dans la loi en 2010¹⁷. Le conseil nutritionnel est reconnu comme relevant de la responsabilité du PNNS : « on a réglé les conflits en disant dans la loi que les recommandations nutritionnelles s'imposent au PNA » (entretien, conseiller technique, cabinet du ministère de la Santé).

Le ministère de la Santé prend très au sérieux la redéfinition des repères nutritionnels. Cet instrument de politique publique justifie le maintien d'un programme sectoriel, porté par le ministère de la Santé, plutôt que par d'autres instances, le cas échéant exposées à des intérêts économiques plus directement issus du secteur agroalimentaire :

« Souvent on défend le fait que sur un certain nombre de sujets, par exemple, les recommandations nutritionnelles, on doit s'appuyer sur... sur de l'expertise... indépendante. Et donc... voilà, quand on est globalement sur... sur une politique de l'alimentation, on a des... des lobbyings plus forts » (entretien, directrice du bureau EA, DGS).

La dernière version du PNNS prend officiellement fin en 2016. Depuis lors, il n'y a plus de réunion du comité de pilotage ni du comité de suivi. La reconduction du programme suscite d'importantes discussions. L'existence de deux programmes distincts, PNA d'un côté et PNNS de l'autre, interroge les observateurs et certains acteurs politiques. L'idée d'un plan interministériel est discutée en 2017 lors des États Généraux de l'Alimentation (EGA). Un Comité Interministériel pour la Santé (CIS), présidé par le Premier ministre, entend favoriser

journaliste Elsa Casalegno (2016) oppose les AJR en calcium de l'OMS (450 à 500 mg/jour pour un adulte) contre les 900 mg de l'AFSSA.

¹⁶ Des expertises collectives et recherches en sociologie ou marketing alertent des effets potentiellement néfastes des messages.

¹⁷ Le Parlement institue en 2010 (loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche) un programme gouvernemental quinquennal relatif à la nutrition et à la santé (Code de la santé publique article L3231-1) ainsi qu'un programme gouvernemental pour l'alimentation (Code rural, article L230-1).

la concertation entre ministères sur les questions de santé¹⁸. Le rapport du CIS réuni en 2018 met l'accent non sur des « plans », habituels dans les politiques de santé, mais sur des mesures phares susceptibles de « changer la vie des gens »¹⁹. En 2019, le rapport donne la priorité à l'alimentation, la nutrition et l'activité physique. La promotion de nouveaux repères de consommation constitue la première des mesures liées à l'alimentation²⁰.

Ce projet de rationalisation des plans de santé publique n'aboutit pourtant pas à la suppression de la dualité entre le PNNS et le PNA, qui relèvent respectivement du ministère de la Santé et de l'Agriculture. Bien qu'ils se montrent soucieux d'une cohérence globale entre les plans en les rédigeant ensemble, les deux ministères défendent le maintien de plans sectoriels distincts. Pour les membres de la DGS, un PNNS donne une « meilleure lisibilité » à l'action du ministère en termes de pilotage (facilité de mise en œuvre ; gouvernance et relations institutionnelles avec les services déconcentrés différentes de celles de la DGAL²¹) et d'intervention (l'activité physique et la prise en charge ne concernent pas le ministère de l'Agriculture). Le maintien du terme « PNNS » se justifie aussi par l'existence d'instruments comme les chartes d'engagement de progrès nutritionnels et les recommandations nutritionnelles. Le maintien d'un plan sectoriel dans le domaine de la Santé permet enfin de limiter les possibilités d'intervention des acteurs économiques dans certaines actions, et d'éviter que le CNA, dans lequel de nombreux acteurs industriels sont représentés, ne soit en mesure de produire d'avis sur le PNNS :

« La difficulté, c'est que le CNA regroupe l'ensemble des acteurs. Mais on a quand même très clairement un déséquilibre, avec un lobbying très fort, avec des moyens qui sont... voilà, qui sont là, à côté... côté industriel, et... les contre-pouvoirs... qui ne s'expriment pas tellement, parce qu'ils n'ont pas les moyens. Donc, que ça soit les associations environnementales ou les associations de consommateurs. Et pour nous,

¹⁸ Décret n° 2014-629 du 18 juin 2014 portant création du comité interministériel pour la santé. En 2017 est aussi élaborée une « Stratégie Nationale de Santé 2018-2022 », qui définit cinq objectifs en matière d'alimentation saine : l'appropriation des recommandations, l'amélioration de l'offre (« l'accès à une alimentation saine, en quantité suffisante, produite dans des conditions durables, d'un prix abordable et de bonne qualité gustative et nutritionnelle »), le déploiement du Nutriscore, une réglementation du marketing et un rapprochement avec les politiques du ministère de l'Agriculture. Un plan national de santé publique « Priorité prévention » est enfin annoncé en 2018. Présenté comme un projet interministériel, il vise à atteindre « une véritable lisibilité de la politique publique ».

¹⁹ En 2018, deux mesures portent sur la nutrition : étendre le Nutriscore à la restauration collective et commerciale et aux produits alimentaires manufacturés non préemballés (mesure 18) et réduire la consommation de sel de 20 % dans la population française (mesure 19).

²⁰ Comité Interministériel pour la Santé, *Rester en bonne santé tout au long de sa vie #JagispourmaSanté*, dossier de presse, 25 mars 2019, p.21

²¹ Les ARS sont des agences indépendantes, les DRAFF sont des services déconcentrés du ministère.

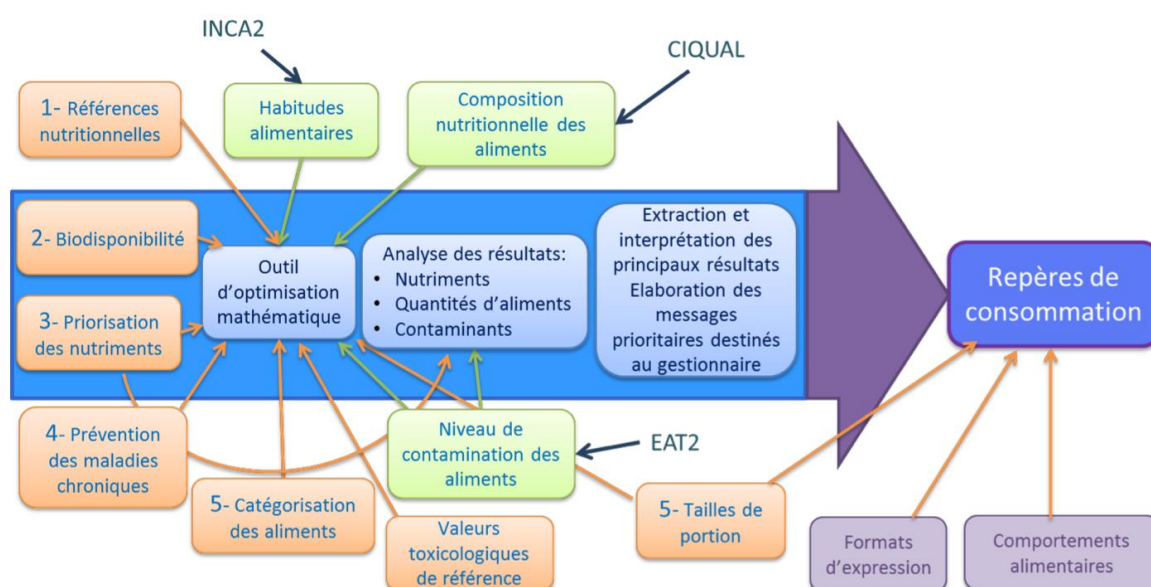
ce n'est pas une instance qui est représentative finalement de la demande sociétale tout simplement » (entretien, membre du bureau EA, DGS).

1.2 RENDRE CREDIBLE L'EXPERTISE

Dès la phase de définition du travail, et dans un contexte où la définition de recommandation peut être l'objet de critiques et de contestations, le travail des pouvoirs publics fait l'objet d'une définition du rôle de chaque institution selon des principes séquentiels, caractéristiques d'une forme de procéduralisation de l'expertise (Benamouzig, 2018). Organisé en trois temps, le travail mobilise deux agences sanitaires et une instance d'expertise. L'ANSES est chargée de rassembler un contenu scientifique, le Haut Conseil de la Santé Publique (HCSP) de produire les recommandations de santé publique et enfin Santé Publique France d'assurer la communication auprès du grand public. Au ministère de l'Agriculture, la DGAL soutient la mise en place de ce travail séquentiel, « en silo », gage de crédibilité de l'expertise. Ce travail est considéré comme une première étape en vue de la mise en œuvre de politiques publiques :

« Nous ne sommes pas dans un rôle de définition des repères, faits sur une base scientifique et d'évaluation. Nous, on est dans le rôle de politiques publiques. On s'approprie les recommandations pour décliner les politiques publiques. Il y a un travail en silo, une frontière hermétique » (entretien, sous-directeur, DGAL)

Les trois organisations en charge de la production des recommandations alimentaires mettent en œuvre des modalités de production de l'expertise hétérogènes. Toutes envisagent cependant des dispositifs d'échange avec les acteurs industriels, caractéristiques de « bureaucraties délibératives » associant différents publics à leurs travaux (Benamouzig, 2018). Plus ou moins formalisés selon les organisations, ces dispositifs répondent à plusieurs enjeux. Ils permettent non seulement d'éviter un rapport frontal avec les acteurs économiques mais aussi d'anticiper leurs réactions. Pour produire les recommandations, l'ANSES met en place cinq groupes de travail et un groupe de suivi. Le travail, échelonné sur près de quatre ans, respecte une série de procédures formelles, qui visent à protéger l'indépendance de l'expertise d'une part, et à la rendre transparente d'autre part (Benamouzig, Besançon, 2004).



Source : Document de visualisation des travaux, rapport de l'ANSES (2016, p.7).

L'agence dispose de dispositifs de consultation des parties prenantes (ONG, associations de consommateurs et acteurs économiques). Des comités d'orientation thématiques se réunissent plusieurs fois par an pour exprimer des besoins en termes d'évaluation et de recherche, pour définir des orientations stratégiques et enfin pour valoriser les travaux de l'agence auprès de leurs publics²². Des comités de dialogue existent également sur certaines thématiques de l'agence²³. Outre la participation à ces instances de concertations, les représentants des acteurs économiques sont également membres du conseil d'administration de l'agence²⁴. Ils peuvent enfin être auditionnés dans le cadre des groupes de travail. C'est dans ce cadre que l'ANSES auditionne des représentants d'interprofessions et d'industries au début de son expertise sur les recommandations alimentaires. Outre l'ANIA, sont aussi invités à participer à ces échanges des représentants du secteur des jus de fruits et nectars, des

²² <https://www.anses.fr/fr/content/instances-de-gouvernance> consulté le 29 juillet 2019. Il existe cinq COT : environnement, alimentation, travail, santé et bien-être des animaux et protection des végétaux.

²³ Il en existe actuellement trois : « radiofréquences et santé », « nanomatériaux et santé », et « plateforme de dialogue sur les produits phytopharmaceutiques ».

²⁴ Contrairement à Santé Publique France, l'ANSES n'est pas uniquement sous la tutelle du ministère de la Santé mais également de l'Agriculture, de l'environnement et du travail.

corps gras, du sucre, des viandes, des céréales, du lait et des produits laitiers frais²⁵. L'absence de la filière fruits et légumes révèle, en creux, qu'il s'agit d'anticiper d'éventuels conflits, les recommandations pouvant par construction heurter les intérêts de certains acteurs. Pour les membres de l'ANSES, ces réunions relèvent d'un travail en routine. Le contenu des échanges semble d'ailleurs assez peu importer à leurs yeux. Les arguments développés par les industriels sont connus et peu d'éléments nouveaux ou mal connus sont à attendre. Il est en revanche important de pouvoir attester qu'ils ont été écoutés. Le président du CES, qui n'a pas assisté aux rencontres, en remet même en cause la pertinence :

« J'ai l'impression qu'ils le font parce que comme ça, ils ont coché une case, ils ont écouté les parties prenantes. Je n'ai pas l'impression pour tout vous dire que ça pèse, que ça ait pesé. Je réfléchis... peut-être pour des histoires de composition nutritionnelle, peut-être sur ponctuellement sur la base d'informations qu'ils ont pu donner sur la part de marché de la composition nutritionnelle de gammes de produits, et encore, je ne crois pas. À aucun moment et c'est tant mieux, a priori, c'est bien de tenir les informations des parties prenantes privées en dehors de la réflexion scientifique qui a lieu en comité. C'est plutôt pour l'Anses » (Président du CES, ANSES).

De manière significative, la coordinatrice scientifique du rapport de l'ANSES n'assiste pas à toutes les réunions. Les arguments des acteurs interprofessionnels, basés sur des données économiques ou de consommation, ne sont pas jugés pertinentes pour l'expertise :

« Question : Qu'est-ce que vous retirez de ces auditions ?

Réponse : Honnêtement, pas grand-chose... Les produits laitiers, par exemple, étaient représentés par leur intersyndicat et... les produits laitiers sont... étaient très inquiets de toute prise de position, par l'Anses, à leur sujet. D'autant plus inquiets, que, actuellement, il y a, en France, une réduction constante, en volume et en valeur, de la consommation de produits laitiers. Donc, c'est... c'est... en gros, c'était... c'était ça les messages, les messages d'inquiétude. Alors, plus ou moins... plus ou moins avoués, mais... du genre, « faites attention à ce que vous dites, quoi, parce que ça va avoir des conséquences négatives pour nous » (Membre d'un groupe de travail, ANSES).

²⁵ L'ANIA assiste à l'ensemble des auditions des interprofessions qu'elle représente à l'ANSES pour préserver l'image de l'ensemble des produits agroalimentaires « pour que personne ne tape sur son voisin » (entretien, ancienne directrice du pôle nutrition). Dans son ouvrage *Les cartels du lait*, l'auteur mentionne avoir eu accès à un document interne de l'ANIA intitulé « PNNS GT Nutrition » qui se fixe comme objectif d'« obtenir des nouveaux repères et messages sanitaires non stigmatisants ».

L'organisation du travail au HCSP est différente. Cette instance d'expertise est divisée en quatre commissions spécialisées, réunissant chacune dix-huit experts et des membres de droit issus d'agences sanitaires. Un collège composé de cinq personnalités, des présidents des commissions spécialisées et de membres de droit, coordonne les travaux²⁶. Les seuls échanges prévus avec acteurs économiques au sein du HCSP se font lors d'auditions. Le rôle du HCSP en matière de nutrition reste ambigu, dans la mesure où ses productions dans ce domaine ne sont pas régulières, loin s'en faut. Au moment des travaux sur les recommandations nutritionnelles, ses dernières contributions remontent à 2000. Mais elle a un caractère décisif : le rapport *Pour une politique nutritionnelle de santé publique en France. Enjeux et propositions* rendu public en juin 2000 a servi à élaborer le premier PNNS. Après un premier avis sur le Nutriscore le 25 juin 2015²⁷, le HCSP est saisi par la DGS en 2016 pour faire des propositions sur de nouveaux repères et messages sanitaires²⁸.

La Commission spécialisée « prévention, éducation et promotion de la santé » (PEPS) du HCSP réunit un groupe de travail *ad hoc*²⁹. L'approche se veut interdisciplinaire. Les seize membres sont essentiellement des scientifiques issus de l'épidémiologie, de la pédiatrie, de la nutrition, de l'économie, de la sociologie et des sciences de la communication. Trois acteurs institutionnels chargés de la nutrition à SPF sont aussi associés aux travaux. Thierry Lang, chercheur en épidémiologie sociale, est nommé président du groupe de travail. Outre sa longue expérience des groupes de travail du HCSP, il n'est « lié à aucun lobby particulier » (entretien, co-président du GT). Loin d'être anodine, cette nomination vise à rendre crédible l'expertise. Le travail est mené dans le contexte très controversé d'une expérimentation des logos nutritionnels, où les acteurs de santé publique s'inquiètent des stratégies des industries. La direction du HCSP préfère nommer un scientifique « qui n'y connaît pas grand-chose » en nutrition plutôt que Serge Hercberg, également membre du HCSP, afin de rester « à l'écart des vagues » (entretien). Le HCSP souhaite éviter les « remous considérables » générés par

²⁶ Les 77 personnalités qualifiées du HCSP ont été nommées par arrêté du 22 mars 2017, publié au Journal Officiel du 26 mars 2017. Une charte de l'expertise sanitaire et un règlement intérieur encadrent le travail des experts. La charte précise les modalités de choix des experts, le processus d'expertise et ses rapports avec le pouvoir de décision, la notion de lien d'intérêts, les cas de conflit d'intérêts et les modalités de gestion d'éventuels conflits (décret n° 2013-413 du 21 mai 2013). Le règlement intérieur apporte des précisions sur les modalités de consultation externe.

²⁷ Suite à une saisine de la DGS du 4 mars 2015. Dès 2011, un groupe de travail annonce quatre avis relatifs à mesures réglementaires et fiscales (logo, régulation publicitaire, coupons fruits-légumes et régulation fiscale), HCSP, *Rapport d'activité*, 2011, p.49.

²⁸ Deux avis sur les objectifs quantifiés du futur PNNS et les messages sanitaires en 2018 : « Avis relatif aux objectifs quantifiés pour la politique nutritionnelle 2018-2022 », 9 février 2018 ; « Avis relatif à l'évolution des messages sanitaires apposés sur les actions de promotion des acteurs économiques dans le cadre du PNNS 4 », 3 juillet 2018.

²⁹ Elle est devenue en 2018 commission spécialisée « maladies chroniques ».

la nomination des membres du conseil scientifique de l'expérimentation. Concepteur du Nutri-Score, Serge Hercberg s'en était vu exclu. Thierry Lang est contacté pour présider le groupe de travail et se rapproche de Serge Hercberg pour le co-présider avec lui, ce qu'accepte ce dernier. C'est dans ce cadre que le HCSP auditionne des représentants des industries agroalimentaires : deux membres de l'ANIA, la directrice de la qualité de la FCD et un représentant du groupe Carrefour. Ces échanges visent à anticiper des résistances des acteurs privés et faire montre d'ouverture et de bonne foi auprès des acteurs industriels : « C'était d'entendre les arguments des différentes parties sur la faisabilité d'un nombre de propositions. Et la volonté politique d'avoir l'ensemble des acteurs pour que le rapport ne soit pas taxé de partiel » (entretien, membre du HCSP).

Un rapport conséquent de 168 pages est publié en septembre 2017. Entre temps, un avis plus succinct du HCSP publié en février 2017 porte sur les recommandations. À la différence du rapport, l'avis long de sept pages ne mentionne pas d'auteurs. A sa lecture, le lecteur sait seulement que l'avis a été voté par sept membres présents de la Commission PEPS. En réalité, cette dernière entérine le travail réalisé par un petit groupe d'acteurs. Issu du GT PNNS, ce groupe réunit les scientifiques ayant des compétences en épidémiologie et en nutrition ainsi que des membres de SPF. Les chercheurs en droit, sciences de la communication et sociologie n'y sont pas associés :

« Évidemment, la juriste, elle disait : « Moi, ça ne sert à rien que je vienne dans le groupe de travail sur les repères. Ce n'est pas mon métier. » L'économiste aussi donc. Là, on a repris plutôt ceux qui étaient côté nutrition, épidémiologie et santé publique » (entretien, co-président du PNNS).

Contrairement à l'ANSES, SPF n'a pas de dispositif formel de consultation des parties prenantes. De manière générale, son activité consiste moins à produire des expertises qu'à définir des actions de prévention³⁰. Les procédures de travail visant à concevoir des campagnes de communication ou des guides d'information ne sont pas formalisées dans des textes. Dans le contexte des politiques alimentaires, il n'est pourtant pas envisageable pour SPF d'ignorer les acteurs économiques. La principale raison avancée est d'ordre stratégique. Ne pas rencontrer ces acteurs, c'est risquer de faire face à des arbitrages politiques ultérieurs défavorables. Depuis la création du PNNS en 2001, les acteurs économiques (ANIA, Alliance 7, FCD, CNA, Syndicat national de la restauration collective, association Stratégie et Communication collectives, etc.) sont membres de ses comités de pilotage puis comités de suivi. Les chargés de mission en nutrition présents au sein de SPF depuis le début des années 2000 se souviennent de conflits récurrents lors de la présentation de leurs outils en comité de

³⁰ Mentionnons toutefois le travail de production d'enquêtes épidémiologiques, héritées des missions de l'InVS.

pilotage du PNNS³¹. Ils ont dû apprendre à négocier avec des intérêts économiques « parce que des tensions, il y en a (...) il y a des enjeux économiques énormes, je suis presque devenue philosophe par rapport à ça » (entretien, Chargée d'expertise 1, SPF). La consultation est perçue comme une manière de ne pas exacerber les tensions, en donnant à voir une forme d'ouverture vis-à-vis des acteurs économiques, qui permet d'anticiper leurs réactions :

« C'est pour qu'on ne se voit pas reprocher de pas les avoir consultés. Et puis cela permet d'essayer de prendre en compte certaines choses qui peuvent être compatibles avec les recommandations, et de leur répondre sur certaines critiques. Et puis c'est aussi une manière d'anticiper les futures critiques, parce qu'il y a des choses qui ont quand même clairement changé. De passer de la recommandation de 3 produits laitiers par jour à 2... Enfin bon tu vois... la limitation de la viande... On sait qu'il peut y avoir des... Donc l'idée c'est de les impliquer en amont, pour ne pas qu'ils disent : « Mais vous avez fait tout ça dans votre coin, on était au courant de rien ... ». L'idée, c'est quand même ça (...) Il y a aussi des choses d'ordre politique, enfin tu vois derrière... le fait de le faire par écrit, c'est aussi, je pense, de pouvoir justement digérer les questions et de donner des réponses » (entretien, membre de SPF).

Mais comment échanger avec les acteurs privés au sein de SPF ? Le dispositif d'audition tel qu'il est mené au sein de l'ANSES et du HCSP est évacué par les membres de SPF. Des questions de temps et d'agenda sont d'abord évoquées. Certains acteurs ayant participé aux auditions du HCSP jugent en outre ces rencontres inutiles. Au sein de l'agence, on s'accorde pour privilégier la possibilité de recevoir des courriers issus d'acteurs industriels. Cette modalité d'échange est plus indirecte et semble de nature à mieux préserver le travail de l'agence d'éventuelles interférences industrielles, liées à des demandes de réunion ou d'entretien. Ce choix s'explique aussi par une certaine expérience de ce type d'échanges. Durant la décennie 2000, les principaux représentants du PNNS et de l'INPES ont dû prendre en compte l'avis des acteurs économiques lors de l'élaboration des guides et campagnes du PNNS :

« À chaque campagne qu'on a faite, on a toujours reçu des lettres soit du ministère de l'agriculture, soit de l'ANIA, soit d'interprofessions directement. Avant, il y avait le COPIL du PNNS où on présentait nos projets de campagnes et on avait en direct des remarques de l'ANIA ou d'autres. Donc, et on a toujours reçu des courriers, c'était la direction générale qui répondait à ces courriers d'interprofessions, d'industriels qui

³¹ Selon le PNNS 2 de septembre 2006, le comité de pilotage du PNNS « assure la concertation et le dialogue entre les acteurs majeurs de la mise en œuvre du PNNS ». Le comité de suivi du PNNS 3 est chargé d'assurer la concertation et le dialogue entre les parties prenantes.

disaient : « oui, là, pourquoi là, vous mettez du poulet plutôt qu'autre chose, vous stigmatisez le poulet ». Les fruits et légumes frais qui disaient : « pourquoi vous parlez des fruits et légumes en conserve ? Ce n'est pas bon. C'est mieux les frais ». Les eaux embouteillées qui disaient : « pourquoi vous recommandez l'eau du robinet ? » on a toujours eu des tas de courriers de réclamations des interprofessions et des industriels. Je ne sais pas si on peut appeler ça une contribution écrite, mais en tout cas, des courriers on a toujours eu. Donc là, demander, s'ils le veulent, parce qu'en général, ils demandaient une réunion, ils demandaient à nous voir. Bah non, on ne voulait pas les voir car on a besoin de travailler en indépendance et donc s'ils avaient des choses à nous dire, des informations à nous apporter, on demandait un courrier et c'est tout » (entretien, membre de SPF).

Dès le début du PNNS, les membres du CNA, au sein duquel les industriels sont largement représentés ont demandé par courrier à relire les épreuves du premier guide nutritionnel. Ils ont soumis une série de commentaires écrits³². Chaque remarque a été évaluée par un petit groupe informel composé de membres de la DGS et de l'INPES et par le président du PNNS « pour éviter la crise, pour être plus consensuel » (entretien, chargé d'édition, INPES). Pour les campagnes de communication, les acteurs économiques ont pu s'exprimer en séance de comité de pilotage ou par courrier. Envoyé non seulement à l'INPES mais aussi à la DGS voire aux ministres eux-mêmes, ce type de courriers n'a pas uniquement servi à faire évoluer le contenu des campagnes. Il a aussi été utilisé pour chercher à empêcher la diffusion de certaines campagnes, relatives à la limitation de la consommation de gras, de sucre et de sel par exemple.

Pour les nouvelles recommandations, l'agence ne manque donc pas de recevoir des courriers qui demandent des rendez-vous en face-à-face. En réponse, la direction générale invite chaque partie prenante à leur soumettre des « contributions écrites ». Ce terme est d'ailleurs inspiré du vocabulaire des industriels et de précédents courriers du CNIEL et de l'AFDN notamment³³. Repris par SPF, il permet de signifier aux acteurs privés qu'ils sont considérés comme des partenaires de l'action publique : « On a repris ce terme pour montrer qu'on allait

³² Si nous n'avons pas eu accès à ces courriers, on nous a fourni un document du syndicat du sucre daté du 25 février 2002. Il permet de révéler que peu de remarques (comme remplacer « limitation de la consommation » par « éviter une consommation excessive ») sont prises en compte. En revanche, l'INPES supprime certaines expressions comme « sucre nature » ou « impulsions irrésistibles » (qui, selon l'interprofession, relève de troubles alimentaires).

³³ CNIEL à M. Benoit Vallet, DGS, daté du 30 mars 2017 : Son président souhaite un rendez-vous pour « encore mieux contribuer à la politique de santé publique nationale ». Interbev souhaite « pouvoir échanger (...) apporter des précisions pratiques et utiles » (courrier du 27 mars 2017). L'AFDN au HCSP (en 2017) entend également « apporter notre contribution ».

en prendre connaissance » (Chargée d'expertise, SPF). Afin que SPF ne soit pas taxée de partialité, et ne se voit pas reprocher de ne solliciter que des contributions issues de l'industrie, des acteurs associatifs et d'autres acteurs publics sont aussi sollicités dans le cadre de ce dispositif. Alors même qu'ils sont encouragés à participer à l'élaboration des nouvelles recommandations par le président du PNNS, certains s'en indignent : « J'ai relancé un jour le président Hercberg en disant « Écoutez, je suis désolé de m'adresser à vous mais quand-même je sais que vous étiez plutôt favorable à ce qu'on intervienne dans le truc, et franchement on nous traite mal » (entretien, membre de l'Agence Bio)³⁴.

Si le recours aux courriers semble initialement répondre à une logique politique, visant avant tout à éviter des critiques trop vives de l'industrie, certaines suggestions émanant d'acteurs industriels sont aussi parfois jugées pertinentes pour l'élaboration des recommandations :

« Il y avait quand-même pas mal de choses qui étaient intéressantes... Dire, voilà, « il faut être accessible au plus grand nombre, il faut prendre... tenir compte des habitudes et des goûts des français », voilà. Après, il n'y avait pas de remarques particulières qui nous posaient problème » (entretien, membre de SPF).

L'interprofession de la viande est la seule à faire des suggestions précises. Ces suggestions portent sur la manière de quantifier une portion, en parlant de « viande cuite » et non de viande crue, et sur la manière de la visualiser, en référence à la paume de la main³⁵. Loin d'être rejetées par SPF, ces propositions sont évaluées par l'agence. Elles ne sont finalement pas retenues car elles ne répondent pas à la demande des consommateurs telle que perçue à l'issue de prétests organisés à dessein : « Ils [les gens] nous disent : « nous, on veut savoir, moi, je mets un steak dans mon assiette, dites-moi ce que ça représente en termes de steak, 500 g » » (membre de l'équipe nutrition, SPF). Mais SPF n'évacue pas l'idée de proposer une distinction entre viande cuite et viande crue dans de futurs documents.

Afin de limiter la participation des acteurs privés et renforcer la crédibilité de l'expertise, SPF formalise également le processus de production des nouvelles recommandations. Elle met sur pied un « comité d'appui thématique » (CAT) et réalise plusieurs « prétests ». Minutieusement décrite dans un rapport, la méthode de travail comprend six étapes : la rédaction de formulations par SPF avec le CAT, la réalisation de prétests, la mise au point avec le CAT, la concertation avec les instances impliquées (DGS, HCSP, ANSES), la présentation aux administrations et enfin la présentation au secteur économique et aux associations de

³⁴ Les associations environnementales et de consommateurs émettent des doutes sur le traitement supposé égalitaire des parties prenantes. Ils évoquent des stratégies de lobbying au niveau européen ou le profil des membres de l'ANSES : « ils viennent de l'INRA, financé à 80% par du partenariat public-privé » (entretien).

³⁵ 700g de viande crue équivaut 500g de viande cuite.

consommation et de protection de l'environnement. La liste des membres du CAT est rendue publique. Trois prétests ont été réalisés. Deux études qualitatives visent à tester plusieurs formulations des recommandations. L'étude quantitative, réalisée auprès de 2000 personnes, évalue un « niveau d'adhésion ». Enfin, l'agence produit un benchmark international des recommandations nutritionnelles existantes.

La réalisation de pré-tests est une pratique courante au sein de l'agence. Cette technique issue du marketing consiste à réunir autour d'un modérateur des groupes de discussion de petite taille, souvent une dizaine de personnes, afin de collecter leurs réactions et opinions face à une situation. Ce dispositif présente un intérêt économique évident : il coûte six fois moins cher qu'un sondage (Riutort, 2007, p.35). Dans le secteur publicitaire, le post-test vise à tester les perceptions d'une campagne de communication auprès de sa cible. Cette méthode a été importée dans le champ de l'éducation pour la santé dès les années 1970. À cette époque, les membres du Comité Français d'Éducation à la Santé (CFES) entendent se démarquer des schèmes paternalistes et moralisateurs de l'« éducation sanitaire », héritée des mouvements prophylactiques (Berlivet, 2004, p.50-51). L'éducation pour la santé est à l'inverse pensée comme une technologie sociale au service de l'épanouissement des individus et respectueuse de leurs opinions. Il s'agit alors de présenter les pratiques de prévention (et d'abstention) de manière « positive » et libératrice.

Tout comme dans les pays anglo-saxons et scandinaves, ce changement doctrinal s'explique par une évolution des acteurs en charge de l'éducation et des campagnes, formés en sciences humaines et sociales. Ils ont recours à des savoirs, schèmes de pensée et techniques d'enquête issus des sciences sociales et du marketing pour anticiper la réception des messages et tenter d'en améliorer l'efficacité (Berlivet, 2004 ; Berridge, Loughlin, 2005 ; Berridge, 2007). L'Institut National de Prévention et d'Éducation à la Santé (INPES), héritière du CFES en 2002, prolonge l'usage de cette technique, notamment pour ses campagnes et guides nutritionnels (Boubal, 2019). L'agence sous-traite à des sociétés d'étude privées la réalisation et l'analyse des études. Considérées comme faisant partie de la « cuisine interne », ces études ne circulent qu'au sein de l'agence ou auprès de groupes d'experts thématiques. Les résultats apparaissent sous forme de Powerpoint co-signés par l'agence et la société d'étude.

Le recours à un Comité d'appui thématique relève davantage d'une innovation organisationnelle, issue de la fusion avec l'InVS en 2016³⁶. Ce type de comité n'est pas un

³⁶ Ses missions ne sont pas définies dans les rapports d'activité. Trois comités d'experts sont constitués en 2017. Un comité d'appui thématique de trois experts (Investigation d'une suspicion de cluster de pathologies à Romainville (93), octobre 2018 ; Analyse des attentes et du contexte local autour du bassin industriel de Lacq, mai 2019). Santé publique France a une mission d'expertise fixée par l'ordonnance n°2016-462 du 14 avril 2016. L'agence a, depuis, publié quatre « avis d'experts ».

comité d'experts. Si ses membres signent des déclarations publiques d'intérêt, comme d'autres experts, ils ne sont pas recrutés au terme d'un appel à candidatures. Qualifié de Comité d'appui technique, ce comité a un simple rôle de concertation. Assez souple du point de vue de sa composition, le dispositif donne davantage de liberté à l'agence dans la sélection de ses membres. À la différence de l'ANSES, qui valorise le caractère scientifique de l'expertise, SPF se montre aussi attentive aux compétences professionnelles d'acteurs de terrain, dont les apports permettent d'anticiper ou de faciliter le déploiement d'actions de santé publique : « c'est justement une volonté de travailler avec des acteurs terrain, qui ont... qui sont moins focalisés sur des arguments scientifiques, du type « il faut recommander ça et on ne lâchera pas d'un iota » » (chargée d'expertise, SFP). Il s'agit également moins de s'appuyer sur la littérature existante que de « faire émerger » de nouvelles idées à tester. Pour ce faire, l'agence mobilise des techniques d'animation de groupe : « les *brainstormings*, les groupes de réflexion, les métaplans » (entretien, membre de SPF)³⁷.

Si les trois organisations de santé publique ont des procédures de production des recommandations différentes, on observe dans les trois cas des logiques similaires, et plus ou moins formalisées, visant à privilégier des procédures d'une part, et à associer des parties prenantes, notamment industrielles, selon des formes délibératives d'ailleurs variées (Benamouzig 2018). Produire des recommandations nécessite de recourir à des procédures formelles et d'y associer un grand nombre de parties prenantes, à la fois professionnelles et profanes, industrielles et administratives. Les agences prennent très au sérieux la gestion de leurs relations avec les acteurs économiques. Cette double propriété, formelle et délibérative, caractérise le travail à la fois cognitif et bureaucratique des agences, dont les logiques ne sont pas non plus exemptes de considérations politiques et stratégiques. Loin d'être de simples instruments de dépolitisation des questions sociales, elles sont plutôt impliquées dans un intense travail politique, prenant en compte une variété d'intérêts stratégiques, en plus des considérations scientifiques et techniques à propos desquelles elles sont sollicitées (Benamouzig et al. 2018).

Au-delà de leurs caractéristiques individuelles et comparées, le travail des agences mérite en outre d'être considéré du point de vue de leur organisation collective. Le travail séquentiel confié aux agences dès la phase de saisine, puis prolongé dans la mise en place de leurs

³⁷ Certaines caractéristiques du CAT sur les recommandations nutritionnelles apparaissent en outre par comparaison avec d'autres dispositifs, mis en place par l'agence à propos des messages sur l'activité physique et la sédentarité par exemple. Dans ce domaine, ce ne sont pas les membres d'un CAT mais l'agence de communication de l'agence qui suggère des propositions de reformulation. De manière intéressante, l'absence de Comité d'appui thématique sur l'activité physique est expliquée par comparaison par des raisons stratégiques, qui éclairent la création du CAT sur les recommandations nutritionnelles : « pour les messages sur l'activité physique, il n'y a pas de lobby » (entretien, membre de SPF).

travaux, traduit un processus d'alignement institutionnel (Benamouzig, 2018). Ce dernier favorise la cohérence des contributions, à travers laquelle l'importance accordée aux procédures et à la délibération prend tout son sens. Dès lors apparaît progressivement un second enjeu, sur lequel il convient de s'attarder : en même temps qu'ils contribuent à leur élaboration, les acteurs publics doivent s'assurer de la cohérence de leurs travaux respectifs, et finalement des recommandations elles-mêmes, afin d'éviter une contestation de la part des acteurs économiques.

2. ALIGNER LES EXPERTISES

Le processus de production des recommandations s'annonce au départ bien huilé. L'ANSES est en charge de l'élaboration du fond scientifique, le HCSP de la prise en compte des dimensions de santé publique, et Santé Publique France de la communication publique. Dans les faits, ces frontières entre savoirs nutritionnels, santé publique et savoirs de communication se révèlent poreuses. Cette porosité va alors générer des controverses entre experts. Ces controverses portent non seulement sur les standards de preuve en épidémiologie nutritionnelle, et sur les liens entre régime alimentaire et maladie, mais aussi sur la communication : faut-il faire des recommandations générales ou individualisées ? Faut-il communiquer par types d'aliments, par portion, par grammage ? Les tensions sont renforcées par des différences de recommandations selon les rapports. Impliqués dans les logiques procédurales de l'expertise, les acteurs institutionnels se livrent aussi à un travail d'alignement des propositions, qui permet de gommer certains désaccords entre experts. Cet alignement est mis en œuvre à différentes échelles, à la fois institutionnelles dans la mesure où il implique des institutions, tels que des ministères ou des agences publiques, aux positions potentiellement différentes, organisationnelles, dans la mesure où au sein même de ces institutions des positions portées par des instances ou des niveaux de décision différents doivent être mis en cohérence, et enfin cognitives dans la mesure où l'ensemble de ces processus impliquent des connaissances, nutritionnelles et épidémiologiques en particulier. A partir de quelles divergences d'appréciation se construisent les recommandations, et en vertu de quels processus de convergence et d'alignement des positions en présence ?

2.1 LES LOGIQUES VARIEES, VOIRE CONTRADICTOIRES, DES EXPERTISES

Après quatre ans de travail, l'ANSES rend son rapport en décembre 2016. Il traduit de nettes évolutions par rapport aux repères initiaux, tant en matière de groupes alimentaires que de recommandations. Le rapport distingue désormais neuf groupes alimentaires. Les légumineuses, autrefois associées aux féculents, sont l'objet d'un repère en tant que tel. L'eau est distinguée des autres boissons et les jus de fruit sont associés aux boissons sucrées. Le sel n'est plus l'objet d'un repère. Alors que les repères de 2001 quantifiaient certaines prises

alimentaires (5 fruits et légumes, 3 produits laitiers, viandes/poissons/œufs (VPO) 1 à 2 fois par jour), le rapport de l'ANSES suggère des orientations générales : l'augmentation ou à l'inverse la réduction de certaines consommations. Il définit aussi des limites de consommation en grammage pour la viande, la charcuterie et le sucre. Le grammage est préféré aux portions, qui relèvent, selon les experts, de la gestion et non de l'évaluation des risques. L'ANSES ne se contente pas de recommander certains groupes alimentaires plutôt que d'autres, mais distingue aussi certains sous-groupes alimentaires : les céréales complètes, les huiles riches en acide alpha-linolénique (ALA), les fruits frais et les légumes. Autrement dit, le rapport distingue la composition nutritionnelle de certains aliments. Il n'y a plus de recommandation sur le lait.

Le HCSP publie un avis deux mois après celui de l'ANSES. Le rapport d'expertise de l'ANSES ne constitue que l'une des sources mobilisées par les experts du HCSP, qui mobilisent aussi les études de SPF, des auditions d'experts ainsi que des repères étrangers. Parmi les évolutions significatives, le HCSP crée un nouveau repère « fruits à coque sans sel ajouté ». La consommation de produits laitiers est chiffrée à deux par jour. Pour chaque repère, des « données complémentaires » apportent des précisions sur les types d'aliments à privilégier et leurs portions (troisième colonne du tableau ci-dessous).

Produits céréaliers complets et peu raffinés Pain, pâtes, riz et autres produits céréaliers non ou peu raffinés*	A consommer tous les jours, en privilégiant les produits complets ou peu raffinés par rapport aux produits raffinés	<ul style="list-style-type: none"> ▲ Privilégier les produits céréaliers cultivés selon des modes de production diminuant l'exposition aux pesticides (selon un principe de précaution). ▲ Seules les céréales du petit déjeuner complètes non sucrées peuvent être incluses dans ce groupe
Produits laitiers Lait, yaourts, fromages et produits laitiers présents dans les produits cuisinés	2 produits laitiers par jour	<ul style="list-style-type: none"> ▲ Les tailles de portion recommandées sont : 150mL de lait, 125g de yaourt, 30g de fromage ▲ Le nombre de produits laitiers pourra s'élever à trois par jour lorsque les tailles de portions sont plus faibles ▲ Privilégier les fromages les plus riches en calcium et les moins gras ▲ Compte tenu des risques liés aux contaminants, veiller à varier les produits laitiers

Source : *Tableau des recommandations du HCSP de 2017, p.4.*

Les auteurs ne se contentent pas de données nutritionnelles ou toxicologiques existantes pour produire leur avis. Ils se réfèrent aussi au « principe de précaution » pour appeler les consommateurs à consommer des « produits cultivés selon des modes de production diminuant l'exposition aux pesticides » et notamment des produits bio. Le HCSP traite de moments de consommation dans la journée ou de modes de préparation, autant de sujets soigneusement évités par l'ANSES. L'enjeu environnemental est exprimé à travers le

développement d'une « alimentation durable ». Les recommandations portent non seulement sur les produits à consommer mais aussi sur le type de conduite à adopter (« prendre suffisamment de temps pour manger ») et sur les modes d'approvisionnement à privilégier (privilégier les circuits courts par exemple). Le HCSP anticipe enfin le travail de SPF en définissant une série de principes moraux à respecter pour la communication grand public : conserver le terme de « repères », jugé moins moralisateur que celui de « recommandations », adapter les messages aux populations précaires (« les groupes devant faire face à d'importantes difficultés économiques »), tenir compte de certaines représentations de l'alimentation (plaisir, convivialité, culturalité). Ses concepteurs doivent être attentifs à la taille des portions et représentations graphiques.

A la suite du travail du HCSP, SFP travaille pendant un an et demi avant de rendre publiques ses recommandations finales en janvier 2019³⁸. L'enjeu est de produire des recommandations « opérationnelles », autrement dit facilement compréhensibles pour la population. Sur le modèle de la campagne suédoise « *One Minute Advice* », chaque repère est classé dans une des trois orientations possibles : « augmenter », « aller vers » ou « réduire ». Le rapport élabore aussi deux types de recommandations, simplifiées ou détaillées, pour distinguer deux cibles, l'ensemble de la population et les « personnes les plus impliquées ». Ces catégories rudimentaires ne reposent pas sur des catégories sociologiques ou marketing. Chaque recommandation est illustrée par une série de « données complémentaires », sur le modèle de celles du HCSP. En annexe, un tableau des recommandations fait état de huit groupes alimentaires : les légumineuses sont, cette fois, classées avec les viandes/poissons/œufs. Le rapport recommande de limiter la consommation des produits transformés (notion qui apparaît pour la première fois) avec le Nutriscore D et E. Il met en avant certains produits ainsi que des modes de production et de consommation : le fait maison, le bio, limiter les produits ultra-transformés.

L'enjeu pour SPF n'est pas d'être juste scientifiquement mais de favoriser des changements de comportement. C'est la raison pour laquelle l'agence préfère utiliser le terme de « produits ultra-transformés » à celui de « produits bruts » utilisé par le HCSP mais jugé peu compréhensible par le grand public. L'agence se défend de mobiliser une notion scientifique précise ou de se référer à la classification NOVA³⁹. Elle n'entend pas changer les valeurs des

³⁸ Recommandations relatives à l'alimentation, à l'activité physique et à la sédentarité pour les adultes, Consulter également Santé Publique France, État des connaissances. *Synthèse pour les professionnels des recommandations de l'anses de février 2016 sur l'activité physique et la sédentarité*. Actualisation des repères du PNNS, août 2017, 35 p.

³⁹ Développée par des chercheurs brésiliens, parmi lesquels le professeur de nutrition et de santé publique Carlos Monteiro, cette classification distingue quatre grandes catégories alimentaires, selon leur degré de transformation. Le groupe 1 concerne des produits bruts, végétaux ou animaux. Le groupe 2 regroupe les ingrédients culinaires.

individus ni les former en nutrition. Elle s'appuie sur leurs croyances et sur le sens commun : « la notion d'ultra-transformé, spontanément, les personnes entendaient bien alimentation industrielle, nuggets, pizzas. Il n'y a pas eu de débats » (entretien, chargé de mission, SPF). Les membres de l'agence refusent, dans certains cas, de parler de nutriments au nom du souci de démedicaliser l'approche. « Même si c'est plus parlant », l'agence décline par exemple une proposition d'experts d'utiliser le terme de « protéine ». En revanche, certains arguments utilisés par les industries, tels que l'apport en fibre ou en oméga 3 sont jugés « incitatifs », même si leur intérêt pour la santé n'est pas nécessairement compris par la population :

« L'apport en fibres, les gens voient à peu près ce que c'est, pour le transit intestinal. Bon après, ils ne savent pas forcément que ça va diminuer tel ou tel cancer, mais bon faut pas aller jusque-là non plus. On n'a pas envie d'un discours anxiogène (...) Ils savent « Oméga 3, ouais c'est bon, on voit ça sur les packagings, on sait que c'est bénéfique pour le cœur » (entretien, membre de SPF).

Au total, les rapports produits par les agences laissent en premier lieu apparaître des différences substantielles en matière de recommandations. Ces différences s'expliquent par des logiques organisationnelles distinctes. Les experts cherchent à concilier des savoirs scientifiques en nutrition, en toxicologie ou en épidémiologie avec des contraintes d'acceptabilité et de communication, ainsi qu'avec des enjeux environnementaux. Pour autant, le cadrage normatif global des recommandations s'avère favorable aux intérêts économiques de l'industrie, dans la mesure où l'ANSES, le HCSP et SPF souhaitent produire des recommandations qui ne se s'éloignent pas trop des pratiques alimentaires. Cette théorie politique implicite est défendue pour des raisons pragmatiques. Aux yeux des experts, la population a tendance à davantage faire évoluer ses pratiques alimentaires si les objectifs proposés sont jugés atteignables. Un membre de l'ANSES évoque à ce titre le refus des experts de recommander « zéro gramme de charcuterie » dans la modélisation :

« Ils considéraient que c'était trop drastique et que ce n'était pas justifié d'un point de vue scientifique. Conservatisme, pas conservatisme, je ne saurais pas vous dire. Je ne sais pas quelle est la part de... Tout le monde est honnête scientifiquement, ce n'est pas le sujet. Mais chacun parle de là où il est et je suis certain qu'un mangeur de charcuterie n'aura pas le même point de vue qu'un non-mangeur de charcuterie sur une question, même sur une question scientifique. C'est une réalité » (entretien, membre de l'ANSES).

Le groupe 3 comprend les aliments transformés à partir de la combinaison des produits des deux précédents groupes. Le groupe 4 définit les aliments ultra-transformés.

Deuxièmement, la formulation de certaines recommandations reste délibérément prudente. Le maintien d'une part d'ambiguïté constitue une ressource politique. Pour SPF, elle permet d'éviter une remise en cause trop frontale des modes de production industriels. La prise en compte des enjeux toxicologiques est à ce titre significatif. Le rapport du HCSP recommande de consommer des produits « cultivés selon des modes de production diminuant l'exposition aux pesticides (selon un principe de précaution) ». SPF juge cette formulation trop complexe pour le consommateur. Le co-président du groupe de travail du HCSP défend un message court, de type « privilégiez le bio ». Ce type de message permet selon lui de « faire pression sur les pouvoirs publics » (entretien). Mais pour SPF, comme les aliments bio sont chers, les favoriser risque de discriminer la frange de la population la plus défavorisée, par ailleurs ciblée par les recommandations. L'agence réussit à imposer à une formulation conditionnelle : « Si vous pouvez, privilégiez les fruits et légumes bio ». Elle permet d'éviter de « culpabiliser la population » et de se défendre face à l'interprofession des fruits et légumes en disant que la priorité reste de manger des fruits et légumes⁴⁰. La mention du bio n'est par ailleurs pas recommandée pour tous les produits. Elle n'apparaît que dans la catégorie « aller vers » et non pas « augmenter ». De manière générale, la communication sur les risques est atténuée. L'agence est à la fois soucieuse de cantonner le « potentiel scandaleux du problème » des modes de production agricole et de garder captif un téléspectateur, considéré comme consommateur, en lui apportant des réponses simples, tout comme en matière de pollution de l'air intérieur (Crespin, Ferron, 2016, p.173). C'est ainsi que le rapport justifie la disparition de la mention aux polluants ou aux contaminants : « informations qui, potentiellement anxiogènes (la question des contaminants), devaient être formulées de manière à délivrer un message permettant la meilleure acceptabilité possible ». Les différences de formulation et leurs ambiguïtés rendent possible un travail de convergence et d'alignement.

2.2 « NE PAS LAISSER D'INTERSTICES »⁴¹

Du point de vue du ministère de la Santé, les différences entre rapports présentent deux principaux risques. Les différences risquent d'abord de produire l'effet inverse à celui qui est

⁴⁰« Serge HERCBERG rappelle que l'idée n'est pas d'insister sur le biologique, mais de privilégier un mode de production issu d'une agriculture respectueuse de l'environnement et limitant les intrants. L'Agence Nationale de Santé Publique – Santé publique France aura pour défi de rappeler qu'il faut, dans tous les cas, manger au moins cinq fruits et légumes par jour », réunion du 15 juin 2017, ministère de la Santé.

⁴¹ Expression du président du PNNS.

recherché, en alimentant une cacophonie nutritionnelle. Elles peuvent en outre être utilisées par les acteurs économiques pour en attaquer les fondements scientifiques, et donc la légitimité. Le ministère de la Santé met en place plusieurs stratégies lui permettant d'éviter de produire des recommandations dissonantes, et d'atténuer certaines divergences. Ces stratégies sont mises en œuvre de manière pragmatique, dans le cours de l'action. Elles consistent à enrôler des experts, à construire le récit d'une cohérence entre les rapports et à organiser des réunions de présentation aux acteurs privés. Ces stratégies rendent crédible le dispositif de production des recommandations et limitent le pouvoir de contestation des acteurs économiques. Si ces stratégies ne résolvent qu'en partie les désaccords, ces derniers demeurent confinés. Un important travail est mené pour éviter que des recommandations distinctes soient perçues comme trop différentes les unes des autres.

2.2.1 De l'enrôlement à l'autocensure des experts

Une première stratégie permettant d'atténuer les dissonances entre les recommandations produites par différentes instances consiste à enrôler des experts communs dans les différents groupes de travail, et à organiser des rencontres entre organisations de santé publique. Un membre de SPF est aussi expert de l'ANSES. Deux membres de SPF et le président du groupe d'expert de l'ANSES participent au GT du HCSP. Le co-président du GT du HCSP participe aux réunions de SPF. Des réunions de présentation intermédiaires sont également organisées par le HCSP et SPF pour s'assurer de la cohérence des avis. Ces réunions permettent dans certains cas, de faire évoluer des formulations ; dans d'autres cas de renforcer les tensions.

Un expert de l'ANSES participe ainsi au groupe d'experts du HCSP. Mais l'organisation du travail au sein du HCSP le conduit progressivement à quitter les réunions. Il rend compte de cette démarche en opposant les principes scientifiques de l'expertise collective de l'ANSES, « cinquante personnes qui ont travaillé sur le rapport », aux « huit, neuf personnes les bons jours » du HCSP. À la découverte d'une version finale de l'avis de ce qu'il qualifie être un « comité Théodule », il envoie un courriel au HCSP et menace de « se désolidariser » si certaines recommandations n'évoluent pas : « Je n'ai pas eu de réponses à nos mails, sauf que j'ai vu les choses qui ne plaisaient pas disparaître »⁴². Les membres de l'ANSES, également auditionnés, se disent choqués d'apprendre par la presse la sortie du rapport qui « ne dit pas exactement ce qu'on a dit » (membre de l'ANSES). L'agence déplore l'absence

⁴² Il se rappelle en entretien de la recommandation sur le lait et de « deux ou trois bricoles, qui étaient pas du tout colinéaires, avec ce qu'avait dit l'Anses ».

de justification scientifique de certaines recommandations : « Voilà, c'est comme ça et puis c'est fini. Mais on ne sait pas pourquoi » (membre de l'ANSES). Une autre experte de l'ANSES, également présidente de la Société Française de Nutrition, s'offusque de l'avis du HCSP. Suite à des échanges internes, la société savante transmet un courrier à la DGS pour faire part de points de désaccords :

« Ils ont fait les choses dans leur coin, ce n'était pas des nutritionnistes pour la plupart (...) et entre les conclusions de l'ANSES, je ne dis pas qu'il est complètement différent, et les recommandations, il n'y avait pas toujours... Si je prends les boissons sucrées, nous, on s'était battus pour dire qu'un jus de fruit n'est pas un fruit et que ça ne doit pas être compté comme un fruit mais comme des boissons sucrées. Et ça a été mis à un endroit qu'un jus de fruit peut être considéré comme un fruit, alors qu'on s'était battu pour dire non » (entretien, présidente de la SFN).

Quand le travail passe dans les mains de SPF, l'agence est attentive à ne pas produire des recommandations dissonantes. Le président du PNNS, Serge Herberg, également co-président du GT du HCSP, participe aux échanges. Sa présence relève d'une pratique routinière pour l'agence. Depuis le début du PNNS, il participe régulièrement aux réunions de l'INPES relatives aux outils de prévention. Sa fréquentation assidue des membres de l'agence, en poste depuis le début des années 2000, favorise la recherche d'un accord. Pour SPF, il n'est pas envisageable de ne pas travailler avec lui. Contrairement à l'ANSES, où la DGS est exclue du processus de production des recommandations, l'organisation du travail à SPF laisse davantage de marges de manœuvre à l'administration pour interroger certains choix opérés. À la suite d'échanges, l'agence fait évoluer certaines formulations :

« Les types de messages qu'ils voulaient tester, ils ne prenaient pas en compte, à mon avis, les travaux antérieurs... ce qui avait entraîné une distorsion de la réalité des messages qui émanaient de l'ANSES et du HCSP. On était allé trop loin dans une traduction » (entretien membre de la DGS).

Deux réunions, avant et après les pré-tests, sont également organisées avec le HCSP et l'ANSES. Elles permettent des aménagements si certaines tensions demeurent. Pour les experts de l'ANSES et du HCSP, SPF n'est pas une agence d'expertise mais une agence de communication. Les savoirs qu'elle produit ne sont pas rigoureux et peuvent être critiqués. Les résultats des pré-tests sont ainsi fortement mis en cause car ils partent de « ce que les gens veulent entendre ou connaître » (membre du HCSP) et contribuent au maintien d'un *statu quo*. Les négociations entre experts des différentes organisations au sujet des groupes alimentaires et de la formulation des recommandations font apparaître deux types distincts de rationalité.

L'une privilégie les savoirs nutritionnels, l'autre les savoirs de communication. En ce qui concerne les groupes alimentaires, tout d'abord, SPF souhaite en limiter le nombre. Au nom d'une convention publicitaire, l'agence entend simplifier au maximum le message pour éviter de « décourager » le consommateur. Les légumes secs se voient regroupés dans la catégorie « Viande et volaille, poissons, œufs ». Les fruits à coque sont associés à la catégorie « fruits et légumes ». Or, pour l'ANSES, l'intérêt des légumes secs se situe moins au niveau des protéines que des fibres⁴³. Pour prendre en compte cette remarque, SPF met l'accent sur l'intérêt en fibres dans sa communication. Pour les fruits à coque, l'agence réussit à avoir « gain de cause » (entretien, membre SPF). Ils apparaissent dans les recommandations simplifiées mais ne constituent pas un groupe à part :

« C'était déjà mettre très en avant une nouvelle recommandation, qui est simplement une poignée par jour, par rapport à des groupes pour lesquels il faut en manger trois ou cinq par jour... Et compte tenu du coût des fruits à coque, on s'est dit qu'en termes d'accessibilité, ce n'était pas possible de lui donner cette importance. Et on a eu gain de cause » (entretien, membre SPF).

Au-delà des groupes alimentaires, certaines formulations sont négociées avec le HCSP, la DGS et l'ANSES. En entretien, le cas du lait est plusieurs fois cité en exemple. Initialement, SPF ne souhaite pas insérer le lait dans les recommandations générales : dire qu'il faut en consommer « mais pas trop » est jugé incompréhensible en termes de communication. Il est en outre difficile d'associer le message à l'une des trois catégories « augmenter », « aller vers » ou « réduire »⁴⁴. Mais pour les nutritionnistes, il n'est pas pensable de ne pas en parler : « On ne pouvait pas avoir des recommandations générales qui ne parlent pas des grands groupes alimentaires » (coprésident GT HCSP). Comme le montre l'extrait d'entretien ci-dessous, le message final (« une consommation de produits laitiers suffisante mais limitée ») n'est pas seulement le résultat d'opinions objectivées par les pré-tests conduits par SPF. C'est aussi le résultat d'échanges associant les représentations des experts et des membres de l'administration sur ce qui leur semble acceptable :

« Serge Hercberg avait proposé : « ni trop, ni trop peu ». Voilà, mais personne n'était d'accord sur ces formulations. Et nous, on avait testé différentes formulations, dont celle-ci : « ni trop, ni trop peu ». Aucune formulation ne remportait vraiment la palme. Et donc, il y a eu des suggestions, dans les groupes, des suggestions spontanées, des gens qui nous ont dit : « mais pourquoi vous ne dites pas « consommation raisonnable ? » Parce que là, on sait que du coup, il faut en consommer, mais il faut... »

⁴³ Dans le rapport de l'ANSES, les légumineuses sont jugées à la fois « riches en protéines et en fibres », p.78.

⁴⁴ Ils envisagent un temps de créer une quatrième catégorie « varier ».

voilà, il faut ne faut pas en consommer trop ». Mais du coup, ça leur semblait eux, pour chacun finalement, le plus évocateur. Et quand on a proposé ça, du coup, je crois que c'était la formule qu'on avait retenue, au moment de notre dernière réunion avec le HCSP, l'ANSES et la DGS, et ça a eu beaucoup de mal à passer, parce que certains considéraient que « raisonnable » avait un côté un peu moralisateur. Il fallait rester sur des termes plus neutres, plus nutritionnels : « suffisant » ou « limité », et pas être sur un terrain, un registre plus moral, de l'ordre du bien ou du mal. Donc on a proposé « suffisant mais limité » et tout le monde s'est accordé là-dessus » (entretien, membre SPF).

Les réunions ne suffisent pas à faire disparaître tous les désaccords. Pour des membres de l'ANSES, la justification scientifique de certaines recommandations de SPF reste douteuse : « Le bio ça sort d'où ? L'ultra transformé ça sort d'où ? Enfin, tout ça, c'est eux » (membre de l'ANSES). Mais ces désaccords ne sont pas pour autant médiatisés. Tout en assumant des désaccords, les experts associés à la production des recommandations en limitent les effets en maintenant ces désaccords dans les limites d'un processus d'expertise nécessairement pluraliste. Ces limites sont d'autant plus claires que le processus est exposé aux critiques potentielles des acteurs industriels. Les agents et les experts de l'ANSES sont par exemple bien conscients que les acteurs industriels tentent de remettre en cause les messages. L'épisode du Nutriscore est encore dans les esprits, et fait figure de précédent justifiant que les dissensions entre experts restent confinées. Dans cet esprit, les experts inscrivent leur contribution dans le cadre plus générale d'une politique publique de santé :

« Il faut garder à l'esprit que toute avancée dans le domaine de la santé publique, en matière d'agroalimentaire, se heurte à des intérêts colossaux ! Et d'abord, à une ignorance profonde ! J'avais de très bonnes relations avec des gens que je connaissais depuis très longtemps, chez Nestlé, et qui m'ont sauté à la figure en disant « mais ce que vous faites, c'est de la connerie, c'est inapplicable ». Mais, je m'en fous que ce soit inapplicable pour Nestlé ! Ce n'est pas mon sujet ! Et donc, c'est ce qui m'a retenu. Parce que les polémiques entre spécialistes à propos de sujets qui prêtent à discussion, ça peut tuer toute l'opération » (entretien, président du GT, ANSES).

Rendre trop visibles les dissensions entre experts et alimenter le doute sur le bien-fondé des recommandations revient en somme à décrédibiliser le travail institutionnel. Même si des différences apparaissent, et restent durablement présentes à l'esprit de divers types d'experts impliqués dans la rédaction des recommandations, leur existence et leur légitimité à exister apparaît comme un intérêt supérieur, digne d'être défendu : « il y a beaucoup de gens qui

disent tout et n'importe quoi. Là, ce n'est pas tout et n'importe quoi. On peut discuter de choses à la marge, mais ce n'est pas tout et n'importe quoi. Il ne faut pas créer la zizanie » (entretien, expert pour l'ANSES). Les désaccords existent, persistent et sont assumés, au point que certains acteurs, de l'ANSES en particulier, assument de « se désolidariser » des autres rapports produits en vue de l'élaboration des recommandations. Mais ces désaccords restent relativement confinés, dans les limites d'une action publique pluraliste et conduite de manière collective.

2.2.2 Construire le récit d'une cohérence entre les rapports auprès des industriels

À côté de l'enrôlement des experts, les acteurs institutionnels produisent des récits atténuant les divergences entre rapports. Ils consistent à définir des frontières entre les missions des agences. Selon un membre de la DGS, le GT de l'ANSES « est très fortement orienté sur la notion de couverture des besoins nutritionnels, c'est pour ça que je parle de santé nutritionnelle un peu dure ». À l'inverse, le HCSP a « une approche gestion de risques. Il replace ça dans un contexte global de santé publique ». Surtout, les acteurs de santé publique écrivent des argumentaires et organisent des réunions en direction des acteurs économiques pour expliciter les enjeux des différentes recommandations et limiter les possibilités de contestation.

Écrire des argumentaires

Quand les premières contestations d'interprofessions s'expriment par courrier après l'avis du HCSP, l'équipe de Serge Hercberg, aidée de membres de SPF rédige un « argumentaire » visant à justifier la validité des recommandations sur les produits laitiers, la viande, la charcuterie et les fruits à coque. Il faut en effet expliciter le passage de trois à deux produits laitiers par jour. Au sujet de la viande et de la charcuterie, l'ANSES a défini des seuils de consommation : 500 g de viande par semaine et 25 g de charcuterie par jour⁴⁵. Le HCSP recommande d'en « limiter » la consommation et donne des précisions, comme le fait de privilégier la volaille. La limite des 500 g de viande rouge et 150 g de charcuterie par semaine

⁴⁵ L'ANSES évoque la nécessité d'une « réduction considérable de la consommation de charcuterie (jambon, saucisson, saucisse, pâté, etc.) devant rester en deçà de 25g par jour et la nécessité d'une consommation maîtrisée de viande hors volaille (bœuf, porc, agneau, etc.), ne devant pas dépasser 500g par semaine », p.54.

s'adresse aux « amateurs », implicitement aux gros consommateurs. Enfin, les fruits à coque constituent un repère à part entière.

Pour expliciter ces choix, un document de vingt pages est rédigé⁴⁶. Après une introduction de deux pages, le texte traite successivement du repère sur les produits laitiers (7 pages), de la consommation de charcuterie et de viande (6 pages) et enfin de fruits à coque (5 pages). La moitié du document (11 pages) est constituée de références bibliographiques. Le document est présenté comme un « complément » à la présentation de Serge Hercberg visant à « expliciter certains points sur la stratégie retenue ayant abouti à l'avis validé du HCSP ». Les auteurs laissent volontairement dans l'ombre le travail concret de conception des recommandations, si ce n'est pour mentionner qu'il a mobilisé un ensemble d'acteurs (le groupe *ad hoc*, la commission PEPS, qui a « suivi l'ensemble du travail », et le « COMEX du HCSP », qui a validé les choix). Comment atténuer ce qui est perçu comme un écart entre les recommandations de l'ANSES et du HCSP ? Les auteurs insistent sur l'alignement de l'avis avec le rapport de l'ANSES. Les experts ont intégré « tout d'abord le socle des connaissances scientifiques, et en tout premier lieu, les rapports scientifiques fournis par l'ANSES » (p.1). Les propositions du HCSP apparaissent « pleinement cohérentes » avec celles de l'ANSES. Le HCSP vise à compléter les « rares points pour lesquels l'ANSES n'avait pas conclu (notamment à propos des produits laitiers et des fruits à coque) ». Les auteurs disent également compléter le travail d'analyse de la littérature initié par l'ANSES, en ajoutant des références à partir de 2013. Les auteurs n'hésitent pas à recourir à des acronymes (WCRF, IGF1) ou à des références à certains projets (comme *Continuous UpDate Project*) sans les expliciter, faisant implicitement de leur public des spécialistes en épidémiologie et santé publique.

Pour justifier, dans un second temps, une différence avec le travail de l'ANSES, le document défend une « réflexion *globale* de santé publique », une « approche *globale* de l'alimentation et des repères⁴⁷ » (nous soulignons). Les auteurs disent ne pas considérer uniquement les données relatives à la couverture des besoins nutritionnels mais intégrer aussi d'autres paramètres⁴⁸ : les relations entre alimentation et qualité de la santé, les niveaux de consommation alimentaire des français, la dimension environnementale, la compréhension et l'acceptabilité par les consommateurs, ainsi que les recommandations étrangères. Pourtant, l'évolution des recommandations est justifiée par le seul recours à de nouvelles données

⁴⁶ Le texte auquel nous avons eu accès est une version préparatoire, quoique aboutie.

⁴⁷ Les auteurs évoquent les profils alimentaires pour faire apparaître les recommandations « cohérentes entre elles et complémentaires ». Ils disent avoir analysé des articles sur « le profil alimentaire méditerranéen vs le profil de consommation occidental », lesquels ne sont pas définis. Ils ne le sont pas non plus dans le rapport de l'ANSES (p.71). Sur la diète méditerranéenne comme recommandation voir (Bevilacqua, 2015, p.58).

⁴⁸ Cette approche est jugée limitée compte-tenu « de la signification en termes de santé publique et des bases de calcul des besoins physiologiques en nutriments » (p.1).

épidémiologiques. Les références bibliographiques dites « non exhaustives » sont exclusivement épidémiologiques.

Pour le lait, le rapport concède des effets potentiels favorables sur le diabète ou le cancer colorectal, pour ensuite développer des effets « délétères avec des niveaux de preuve variables » sur les cancers, en se concentrant sur le cancer de la prostate⁴⁹, la maladie de Parkinson, la santé osseuse et la mortalité. L'énumération des références bibliographiques crée un effet d'accumulation et de cohérence entre les études. Les auteurs évoquent également l'influence du régime méditerranéen dans la prévention de pathologies, « la volonté délibérée » de cohérence entre nutrition et environnement (sans références) ainsi que le modèle de l'ANSES sur les contaminants.

Les auteurs répondent en creux aux critiques, en s'attardant sur plusieurs recommandations susceptibles d'être contestées. Pour les recommandations sur le lait, ils critiquent d'abord la référence aux trois produits laitiers de l'association américaine des industries du lait (*United States Dairy Association*), au nom des liens d'intérêt entre experts et producteurs laitiers, pour mettre l'accent sur les recommandations de l'École de Santé publique de l'Université d'Harvard. Les auteurs soulignent également que les apports calciques peuvent être fournis par d'autres aliments. Ils proposent un cadrage alternatif du nouveau repère (Benford, Snow, 2012) pour en atténuer la portée réformatrice. Le chiffre de deux produits laitiers par jour « ne doit absolument pas être perçu comme une exclusion des produits laitiers de l'alimentation » (p.5). Le rapport insiste non pas sur le changement mais sur la stabilité des repères : la consommation peut être de trois produits laitiers si les portions sont petites.

Tout comme pour le lait, le document répond indirectement aux différents points de contestations des acteurs économiques sur les recommandations relatives à la viande et à la charcuterie. Sur l'absence de distinction entre viande crue et viande cuite, les auteurs de la note soulignent que les niveaux de consommation mentionnés sont bien des niveaux « après cuisson ». Sur la base des données de l'ANSES, mais aussi du WCRF, de l'INCa et du CIRC et de données bibliographiques publiées après 2013, le document évalue les niveaux de preuve relatifs à différentes pathologies. Ses auteurs soulignent aussi que les recommandations sont favorables aux intérêts économiques. Pour cela, ils réinterprètent les modèles de simulation de l'ANSES : « en ce qui concerne la charcuterie, la consommation de celle-ci est limitée (70g par semaine dans l'un des modèles chez l'homme), voire nulle (dans trois autres modèles) ». Ils soulignent également que les recommandations sont « moins strictes » que celles du WCRF. L'abaissement du chiffre pour la charcuterie s'explique par des

⁴⁹ Les auteurs évoquent aussi des méta-analyses non concluantes pour le cancer de la vessie ou encore des ovaires.

arguments de communication relatifs à la compréhension du grand public et « une plus grande facilité de déclinaison » pour SPF.

Pour les fruits à coque enfin, les auteurs ne mentionnent pas l'ANSES mais insistent sur des publications récentes, notamment celles de l'Imperial College et de l'équipe espagnole de PREDIMED.

Cet argumentaire est présenté à l'unité nutrition de l'ANSES pour s'assurer de son soutien. L'extrait d'entretien suivant avec un agent de l'ANSES met au jour le caractère controversé des données épidémiologiques, qui permettent des interprétations variées :

« En gros, ils nous ont demandé notre avis. C'était très bien comme réponse. Parce qu'en fait, ce que met le Haut Conseil en avant, c'est le fait qu'y a des études épidémiologiques qui montrent des effets sur le cancer de la prostate. Bon, là non plus je n'entre pas dans les détails parce que c'est un peu technique, la question de ce qu'on appelle le niveau de preuve. Donc en fonction du niveau de preuve ... le verre est à moitié plein ou à moitié vide, et on considère que c'est convaincant ou que ce n'est pas convaincant. Donc il y a tous ces éléments qui font qu'à un moment donné on bascule d'un côté ou de l'autre (...) L'avis met en évidence des relations épidémiologiques, qui ont été renforcées par la littérature après la fin de notre revue biblio, donc ça permet de dire que personne n'a tort. Et puis c'est très bien comme ça, parce qu'avec deux produits laitiers ... ça passe » (entretien, membre de l'ANSES).

L'ANSES transmet également un courrier signé par le directeur de l'Évaluation des risques à Syndilait. Ce courrier souligne que le niveau de contaminant n'a finalement pas été pris en compte dans les recommandations sur le lait. Mais il ne prend pas la responsabilité du choix du HCSP : « l'Agence ne dispose cependant des éléments d'explication de ce choix qui a été opéré sur la base de l'interprétation des éléments multiples de risques et bénéfices évoqués ci-dessus ». Pour toute précision, il invite les destinataires du courrier à contacter le HCSP⁵⁰.

Organiser des réunions internes

Avec l'enrôlement des experts et la rédaction d'argumentaires, une troisième démarche conduit à organiser des réunions internes avec les représentants d'acteurs économiques. Les premières réactions virulentes des acteurs privés apparaissent dès la publication de l'avis du

⁵⁰ Courrier de l'ANSES à Syndilait/IPLC du 10 août 2017. Il est envoyé en copie au bureau nutrition et alimentation de la DGS et au HCSP.

HCSP. Les interprofessions les plus mobilisées sont celles du lait, de la viande et de la charcuterie. Afin d'apaiser les débats, la DGS décide d'organiser une journée fermée de présentation des résultats quatre mois après le rapport au ministère de la Santé (15 juin 2017, 2h30 de réunion). De manière significative, l'ANSES est absente de la réunion, alors que SPF y participe. Présentée comme ouverte à l'ensemble des parties prenantes, cette réunion s'adresse principalement aux acteurs économiques. Les parties prenantes les plus représentées sont les interprofessions agroalimentaires et les syndicats professionnels (34 membres⁵¹), beaucoup plus nombreux que les associations de consommateurs, les associations environnementales et les diététiciens (7 membres⁵²). Les membres de l'Agence Bio doivent, par exemple, négocier leur présence :

« On s'est fait inviter à cette réunion, vraiment en mettant un pied dans la porte, comme plusieurs ONG. Donc on s'est retrouvé là, mais visiblement on n'était pas attendu. Je pense qu'il y a un certain nombre d'acteurs économiques autour de la table, notamment des interpro qui ne nous ont pas vus arriver d'un bon œil » (entretien, membre de l'Agence Bio).

Cette réunion vise non seulement à atténuer les différends avec des acteurs économiques mais aussi à mettre en avant le souhait de la DGS de coopérer avec eux. Les États Généraux de l'Alimentation sont présentés par le directeur général de la Santé comme un espace d'échange sur « ce sujet intersectoriel qu'est le PNNS ». Un chargé de mission de la DGS annonce que la composition des comités liés au PNNS évoluera, avec une « volonté de pluridisciplinarité »⁵³. Si la DGS introduit la séance, la parole est rapidement donnée à Serge Hercberg. En tant représentant du HCSP, il présente le contenu de l'avis du Haut conseil. Ce dernier est décrit comme le fruit d'un travail collectif et pluridisciplinaire, fondé sur un ensemble de rapports, au-delà donc de la seule contribution préalable de l'ANSES. Les échanges sont strictement encadrés. Le ministère de la Santé prend un ensemble de questions. Serge Hercberg, un membre de son laboratoire de recherche (Chantal Julia) ou la chargée de communication de SPF y répondent ensuite formellement.

⁵¹ 31 membres représentent 24 organisations : ADEPALE, Restau'Co, Fédération des produits de l'épicerie et de la nutrition spécialisée (Alliance 7), ANIA, Chambre Syndicale des Eaux Minérales, CGAD, CIPA, CIV, CNBPF, CNIEL, Coop de France, FCD, FICT, FNAB, FNSEA, FNCG, FNIL, ISA, Interbev, Interfel, SNRC, Syndifrais, Synpa, Unijus.

⁵² UFC-que choisir, CLCV, AFDN, Greenpeace, RAC et FNE. Les deux membres de l'AFDN sont également représentants de Restau'Co.

⁵³ Greenpeace souhaite être représenté dans le futur comité de suivi du PNNS. La DGS est également interrogées sur l'évolution des recommandations en restauration collective (un groupe de travail sera mis en place).

Aucune interprofession ne conteste le principe de recommandations nutritionnelles. Parler des enjeux économiques de la filière semble hors de propos. Seul Coop de France souligne le besoin de « prendre en compte le travail et les efforts fournis par les entreprises et filières contre les intrants » et appelle à éviter une « stigmatisation des produits ». Les interprofessions interviennent sur le repère qui les concernent. Certains se présentent à la fois comme acteurs de santé publique et comme porte-parole des consommateurs. Ils mettent en garde sur le coût économique des repères pour les populations en situation de précarité (FICT), sur le risque d'abandon du petit-déjeuner suite aux nouveaux repères sur les céréales (Alliance 7), sur le risque de baisse de la consommation de fruits et légumes (INTERBEV) et de non-couverture des besoins nutritionnels en calcium et en vitamine B2 et B12 (CNIEL). D'autres acteurs interrogent plus frontalement la scientificité des repères. L'ANIA demande le rapport entier du HCSP ; la FICT interroge les justifications de certaines limites de consommation tandis que l'ISA cherche à connaître les données selon lesquelles les édulcorants maintiennent le goût du sucre. Le CIV met en doute l'avis du HCSP en alertant de la nécessité « d'éviter les contre-vérités » sur les questions environnementales. Le ton du CNIEL est encore plus accusateur : l'un de ses membres demande si l'avis répond à « un effet de mode ou à une réelle modification des consommations ».

Les représentants des industriels ne se contentent pas d'interroger, de mettre en doute ou de critiquer les options privilégiées par les pouvoirs publics. Mettant en œuvre une stratégie de recadrage des débats, ils proposent des options alternatives, se référant à d'autres critères que scientifiques et sanitaires. Se fondant sur des données du CREDOC, en partie financées par l'industrie alimentaire, les interprofessions proposent des solutions en matière de communication publique : différencier les consommateurs (Interbev), parler de plaisir et de convivialité (CNIEL), valoriser les produits du terroir (CNIEL), parler de moments de consommation dans la journée (Alliance 7). Il y a un seul point où les « parties prenantes » sont en conflit. L'agence Bio conteste l'argument d'Interfel selon lequel la perception des risques liée aux produits phytosanitaires auraient pour effet pervers de diminuer la consommation de fruits et légumes.

Loin d'atténuer les controverses, la réunion réactive les tensions. Le CNIEL transmet quatre courriers non seulement au président du HCSP mais au Directeur Général de la Santé. Des demandes de rendez-vous sont aussi adressées à Santé Publique France. Sur le modèle de la DGS, SPF organise aussi une réunion interne. Elle se tient le jour de la publication des recommandations, le 22 janvier 2019. L'agence s'appuie sur la liste de participants à la réunion organisée par la DGS en juin 2017. La situation a cependant changé. Peu d'interprofessions se déplacent et les présents sont plutôt des « seconds couteaux » (membre du HCSP). Le Directeur général de SPF, François Bourdillon, accueille l'auditoire en précisant les procédures de production des recommandations :

« Comprenez bien que ce qui vous est présenté, ou en tout cas toute la démarche qui vous est présentée, de l'ANSES en passant par le HCSP jusqu'à Santé publique France, est une démarche scientifique. Il y a de la méthode, des règles, des tests. Tout cela a été validé scientifiquement. C'est très important que vous le compreniez. Toutes les formulations ont été pré-testées avant de vous être présentées aujourd'hui ».

Une ressource de légitimation est de signifier la cohérence des recommandations françaises avec les recommandations étrangères, et plus précisément celles du *Lancet* et de la fondation EAT⁵⁴. Après l'introduction, la parole est donnée à la chargée de communication de l'agence. Elle présente la méthodologie, sujet qui occupe plus d'un tiers de la présentation, puis les résultats⁵⁵. Elle décrit l'organisation et le travail du CAT, les données mobilisées (ANSES, HCSP, contributions des parties prenantes, benchmark des recommandations internationales) et les pré-tests réalisés (méthode et enjeux). Le travail se veut itératif et consensuel. Après les tests, les formulations ont été retravaillées par le CAT et discutées avec les membres de l'ANSES et de la DGS pour vérifier « la concordance » et « la continuité » des travaux. Les contributions écrites, loin d'être symboliques, ont été « présentées au groupe de travail et discutées. ». L'oratrice anticipe certaines réactions en soulignant l'enjeu difficile de la communication :

« Trouver le juste équilibre, finalement, entre cette épidémiologie scientifique et cette épidémiologie profane pour ne pas dénaturer le fonds scientifique, mais faire en sorte que les informations qui seront données soient appropriables par les publics ».

À la fin des interventions de SPF, ses membres s'étonnent du manque de réaction des acteurs économiques : seuls cinq intervenants dont trois interprofessions (alcool, lait et jus de fruit) prennent la parole. Le CNIEL ironise sur la formulation de la recommandation : « Je ne suis peut-être pas dans la cible, mais je ne comprends pas ce que cela veut dire ». Le syndicat du jus de fruit demande si l'équivalence avec une portion de fruits est « maintenue ». Pour eux, les jeux sont faits en matière de recommandations, ils ne peuvent plus intervenir.

La mise en place de ces différents dispositifs, qui se traduisent par des consultations croisées, par la rédaction d'argumentaires et de courriers ou par l'organisation de réunions internes en

⁵⁴ Cette fondation a été créée en 2013 par la fondation Stordalen, le *Stockholm Resilience Centre* (institut de recherche indépendant) and le *Wellcome Trust* (fondation britannique). Elle se présente comme « a non-profit startup dedicated to transforming our global food system through sound science, impatient disruption and novel partnerships », <https://eatforum.org/about/who-we-are/> (consulté le 5 septembre 2019).

⁵⁵ Le document de retranscription fait 18 pages. 12 pages sont consacrés à l'intervention de la chargée de communication (dont plus de 4 pages consacrées à la méthode).

direction des acteurs économiques, permet d'aplanir les différends entre acteurs publics, notamment auprès des acteurs privés. Ils ne réduisent cependant pas les contestations au cours du processus d'élaboration des recommandations. S'ils n'expriment pas publiquement leurs désaccords, les acteurs industriels développent diverses activités politiques pour défendre leurs intérêts et chercher à peser sur les décisions publiques.

3. REACTIONS CONTRASTEES DES ACTEURS ECONOMIQUES

En miroir des deux premières sections du rapport, cette troisième et dernière section vise à identifier les stratégies que les acteurs économiques mobilisent pour défendre leurs intérêts en matière de recommandations nutritionnelles. Cette étude de cas présente une particularité. Contrairement au cas de l'étiquetage nutritionnel simplifié, qui suscite une importante controverse publique et des prises de position de la part des acteurs économiques, les contestations restent relativement discrètes. Si les industriels ne sont pas favorables à certaines recommandations, ils s'expriment peu sur leurs sites institutionnels ou comptes Twitter. Ils ont cependant recours aux trois grands types d'activités politiques décrites par Daniel Benamouzig et Joan Cortinas (2019) : ils mettent en œuvre des activités cognitives, stratégiques et politiques visant à orienter les recommandations nutritionnelles dans un sens qui leur semble favorable, ou du moins le moins défavorable possible. Les réactions des acteurs industriels sont cependant loin d'être similaires les unes aux autres, d'un secteur ou d'une filière à l'autre. Les réactions sont contrastées, selon que les recommandations paraissent ou non favorables aux différents groupes d'acteurs économiques. Ces réactions ne visent pas seulement les pouvoirs publics mais aussi des publics intermédiaires, comme les professionnels de santé et les nutritionnistes.

Après avoir rendu compte de la pluralité de stratégies déployées par les industries en matière de recommandations nutritionnelles (3.1), nous concentrons notre attention sur la promotion de l'éducation alimentaire et au goût (3.2). Cette stratégie de substitution au politique se traduit par une forme de diversion, qui déplace le problème d'une régulation des comportements par des recommandations émises par les pouvoirs publics vers celui d'une régulation par une éducation au goût promue par des acteurs industriels. Elle condense des activités cognitives, stratégiques et symboliques. L'étude d'un corpus de courriers (3.3) nous permet de rendre compte des types d'argumentation employés par les interprofessions pour se présenter comme des acteurs légitimes des politiques nutritionnelles tout en défendant leurs produits. Plus narrative, la dernière section inscrit ces stratégies dans le temps de l'expertise (3.4).

3.1 UNE PLURALITE DE STRATEGIES

Tous les instruments de régulation en matière de politique alimentaire n'ont pas la même carrière publique. Tandis que certains instruments, comme Nutriscore, font l'objet de vives controverses publiques. D'autres, comme les recommandations nutritionnelles, ne semblent guère provoquer de débat public, alors même que leur élaboration est débattue dans les enceintes spécialisées. Informés par les pouvoirs publics, les médias se contentent de relayer l'existence et l'intérêt des différents repères. Presque aucune prise de position publique des acteurs économiques ne peut être observée. Comme l'un d'eux nous l'explique en entretien au cours de l'enquête, il n'est pas nécessairement souhaitable de susciter une nouvelle controverse publique, qui pourrait porter atteinte à leur image et surtout faire la promotion indirecte de ces messages, dont ils jugent la communication institutionnelle ratée :

« Ça a été assez peu repris dans les médias. Ce n'est pas un scoop, ce n'est pas sensationnel. Je ne sais pas si c'est délibéré. Si on veut être provoquant, ce n'est pas comme ça qu'on approche les médias. On dit : « le lait, ce n'est plus trois produits par jour mais deux produits par jour ! » C'est passé. Mais comme il n'y a pas de polémique, on n'a pas cherché à polémiquer » (entretien, membre d'Unijus).

Bien que discrètes sur la scène publique, les entreprises agroalimentaires mettent en œuvre des activités politiques qui leur permettent de peser sur les orientations et les décisions des pouvoirs publics, en vue de défendre leurs intérêts. En matière de recommandations, les acteurs économiques ont recours aux trois principales stratégies décrites par Daniel Benamouzig et Joan Cortinas (2019). Différentes activités politiques illustrent ces trois grands groupes de stratégies.

3.1.1 Les stratégies d'ordre cognitif

Les stratégies d'ordre cognitif visent à produire des arguments favorables aux industriels à partir de connaissances scientifiques. Elles passent non seulement par la production d'énoncés, mais aussi par la production d'ignorance et de doutes, ainsi que par des exercices de recadrage des débats dans un sens compatible avec des intérêts de l'industrie. Dans notre cas, elles ne sont pas seulement mises en œuvre par des instituts et centres de recherche et d'information créés par des acteurs du secteur par les interprofessions elles-mêmes.

Modalités	Activités	Acteurs dédiés
Fabriquer de la connaissance et de l'ignorance	<ul style="list-style-type: none"> - Financer des recherches favorables - Participer à des événements scientifiques - Isoler les informations positives (<i>Cherry pick data</i>) 	Chercheurs, <i>Think tanks</i> , Chargés communication scientifique
Produire du doute	<ul style="list-style-type: none"> - Mettre en contradiction les enquêtes - Identifier des points de controverse - Souligner les limites de la recherche - Faire parler des chercheurs « amis » 	<i>Idem</i>
Recadrer les débats	<ul style="list-style-type: none"> - Mobiliser des personnalités légitimes - Organiser des événements scientifiques 	<i>Idem</i>

Source : Benamouzig, Cortinas (2019)

La fabrication de la connaissance et de l'ignorance fait référence à des activités qui visent à favoriser ou au contraire à empêcher l'émergence ou la circulation de savoirs dans différents espaces sociaux. Elle peut se traduire par la diffusion de savoirs alternatifs, plus favorables aux intérêts des acteurs économiques. Le CREDOC constitue, à ce titre, l'un des principaux pourvoyeurs d'études réalisées pour le compte des industries et interprofessions de l'agroalimentaire. Depuis 1999, l'enquête Comportements et Consommations Alimentaires (CCAF) mesure tous les 3 ans les consommations alimentaires des français⁵⁶. Les données qu'elle produit sont régulièrement mobilisées par les acteurs économiques pour contester le discours de santé publique en montrant que les consommations moyennes sont bonnes, voire qu'il y a des carences nutritionnelles. Les industries peuvent également organiser des événements scientifiques, en direction non pas du grand public mais des professionnels de santé. C'est le cas de la filière laitière qui, lors des journées du CERIN en 2017, organise une session sur les repères nutritionnels. Elle y fait intervenir un chercheur « ami », le nutritionniste Jean-Michel Lecerf, pour contester le repère « deux produits laitiers par jour »⁵⁷. Trois mois après l'avis du HCSP, le CERIN met également en ligne un sondage auprès de médecins nutritionnistes et de diététiciens nutritionnistes. Intitulé « votre avis sur les repères du

⁵⁶ Les interprofessions achètent également des données NIELSEN sur la vente des produits. FranceAgriMer peut financer jusqu'à la moitié de l'achat de données (source : entretien UNIJUS).

⁵⁷ « Quelles recommandations en produits laitiers pour l'adulte ? de la nutrition à la santé » – Journées Francophones de Nutrition 2017, avec Brigitte Coudray (diététicienne-nutritionnistes du CERIN).

PNNS/CERIN »⁵⁸, il invite à cocher la réponse « la plus adaptée » en opposant les recommandations du HCSP à celles de l'ANSES sur différents repères. Cette stratégie vise à faire des professionnels des alliés pour contester les nouvelles recommandations.

Contrairement aux pratiques de production du doute, la pratique du *cherry pick data* ne consiste pas à confronter des études scientifiques entre elles, mais à sélectionner et trier les études, pour ne mettre en avant que celles qui leurs sont favorables. Les acteurs économiques isolent les informations positives sur leurs produits.

C'est une pratique mise en œuvre par l'interprofession sucrière. Elle n'écrit pas de courrier ni ne s'oppose publiquement aux recommandations nutritionnelles. Plus globalement, sa communication publique évolue depuis le lancement du PNNS. Dans la décennie 2000, le CEDUS s'est distingué par des actions de communication s'attaquant au discours public de réduction de la consommation de sucre (voir annexes). Depuis, ses membres adoptent une attitude plus conciliante. Ils ne contestent pas le rôle du sucre dans le développement de l'obésité, ni le bien-fondé de la réduction des apports en sucre pour l'ensemble de la population. La filière sucrière valorise la « *sound science* » (Girel, 2018). Elle souligne la dimension collective de l'expertise : « on doit faire confiance au travail des agences » (entretien). Le CEDUS se présente même comme un « relai » des recommandations publiques de l'ANSES, de l'OMS ou de l'EFSA. Pourtant, il sélectionne, met en forme et commente les données scientifiques de façon à ne pas mettre en cause le sucre⁵⁹. Cette technique sélective de « *cherry pick data* » trouve à plusieurs reprises des illustrations en matière de recommandations. Afin de contester l'idée de la nécessité de réduire la consommation de sucre (limitée à 100g par jour selon l'ANSES), le CEDUS mobilise les données de consommation moyenne. Il tente, chiffres et études à l'appui, de convaincre que cette politique a atteint ses objectifs. Le recours à des infographies permet de simplifier le message et de *montrer* que la situation actuelle est bonne (la consommation est stable) :

⁵⁸ Il s'agit des repères sur les fruits et légumes, jus de fruit, légumineuses, produits céréaliers, lait, céréales du petit déjeuner, huiles et sur les PDT et œufs. Le document est en ligne le 12 mai 2017.

⁵⁹ « Avis de l'ANSES : cultures sucre soutient les recommandations sur les sucres », 28 juin 2019.



En moyenne, les Français respectent les recommandations.

Source : « La consommation de sucres en France », CEDUS, décembre 2018

Il pioche également dans les nouvelles recommandations celles qui lui permettent de valoriser ses produits, comme le « fait maison » :

« On est concernés car dans « ultra-transformé », il y a le sucre, le sel et le gras. Et en même temps, on est libérés car ils sont questionnés aussi sur les composés néoformés, les perturbateurs endocriniens, les additifs... ça vient complexifier le discours (...) Ce qui est nouveau sur les repères, c'est le fait maison. Par rapport à d'autres secteurs transformés, le sucre, c'est aussi à domicile, pour les artisans, les collectivités territoriales... Ça nous intéresse de travailler cette question-là, sur le sucre dans les gâteaux de la mémé, etc. Le fait maison, c'est passé comme mesure de santé publique, on peut s'en réjouir. C'est un axe important » (entretien, membre du CEDUS).

Devenu « Cultures sucre » en 2019, la filière met l'accent sur la naturalité du produit et sur la production locale « on est très court. On ne fait que produire et livrer au consommateur, entreprises et distributeurs ». La fabrication de l'ignorance se double de production du doute (Proctor, 2014). L'interprofession sucrière montre que les relations entre sucre et santé sont l'objet de débats, voire de controverses. Dans plusieurs communiqués en ligne, la filière sucrière remet en cause les liens entre consommation de sucre et le diabète ou le cancer. C'est le surpoids et l'obésité, qualifiées de « multifactoriels » (Sanabria, 2016), qui sont des

facteurs de risque. La promotion d'une « consommation raisonnée » de sucre revient à signifier que le problème n'est pas le produit mais le comportement⁶⁰.

A l'échelle du secteur, l'ANIA crée en 2019 la plateforme « Alimentation Info Intox ». Au nom de la vérité et de la lutte contre le « marketing de la peur », la plateforme permet de contester certains résultats scientifiques, comme les liens entre consommation de produits ultra-transformés et maladies et de nier les risques liés aux additifs alimentaires⁶¹. Les stratégies d'ordre cognitif passent par la production de connaissances, dont l'objet est parfois de critiquer ou de discréditer les fondements d'autres connaissances. Le FFAS joue un rôle central dans la mise en œuvre de stratégies d'ordre cognitif en matière de politique nutritionnelle. Après avoir contesté dans un article la pertinence de la notion d'aliment ultra-transformé utilisée par SPF, il prévoit par exemple d'organiser des études auprès de panels d'individus « pour voir comment les consommateurs classent les aliments » (entretien, membre du FFAS) et surtout attaquer la scientificité de la notion.

L'intérêt nutritionnel des aliments bio par rapport aux aliments dits conventionnels, constitue un sujet controversé particulièrement investi par les interprofessions. L'UIPP participe à des colloques des Chambres d'agriculture⁶², réalise puis diffuse sur Twitter des vidéos pour définir les différences entre ces deux modes d'agriculture. Pour atténuer l'opposition entre les producteurs bio et les autres, l'UIPP souligne qu'elle fournit 40 % des solutions de biocontrôle et 50 % des produits homologués en bio⁶³. Pour décrédibiliser l'avis du HCSP, il souligne dans un Tweet que l'alimentation est sûre en rappelant la réglementation existante⁶⁴. Aprifel, centre d'information de l'interprofession des fruits et légumes, finance depuis 2003 une conférence internationale, les « EGEA ». Les chercheurs qui y interviennent servent de ressource cognitive pour contester les recommandations actuelles. Le directeur d'Aprifel s'insurge : « Les anglais, les américains, aux EGEA, ils nous ont dit « on ne vous comprend pas ! ». S'il ne s'attaque pas directement aux recommandations, Interfel écrit en 2016 une lettre ouverte au

⁶⁰ Ils utilisent des arguments physiologiques (« les glucides fournissent sous forme de glucose l'énergie indispensable au fonctionnement des cellules de notre organisme », (« Quelle place pour le fructose ? » 25 juillet 2017) et épidémiologiques (absence de données sur les effets de la consommation de sucre sur les cancers ou le diabète).

⁶¹ Deux articles (29 avril et 6 juin 2019) contestent la notion de produits ultra-transformés sur la base d'avis du FFAS et de l'Académie d'agriculture de France. Sur les additifs, ils mentionnent la réglementation existante de l'Efsa.

⁶² « Le bio, modèle de société ? avenir de l'Agriculture ? » colloque organisé par les Chambres d'agriculture France (APCA), 30 novembre 2017.

⁶³ Communiqué de presse, UIPP, « Étude de l'Agence Bio. Des résultats qui reflètent la diversité de l'agriculture française », 23 février 2017. L'UIPP commente l'actualité sur Twitter avec un #fakenews pour décrédibiliser ses adversaires.

⁶⁴ « Actualisation repères alimentaires #HCSP & #phytos: n'oublions pas que rapport @EFSA_EU montre 1 #alimentation sûre [http://uiipp.org/Actualites/Produits-phytos-le-rapport-de-l-EFSA-confirme-a-nouveau-la-securite-des-aliments-en-Europe ...](http://uiipp.org/Actualites/Produits-phytos-le-rapport-de-l-EFSA-confirme-a-nouveau-la-securite-des-aliments-en-Europe...) ». Ce tweet (vu le 3 juin 2019) n'est, depuis, plus disponible sur le réseau social.

ministre de l'Agriculture pour contester la dangerosité des produits phytosanitaires, en mentionnant les travaux des EGEA et données réglementaires⁶⁵. Les membres d'Aprifel rappellent l'application de la réglementation nationale et européenne et remettent en cause les données scientifiques « C'est la première fois que je vois le principe de précaution avant le principe de prévention » (entretien, directeur d'Aprifel).

3.1.2 Les stratégies de représentation d'intérêts

Les acteurs industriels déploient un deuxième registre d'activités, dite de « représentation d'intérêts ». Elles visent à augmenter la recevabilité des énoncés produits par l'industrie auprès d'acteurs impliqués dans la décision publique sur des sujets de politique nutritionnelle et alimentaire. Ces activités de représentation d'intérêts ont un caractère plus direct et personnalisé.

Modalités	Activités	Acteurs dédiés
Faire circuler les énoncés	<ul style="list-style-type: none"> - Écrire aux décideurs - Fixer des rendez-vous politiques - Participer aux auditions parlementaires - Siéger dans les instances dédiées - Participer aux groupes de concertation - Organiser des évènements (salons...) - Organiser des visites (usines...) - Financer des clubs parlementaires - Embaucher des acteurs décisionnaires - Entretenir les relations publiques (avantages, cadeaux...) 	Entreprises, Organismes représentants d'intérêts, Responsables des affaires réglementaires, Responsables des affaires publiques
Création d'alliances	<ul style="list-style-type: none"> - Alliances avec d'autres acteurs économiques - Partenariats de formation des métiers de bouche - Organisation de concours professionnels - Création de partenariats avec l'Éducation nationale 	<i>Idem</i>

⁶⁵ Interfel, Lettre ouverte au ministre de l'Agriculture, 18 février 2016.

-
- Création de partenariat avec des ONG (*Healthwashing*)
 - Diffusion de publirédactionnels en presse écrite
 - Soutien à des émissions audiovisuelles
 - Voyages de presse thématiques

Substitution du politique

- Autorégulation
- Pressions directes sur des décideurs
- Activités législatives (rédaction amendements, propositions de loi, animation parlementaire)
- Activités d'intérêt général (équipements et événements sportifs, animation en cantines, programmes de sensibilisation...)

Idem

Source : Benamouzig, Cortinas (2019)

Ces stratégies consistent notamment à faire circuler les prises de position des acteurs du secteur auprès des élus et d'autres acteurs de la décision publique. En matière de recommandations, les industries entretiennent des échanges fréquents avec les membres de l'ANSES. Outre les auditions, ils participent à ses comités d'orientation thématique. Le directeur général de l'ANSES, Roger Genet est, inversement, régulièrement invité à participer à des événements d'interprofessions ou interrogé dans des revues⁶⁶. Par un phénomène de *revolving door*, la directrice adjointe de l'unité nutrition de l'ANSES (présente depuis 2000) Esther Kalonji, rejoint en 2015 l'ANIA sur les questions scientifiques et réglementaires. Le courrier est une stratégie d'influence récurrente entre 2017 et 2018, et précisément à partir de la sortie de l'avis du HCSP en février 2017. Le Salon de l'Agriculture, qui se déroule à la même époque, est un espace de promotion des filières. Ces dernières ne manquent pas d'occasions pour solliciter des ministres et mettre en scène leur bonne entente sur les réseaux sociaux. En 2019, une émission « débat » est organisée en collaboration avec Public Sénat, intitulée « Peut-on se passer de pesticides ? ». Le choix des invités fait état des rapports de force en présence. Un membre de l'Agence Bio et un sénateur EELV s'opposent non seulement à une

⁶⁶ Il y a une interview de Roger Genet dans la revue Grain de sucre, édité par Cultures Sucre (n°42, juin 2017). Il participe à la réunion annuelle de l'UIPP le 5 février 2019.

sénatrice LR mais aussi à deux représentants d'agriculteurs (un céréalier et le président de Passions Céréales) ainsi qu'à une journaliste de l'*Opinion* connue pour ses positions pro-pesticides.



Source : capture d'écran du débat « Peut-on se passer de pesticides ? », Salon de l'Agriculture en partenariat avec Public Sénat, 27 février 2019.

Pour faire circuler leurs énoncés, les acteurs économiques organisent également des clubs parlementaires, qui permettent de dialoguer avec les acteurs de la décision publique en dehors des espaces institutionnels prévus à cet effet. Spécialisé dans la création de clubs parlementaires, le cabinet Com'Publics compte parmi ses clients plusieurs interprofessions agroalimentaires, comme le Comité National pour la Promotion de l'Œuf, Unijus et Inaporc. Il pilote le « Cercle des Eaux Minérales Naturelle », le Club de la Table française, le Club des Amis du Cochon, le Club Vive le foie gras et l'Observatoire de l'œuf.

Beaucoup plus radicalement, la représentation des intérêts des acteurs de l'agroalimentaire auprès des décideurs peut aller jusqu'à des stratégies de substitution. Il ne s'agit plus de faire circuler des positions mais de remplacer les acteurs publics en devenant un acteur exécutif ou législatif. Le développement de stratégies fondées sur l'éducation au goût promues par des acteurs industriels, plutôt que sur des recommandations nutritionnelles, s'apparente à ce type d'activité politique, nous y reviendrons (section 3.2). C'est aussi le cas pour les repères sur les jus de fruit et sur l'eau où les interprofessions ont tenté d'influencer les élus (voir section 3.4).

3.1.3 Les stratégies d'ordre symbolique

Le troisième grand type de stratégies politiques mis en œuvre par les acteurs du secteur agroalimentaire est d'ordre symbolique : il porte sur le renforcement ou la réduction du crédit symbolique associé à certains acteurs. Ces éléments ne sont pas nettement apparus au cours de l'enquête sur les recommandations nutritionnelles, qui n'ont pas donné lieu à une vive controverse publique, nécessitant de neutraliser certains acteurs. Ils apparaissent cependant en filigrane dans les entretiens réalisés au cours de l'enquête, et portent de manière intéressante non seulement sur des personnes mais aussi sur des dispositifs plus collectifs.

Modalités	Activités	Acteurs dédiés
Philanthropie hors alimentation-santé	- Créer des partenariats avec ONG et associations	Entreprises, fondations d'entreprise
Renvoi du stigmate	- Personnaliser les propositions scientifiques - Personnaliser les propositions politiques - Discréditer les recherches et leurs auteurs - Entreprendre des actions en justice	- Entreprises - Organismes représentants d'intérêts,

Source : Benamouzig, Cortinas (2019)

Dans leur volet positif, les stratégies d'ordre symbolique visent à renforcer le crédit d'acteurs proches de l'industrie. Les acteurs économiques défendent des positions en mettant en avant leur caractère vertueux. À titre d'exemple, le président du PNNS oppose l'ethos de l'actuel directeur scientifique du CEDUS, « quelqu'un qui est plutôt rond, affable... calme » aux lobbyistes qui « vous menaçaient, vous faisaient des actions » au début du PNNS. Comme au niveau européen, les représentants de la filière sucrière tentent de se conformer aux codes bureaucratiques, en évitant les conflits et en traduisant les questions dites politiques en débats techniques (Hrabanski, 2010)⁶⁷. Ce type de stratégie s'accompagne de pratiques plus négatives, visant à réduire le crédit d'acteurs défavorables aux intérêts de l'industrie. Pour discréditer les recommandations, différentes interprofessions personnalisent le travail d'expertise. Tout comme Philippe Méneton dans le domaine du sel (Déplaudé, 2014), Serge Hercberg est la seule figure mentionnée en entretien. Les recommandations sont présentées

⁶⁷ Dans son étude des groupes consultatifs « Sucre » au niveau européen, l'auteur fait état de réunions « policées » (p.109) ; la technicité est le registre discursif au sein du groupe consultatif.

comme le fruit de son travail personnel. Il est présenté comme un acteur politique plutôt que seulement scientifique : « Je l'ai dit, Serge Hercberg, quand il prend sa retraite, il pourrait être lobbyiste pour Coca-cola » (entretien, directeur scientifique de Cultures Sucre). « Serge Hercberg est un très bon lobbyiste, qui n'a rien à envier aux industries » (entretien, membre de la SFN)⁶⁸. D'autres acteurs présentent plus globalement les experts comme des technocrates élitistes : « Ce sont des énarques de la nutrition, ils ne nous écoutent pas » s'insurge un membre du FFAS et de la SFN. Face à l'absence de réponse à leurs sollicitations, un membre de la FICT ironise « on n'a pas compris. C'est peut-être parce qu'on ne peut pas comprendre, on est des charcutiers ».

Outre les personnes, les interprofessions raillent aussi les dispositifs d'échanges mis en place par la DGS et SPF. L'investissement formel de la réunion du HCSP se fait à leurs yeux aux dépens d'une réelle consultation : « il y avait un chevalet en hauteur pour prendre la parole » (entretien, Interbev). Il en est de même pour la réunion interne de SPF : « annonce des mesures, méthodologie, quelques questions et c'était plié » (entretien, membre d'Unijus).

3.2 L'EDUCATION A L'ALIMENTATION ET AU GOUT COMME STRATEGIE DE DIVERSION

Les acteurs économiques ne proposent pas à proprement parler de dispositif alternatif aux recommandations nutritionnelles, susceptibles de se substituer trait pour trait à l'action des pouvoirs publics dans ce domaine. Tout en critiquant ou en dénigrant les recommandations nutritionnelles, leurs limites ou leurs travers, ils déplacent cependant l'attention d'un certain nombre d'acteurs et de cibles potentielles des recommandations, en abordant la question de l'évolution ou de la modification des comportements alimentaires sous un autre angle. Plutôt que de placer les consommateurs dans une position passive, réputée passablement « anxigène », des acteurs industriels proposent des initiatives s'inspirant de démarches et de rhétoriques plus « positives », visant une forme d'éducation alimentaire, ou d'éducation au goût chez les enfants, à travers les pratiques alimentaires sont susceptibles d'évoluer. La seule différence de philosophie ne tient pas seulement au caractère plus ou moins négatif ou positif des messages. Elles ont aussi à voir avec leurs émetteurs, publics ou privés selon les cas. En laissant la production des recommandations aux acteurs de santé publique, les

⁶⁸ Cette stratégie d'individualisation est également utilisée par l'interprofession sucrière pour opposer l'expertise collective de l'ANSES à l'avis de journalistes, dépeints comme politisés et incompetents : « On les perd » (entretien) en matière de données de consommation ou de types de sucre.

acteurs privés privilégient l'éducation alimentaire. L'enjeu n'est plus celui des messages, de leurs fondements, de leur cohérence ou de leur efficacité, au demeurant débattus. Il est celui des comportements, de leurs évolutions et de leur stratification au sein de la société. Cette vision est partagée par certains acteurs publics, notamment au ministère de l'Agriculture, comme nous le confient le Directeur Général de l'Alimentation et le directeur d'un groupe de travail « éducation alimentaire » du CNA au cours de l'enquête :

« Le vrai sujet sur les recommandations, il est pas du tout chez les professionnels, même si tout n'est pas réglé, sur les teneurs en sucre, en gras, c'est un autre sujet. Le vrai sujet, c'est l'appropriation par les consommateurs. Le sujet des « cinq fruits et légumes par jour », tout le monde l'a en tête. C'est comme le code de la route : vous savez qu'il ne faut pas traverser au rouge, mais vous le faites quand même. Ça ne signifie pas que vous avez adopté le comportement. Ceux qui n'ont pas le capital culturel ou le capital tout court ne peuvent pas le faire : c'est la dimension gilet jaune et banlieues » (entretien, Directeur Général de Alimentation).

« Comment faire pour que Madame Michu ou Madame Ben Michu, car ça reste quand même Madame qui fait les courses...même si parfois, le mari pousse le caddie... comment faire pour mettre en œuvre les recommandations ? Il faut sortir de l'information nutritionnelle et l'inclure dans l'éducation à la santé au sens de l'OMS et du CNA. Dominique Voynet s'est saisie de notre définition dans l'atelier 9 de l'EGA » (président du GT « éducation alimentaire », CNA).

Bien qu'ils puissent être partagés ou relayés par des acteurs publics, les programmes d'éducation alimentaire sont une initiative des interprofessions du secteur agroalimentaire. Interfel pilote la semaine « Fraîch'attitude »⁶⁹, des programmes sur la chaîne pour enfants Gulli ou encore le programme communautaire VEGI. Cultures Sucre intervient dans les écoles hôtelières avec le Championnat de France du Dessert. Le programme européen « Des fruits et légumes, lait dans les écoles » réunit plusieurs interprofessions. De la même façon, le programme « Collectif du petit déjeuner » compte les filières du pain, des produits laitiers et des jus de fruit qui défendent le modèle « à la française ». Par ces actions, les acteurs économiques de l'agroalimentaires entendent construire une identité non marchande. Le cabinet de conseil qui pilote le programme « collectif du petit déjeuner » le décrit comme une

⁶⁹ Action promue sur le site institutionnel du ministère de la Santé Mangerbouger, <https://www.mangerbouger.fr/pro/collectivites-locales/agir-74/participer-a-un-evenement-national/la-semaine-fraich-attitude-361.html>

manière de pallier la timidité de l'action gouvernementale et notamment de l'INPES sur le sujet, autrement dit de se substituer à l'action des pouvoirs publics.

À côté des interprofessions, des fondations d'entreprises sont également très actives en matière d'éducation alimentaire. Dès sa création en 1991, l'Institut Danone a développé les actions pédagogiques pour les enfants et adolescents. Il crée en 2003 le prix Matty Chiva, du nom d'un psychologue spécialisé dans la formation du goût chez les enfants. Ce prix récompense des actions pédagogiques de terrain ayant pour objectif « d'éveiller et de sensibiliser l'enfant au goût et à l'alimentation⁷⁰ ». Créée en 2008, la fondation Nestlé récompense des initiatives locales exemplaires et modélisables avec des « Nids d'or ». Elle met à disposition des enseignants un kit pédagogique et finance un programme pilote intitulé « ré-enchanter la cantine » avec des chercheurs du Centre Edgar Morin, que dirige Claude Fischler. Elle organise une journée « ludo-pédagogique » mobilisant le célèbre chef cuisinier Cyril Lignac avec les cinq classes lauréates du concours « Les enfants à table ». Citons encore le Fonds Français Alimentation Santé (FFAS), qui finance des actions de terrain pour « favoriser les comportements et modes de vie sains »⁷¹. Quatre des cinq projets de recherche lauréats en 2013 portent sur la promotion d'une « éducation à l'alimentation santé pour tous ». Le groupe thématique « information des consommateurs » du FFAS est complété du volet « éducation alimentaire » en 2017⁷². La même année, ses réunions aboutissent à l'organisation d'un colloque, « L'éducation alimentaire de la naissance au collège : où en est-on ? ».

À l'éducation alimentaire s'ajoute, voire se confond, une pratique d'intervention auprès des enfants, l'éducation au goût. Elle trouve un fondement scientifique dans des recherches conduites à l'INRA dans les années 2000. Pascal Schlich, directeur de recherche au Centre des Sciences du Goût et de l'Alimentation, à Dijon, dirige deux programmes de recherche ANR relatifs à l'éducation sensorielle⁷³. Dans une expertise de l'INRA de 2010, l'éducation au goût est présentée comme un contre-exemple réussi d'« actions publiques et privées visant à modifier les comportements alimentaires » par rapport au PNNS. La substitution aux politiques publiques est revendiquée. Elle permettrait de réduire la néophobie alimentaire et d'améliorer

⁷⁰ Parmi les actions significatives, le projet Clemantine (« Clés d'une meilleure alimentation à la cantine ») est un kit de formation à destination des professionnels de restauration.

⁷¹ Fonds Français Alimentation Santé, Rapport d'activité, 2012

⁷² Le FFAS, organisé au départ autour de trois pôles (recherche, action et débat), est restructuré à la fin de l'année 2014 en 6 groupes thématiques (Qualité et sécurité des aliments, étude des comportements alimentaires, information des consommateurs, populations spécifiques, alimentation du futur, précarité et alimentation).

⁷³ « EDUSENS » (« Effet d'une éducation sensorielle sur les préférences et comportements alimentaires d'enfants de 8 à 10 ans ») en 2005 puis EPIPREF (« Préférences et comportements alimentaires vis à vis du gras, salé, sucré ») en 2008. Il mène l'étude OPALINE sur le développement du comportement dans les deux premières années de vie, avec le pôle de compétitivité agroalimentaire Vitagora.

la capacité à verbaliser ses sensations⁷⁴. Lors du lancement du Programme National pour l'Alimentation, le ministère de l'Agriculture soutient les « classes du goût ». Un label PNA est attribué à des outils qui permettent « l'accès du plus grand nombre à une alimentation de qualité, de valoriser le patrimoine alimentaire et culinaire, d'améliorer la qualité de l'offre alimentaire, de transmettre aux jeunes générations le goût pour une bonne alimentation⁷⁵ ». Il promeut la dimension non pas nutritionnelle mais « culturelle » de l'alimentation. Pour valoriser l'intérêt de ce type d'intervention, la directrice des projets de l'Institut du Goût oppose cette dimension culturelle à une approche « élitiste et cognitive ». Elle rappelle l'origine du programme : « ça a été fait à partir de beaucoup d'intuitions très justes, de démarches empiriques »⁷⁶.

Fort logiquement, l'éducation au goût déborde le champ de l'alimentation et des acteurs agroalimentaires, publics ou privés, pour s'étendre aux acteurs de l'éducation. Sur son site « Eduscol », le ministère de l'Éducation fait la promotion de « l'éducation à l'alimentation et au goût »⁷⁷. Les 15^e Rencontres François Rabelais « Quelle éducation au goût pour la jeunesse ? » qui se tiennent à Tours en novembre 2019 sont placées sous le haut patronage du ministre de l'Éducation. Y interviennent non seulement des universitaires, des élus (maires, président du Conseil régional), des responsables administratifs (ministère de l'Éducation et ministère de la Culture) mais aussi des acteurs économiques bien repérés dans le secteur de la nutrition, comme l'Institut Danone France, des agences de communication ou des représentants de la restauration collective. Ces rencontres revendiquent une filiation avec les « classes du goût » initiées dans les années 1990 par l'œnologue Jacques Puisais avec des chercheurs en sciences sociales et des représentants des industries agroalimentaires (voir encadré).

Les classes du goût

Jacques Puisais, chimiste et docteur en biologie, revendique la paternité des activités d'éducation au goût en France⁷⁸. Directeur d'un laboratoire d'analyses à Tours et œnologue,

⁷⁴ Et même sur ce point, les effets de ces apprentissages sur les comportements sont jugés « souvent contradictoires, mimines ou éphémères », *Comportements alimentaires, Choix des consommateurs et politiques nutritionnelles*, Ouvrage collectif, Edition 2012. Dans l'expertise collective, il est souligné qu'avant 2004, il n'y a pas de preuve de l'efficacité de ce type d'approche (p.213).

⁷⁵ Dossier de demande d'attribution du logo du Programme national pour l'alimentation « Bien manger c'est l'affaire de tous », mars 2013

⁷⁶ Conférence, « L'éducation alimentaire de la naissance au collège : où en est-on ? », 19 décembre 2017.

⁷⁷ <https://eduscol.education.fr/pid32788/education-a-l-alimentation-et-au-gout.html>

Consulté le 18 septembre 2019.

⁷⁸ Bénéficiant d'une image positive dans la presse, il est dépeint par exemple dépeint par Natacha Polony comme « la mémoire de notre patrimoine gustatif » (« Jacques Puisais ou le goût de la France », *Marianne*, 1^e août 2019).

il y développe des techniques d'analyse sensorielle des aliments. En créant en 1975 « l'Institut du goût » avec Patrick Mac Leod (directeur d'un laboratoire de neurobiologie sensorielle à l'École Pratiques des Hautes Études), il met en place des séminaires de formation à la dégustation pour les professionnels de la restauration. Y participent des personnalités hétérogènes issues du monde des arts et de la sociologie⁷⁹. Aidé du psychologue Matty Chiva, il initie des « classes du goût », méthode d'éveil sensoriel dans les écoles élémentaires à partir des années 1980. Des documents pédagogiques délivrés en classe, comme les « cahiers du jeune goûteur », sont édités par l'interprofession laitière (Daviet, 2001, p.7). Ces actions bénéficient du soutien de plusieurs ministères, dont le ministère la Culture dans les années 1990. Des événements tels que « les ateliers du goût », « le parcours des sens » ou « les Gastronomades » permettent des rencontres avec les acteurs économiques.

Jacques Puisais a été également membre de Conseil national des arts culinaires, une association active de 1990 à 1999 et subventionnée par plusieurs ministères, à l'exception notable du ministère de la Santé. Il a pour mission de valoriser le patrimoine culinaire français et d'éduquer au goût⁸⁰. Il organise des classes du goût bénéficiant de financements publics et privés⁸¹.

Le terme a fait florès. A la fin des années 1990, l'agence Nutrilys (dont la créatrice sera à la tête du futur programme EPODE) organise à quatre reprises le salon « Les enfants du goût » avec des interprofessions et entreprises agroalimentaires. Sa directrice, qui revendique des échanges avec Jacques Puisais, souligne que « l'approche se voulait très expérientielle » (entretien). La filière sucrière a également créé la « semaine du goût » en 1989 (rachetée en 2009 par une société événementielle). Le Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation est partenaire de l'événement.

Ces activités cognitives et symboliques nourrissent des stratégies relationnelles. Les interprofessions mettent l'accent sur leur investissement dans des groupes de travail

⁷⁹ Citons Jean Duvignaud (intellectuel et homme de théâtre), Jean-Paul Aron (chercheur et écrivain qui a publié sur l'alimentation de la bourgeoisie française au 19^e siècle) ainsi que les sociologues Jean-Pierre Corbeau et Claude Fischler (Poulain, 2017).

⁸⁰ *Le Monde* souligne que le CNAC a été créé à l'initiative de Jack Lang et du ministère de l'Agriculture. Présidé par Alain Senderens (et assisté par Jacques Puisais), il est composé de représentants de cinq ministères, de grands cuisiniers et chefs d'entreprise. Ce conseil vient, à la demande du ministère de l'Agriculture, de lancer un inventaire des produits régionaux pour recenser les savoir-faire du territoire, « À l'école du bon goût. Les campagnes d'éveil gustatives se multiplient dans les écoles », *Le Monde*, 17 octobre 1991. Dans un entretien à *Libération*, son directeur rappelle l'objectif « sauver des produits, reconstituer des marchés pour eux, à créer des emplois » (Alexandre Lazareff, 27 avril 1995). Il est dissout à la suite d'une enquête révélant des dépenses élevées, des subventions déguisées et un financement de projets inachevés.

⁸¹ *Entreprendre* (1^e juillet 1998) mentionne Gervais-Danone, le CIDIL et la coopérative des laitiers.

ministériels et actions de terrain qui visent à favoriser une bonne alimentation. Ainsi, les interprofessions siègent dans le groupe de travail « éducation à l'alimentation » du CNA. La chargée d'éducation, information jeunesse d'Interbev fait partie du comité de pilotage du logo PNA.

Ces actions mettent au jour les ambiguïtés du partenariat public-privé et les frontières labiles entre l'éducation à la nutrition et l'éducation à l'alimentation⁸². L'intervention des représentants économiques dans les établissements scolaires ne fait pas l'objet de régulation publique. Certes, le Bulletin officiel de l'Éducation nationale édicte en 2001 un « code de bonnes conduites des interventions des entreprises en milieu scolaire ». La publicité est notamment interdite dans les écoles. Mais les « partenariats » avec les entreprises sont autorisés⁸³. L'ambiguïté des textes laisse à l'enseignant la responsabilité de juger du caractère commercial des documents apportés par une entreprise (Rodhain, 2008). Dans un rapport conjoint des services d'inspection de l'Éducation Nationale et du Ministère de l'Agriculture, les interprofessions sont jugées des intervenants « intéressants » en matière d'éducation alimentaire⁸⁴. Les membres du ministère de la Santé et de SPF jugent ne pas pouvoir empêcher la présence d'interprofessions dans les établissements. Elle relève de la responsabilité du ministère de l'Éducation Nationale et du chef d'établissement. Certains membres de SPF disent ne pas disposer de suffisamment d'outils d'éducation pour les jeunes.

Ponctuellement, la légitimité des acteurs économiques à intervenir dans les établissements scolaires fait l'objet de controverses. Suite à l'alerte du journaliste d'investigation Thierry Souccar sur son site lanutrition.fr en 2014, une convention entre le CEDUS et certains établissements se voit, par exemple, modifiée. Interrogé à l'Assemblée Nationale par une députée EELV, le ministre de l'Éducation nationale, Vincent Peillon, défend pourtant un « rapprochement » entre les filières industrielles et filières professionnelles⁸⁵.

⁸² L'Éducation alimentaire est également inscrite dans le code de l'éducation (article L.312-17-3).

⁸³ Les partenariats recouvrent les actions mises en œuvre sous la forme de soutien, de parrainage, d'actions de sensibilisation, de promotion, d'aides diverses ou de fourniture de « kits » pédagogiques, *Bulletin officiel*, n° 14, 5 avril 2001.

⁸⁴ *Éducation Alimentaire à la jeunesse*, 2018, p.33.

⁸⁵ L'accord-cadre de coopération du 29 octobre 2013 entre le Directeur général de l'enseignement scolaire et le président du CEDUS est rendu publique par Thierry Souccar : « Que diriez-vous si le gouvernement demandait au laboratoire Servier, le fabricant du Médiator, d'informer la population sur les moyens de traiter le surpoids et le diabète ? S'il confiait à Monsanto une campagne d'information sur les OGM ? » (lanutrition.fr, 29 janvier 2014). L'information est reprise une semaine après par le médecin et chroniqueur Dominique Dupagne sur France Inter (6 février 2014). Il annonce qu'une pétition a été lancée et met en ligne une vidéo de la question au gouvernement n°1646 (13 février 2014) de la députée EELV Laurence Abeille (« Peillon, le CEDUS et le sucre »). Elle reprend la comparaison du journaliste : « Quelle sera la prochaine étape ? Confier à Monsanto le soin de mener une campagne d'information scolaire sur l'agriculture ? ». Vincent Peillon défend l'action de l'interprofession : « La mission d'information » du CEDUS doit se plier à toutes les dispositions du Programme National Nutrition Santé »

Les interprofessions ont alors recours à une stratégie d'ordre symbolique pour défendre leurs activités. En se présentant comme des acteurs de prévention, ils se construisent une identité non marchande. Pour eux, le scandale ne réside pas dans l'action des interprofessions mais dans l'hypocrisie et l'incohérence des pouvoirs publics. Le directeur d'Aprifel/Interfel dénonce les conflits interministériels en matière d'éducation nutritionnelle/alimentaire. Il raconte avoir été accusé par le ministère de l'Agriculture « que je ne faisais pas le boulot » dans les EGA⁸⁶. Suite au refus du ministère de l'Éducation Nationale de lui délivrer un agrément en 2016, Interfel saisit le tribunal administratif. Face au maintien de cette décision, l'interprofession souligne dans un communiqué une « décision incohérente⁸⁷ » :

« On supportait 80% des actions pédagogiques [opération « Un fruit à la récré »]. L'Éducation Nationale nous a dit : « vous ne rentrez plus dans nos écoles ! ». On est les premiers à dire : « D'accord pour Coca-Cola, Nutella mais les fruits et légumes ? ». À quoi ça sert de faire des documents qui ont le logo PNNS-PNA si l'Éducation Nationale dit non ? » (entretien, directeur d'Aprifel/Interfel).

Face aux difficultés à nouer des partenariats avec l'administration, les acteurs économiques sollicitent les acteurs locaux ou les établissements scolaires. C'est le cas de l'ANIA qui travaille à des actions de prévention auprès des enfants avec les agences régionales ou encore du collectif du petit déjeuner qui « n'a pas une portée nationale » (entretien Unijus) en raison du refus d'un partenariat public privé.

3.3 LES COURRIERS COMME FORME DE LOBBYING

En matière de recommandations nutritionnelles, le courrier a constitué un instrument privilégié d'action des acteurs privés auprès des pouvoirs publics. Alors qu'il y a des espaces formalisés d'échange avec les parties prenantes, le courrier relève d'une prise de contact hors des circuits

et souligne que les documents et outils pédagogiques doivent avoir obtenu le logo PNNS, qui est, comme vous le savez, indépendant. Donc nous nous félicitons de ce travail avec les industries ».

⁸⁶ Il interpelle le ministre Stéphane Travert sur la non-utilisation des 18 millions européens pour le programme Un Fruit pour la récré et sur le souhait de recevoir un agrément, « Le programme « un fruit pour la récré » en question », 17 novembre 2017, *Les marchés. Le média de l'alimentaire*. Sur le site AGRA Alimentation, Interfel justifie le recours au droit par « la recrudescence de refus d'interventions ».

⁸⁷ 11 avril 2018.

habituels. Pour les acteurs économiques, il s'agit d'une pratique routinière. La lettre n'est pas vouée à être médiatisée mais vise à provoquer une discussion en face-à-face avec les acteurs publics. Les arguments produits par les différentes interprofessions donnent accès au contenu des messages qu'ils diffusent et aux types de relations qu'ils envisagent avec des acteurs publics, sollicités à dessein.

Pour analyser les stratégies argumentatives déployées dans les courriers, nous mobilisons les travaux de sciences humaines relatifs à l'argumentation. Ces travaux ont fait l'objet de nombreux développements depuis le milieu du vingtième-siècle. On retiendra ici la définition de l'argumentation de Chaïm Perelman et Lucie Olbrechts-Tyteca dans leur classique *Traité de l'argumentation* : il s'agit à leurs yeux des très nombreuses « techniques discursives permettant de provoquer ou d'accroître l'adhésion des esprits aux thèses que l'on propose à leur assentiment » (1958, p.5). Il existe de nombreuses taxonomies d'arguments. Les auteurs les regroupent généralement quatre grandes familles d'arguments (Breton, 2016 ; voir annexe). Les arguments d'autorité recouvrent tous les procédés qui consistent à mobiliser une autorité, positive ou négative acceptée par l'auditoire, et qui défend l'opinion que l'on propose ou que l'on critique. Les arguments de communauté font appel à des croyances ou des valeurs partagées par l'auditoire. Les arguments de cadrage consistent à présenter, à « cadrer » le réel d'une certaine façon : insister sur certains aspects tout en mettant d'autres aspects de côté. Enfin les arguments d'analogie consistent à établir une correspondance entre deux zones du réel jusque-là disjointes.

Un des principaux enjeux de l'argumentation est de faire en sorte qu'un public adopte une croyance ou une ligne de conduite. Elle implique une bonne connaissance de l'auditoire : « Argumenter ne consiste pas simplement à fournir un ou plusieurs arguments à l'appui d'une opinion. Ces arguments doivent être conçus en fonction des auditoires auxquels ils s'adressent » (Breton, Proulx, 2012, p. 71). Selon Perelman, il y a trois niveaux de prise en compte de l'auditoire dans l'acte d'argumenter : la nécessité d'une « communauté effective des esprits », la nécessité d'une « bonne connaissance de l'auditoire », et enfin l'« adaptation de l'orateur à l'auditoire ». Cette adaptation passe par la recherche d'un accord. Il n'y a pas d'argumentation possible si tous les partenaires n'acceptent pas de se placer dans une situation où l'on va à la fois se mettre en position de convaincre et réciproquement de se laisser convaincre.

Ces principes donnent accès à trois composantes du triangle argumentatif, pouvant être étudiées dans le corpus de courrier sur les recommandations nutritionnelles, à savoir l'orateur, l'argument et l'auditoire. Après avoir présenté les éléments transversaux relatifs aux différents courriers, nous analyserons les stratégies argumentatives différenciées des acteurs économiques pour contester les recommandations. L'étude repose sur les courriers transmis à des acteurs administratifs et politiques. Même s'il n'est pas exhaustif, ce corpus est composé

de 19 courriers, qui donnent accès à des registres récurrents ou au contraire spécifiques d'argumentation en matière de recommandations nutritionnelles⁸⁸.

3.3.1 Éléments transversaux

Les acteurs économiques souhaitant intervenir dans le débat sur les recommandations nutritionnelles auprès d'acteurs publics, administratifs ou politiques, agissent par le biais d'interprofessions. Certaines d'entre elles sont particulièrement actives (cinq courriers du CNIEL, quatre courriers d'Interbev). D'autres ne s'expriment pas du tout, comme les filières céréales, betterave-sucre, huile ou encore protéines végétales. À qui sont adressés les courriers ? Non seulement aux agences sanitaires mais aussi à des acteurs administratifs et des hommes politiques. Seule la filière laitière sollicite l'ANSES. Les autres interprofessions contactent plutôt le HCSP (FICT, CNIEL), SPF (UIPP, Alliance 7, FNECE) ou les deux (Interbev). Le CNIEL et Interbev se distinguent également par le fait de solliciter, à trois occasions, le Directeur Général de la Santé⁸⁹. Enfin, seuls Interbev et Unijus écrivent à des cabinets ministériels, celui du Premier ministre pour Unijus, et celui de la ministre de la Santé pour Interbev.

Émetteurs	Destinataires	Objets	Pages	Dates
CNIEL (4 courriers + 1 non daté)	Dir. DGS	Contestation du « 2 produits laitiers/jour » en opposant les chiffres de l'ANSES et du CREDOC sur la couverture des besoins en calcium Demande de rendez-vous	2p.	30/03/17

⁸⁸ Nous excluons de l'analyse la lettre d'un médecin-nutritionniste, qui a circulé au sein de la SNF mais qui n'a pas été envoyée aux acteurs publics. Santé Publique France mentionne également des courriers de l'Ania, de l'ISA, des Produits laitiers (Syndifrais, Syndilait, Institut professionnel du lait de consommation) et de l'Agence BIO. Mais elle distingue leur contenu (demande de rendez-vous ou contribution). Comme les responsables de l'agence n'ont pas souhaité donner suite aux demandes de rendez-vous, certains acteurs n'ont pas souhaité transmettre de recommandations.

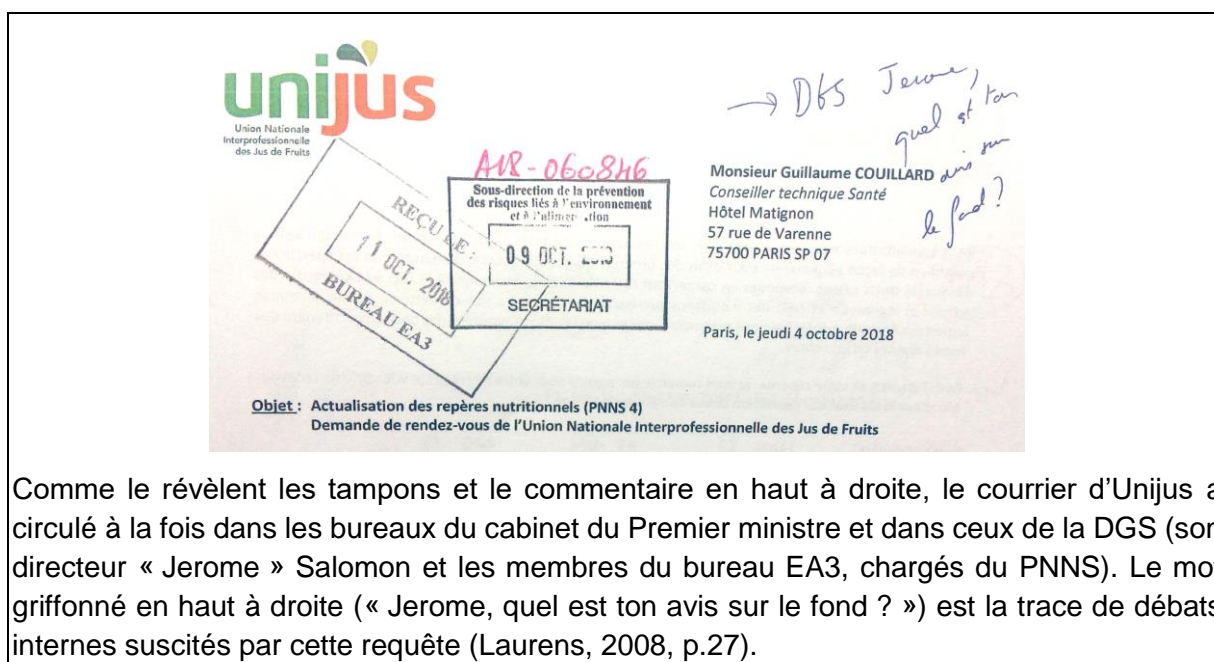
⁸⁹ L'UIPP souligne dans son courrier à SPF qu'il va informer le Directeur Général de la Santé de sa contribution.

	Président HCSP	Références bibliographiques mentionnées par Serge Hercberg lors de la réunion du HCSP Demande du retrait de mention des risques liés aux contaminants » Demande de rendez-vous	2p.	28/06/17
	Aucun	Doc intitulé « maintien du repère des trois produits laitiers par jour chez les adultes » : contestent la présence de contaminants et les liens entre lait et maladies chroniques. Demande de transmission officielle des études de ANSES et du plan de contrôle de la DGAL. 3 annexes : - résultat d'un plan d'échantillonnage Contaminants chimiques - tableau de recommandations étrangères - résultats CCAF 2016 sur la consommation des français	12p.	26/07/17
	Dir. DGS	Réaction à une interview de Serge Hercberg dans <i>Tribune Santé</i> Article en pièce jointe	2p.	18/08/17
	Dir. DGS	Contestation des références bibliographiques fournies par le HCSP. Demande de consultation de l'ANSES	2p.	09/02/18
Syndilait IPLC	Dir ANSES Dir. évaluation des risques	Contestation des risques de contaminants par une étude interne	1p.	10/07/17
INTERB EV (4 courriers)	Président HCSP Dir DGS	Propositions : - faire des recommandations selon les types de population : ne pas recommander pour tous « moins de 500 g » - distinguer viande cuite et crue - contester l'équivalence entre légumineuses et viande - utiliser un visuel pour les portions Les cahiers du CIV en pièce jointe	4p.	28/03/17
	Dir. Unité SFP	Ajout de nouvelles propositions :	2p.	18/07/17

		- préférer l'expression « éviter les consommations excessives de viande hors volaille » - risque d'une évolution des consommations vers « davantage d'aliments transformés »		
	Dir. DGS	Demande de rendez-vous Courrier du 18/07/17 en pièce jointe	2p.	02/08/17
	Dir. DGS	Demande de rendez-vous Courriers du 18/07 et du 02/08 en pièces jointes	1p.	24/03/18
FICT	Présidente CSPEPS (HCSP)	Questions sur le fond (ex : pourquoi 150 g par semaine ou privilégier le jambon blanc ?) et sur la forme (expression « limiter », « amateurs », etc.)	2p.	28/04/17
UIPP	DG SPF DGS	Contester les recommandations fruits et légumes et bio Pas de différence entre bio et non bio Pas de risques liés aux pesticides	2 p.	12/06/17
Alliance 7	DG SPF	Suggestions générales en matière de communication (parler des moments de la journée, notion de convivialité, etc.) et de méthode (faire une étude d'impact) Demande de rendez-vous	2 p.	17/07/17
FNECE	DG SPF	Contribution à la formulation d'un repère quantitatif sur l'eau	6p.	12/12/17
UNIJUS	Conseiller, Cab du Premier Ministre	Maintien des jus de fruit dans deux catégories (fruits et légumes et boissons sucrées) Demande de rendez-vous	2p.	04/10/18

Tableau : Courriers des acteurs économiques

En-tête d'un courrier d'Unijus au cabinet du Premier ministre



Comme le révèlent les tampons et le commentaire en haut à droite, le courrier d'Unijus a circulé à la fois dans les bureaux du cabinet du Premier ministre et dans ceux de la DGS (son directeur « Jerome » Salomon et les membres du bureau EA3, chargés du PNNS). Le mot griffonné en haut à droite (« Jerome, quel est ton avis sur le fond ? ») est la trace de débats internes suscités par cette requête (Laurens, 2008, p.27).

Les courriers adressés aux décideurs publics à propos des recommandations nutritionnelles sont généralement courts. Il s'agit de documents recto-verso, avec le logo de l'interprofession et la signature manuscrite de son directeur ou président. La lettre permet une personnalisation des messages. Tout comme analysé au sujet des messages de solidarité liés aux attentats, la signature joue le rôle d'un *certificat d'authenticité* : elle « semble indiquer que le scripteur assume son message en son nom propre et qu'il est prêt à en répondre » (Truc, 2006). Pour autant la lettre n'est pas le fait d'un auteur personnel. Elle met en forme des arguments défendus collectivement, au nom d'une filière et d'une organisation chargée de la représenter. Plus concrètement, et sans qu'il nous ait été possible de le vérifier systématiquement au cours de l'enquête, les courriers sont des objets sociaux, travaillés par plusieurs auteurs avant leur communication formelle à leurs destinataires officiels. Les expressions sont étudiées et les formules bien pesées, ce qui rend l'étude de leur argumentation d'autant plus instructive sur les stratégies scripturaires mises en œuvre et les arguments privilégiés.

Le courrier est parfois complété d'annexes. C'est le cas de la filière lait (qui rend compte de ses études), d'Interbev (qui transmet ses anciens courriers) et de la FNECE (avec le recours aux tableaux et camemberts). À l'exception d'Alliance 7, les courriers interviennent non pas sur la communication globale mais sur les recommandations relatives à la filière. Selon les cas, les courriers visent la modification (Cniel, Interbev, FNECE), la suppression (UIPP) ou l'illustration (Interbev) d'un repère. Unijus conteste un groupe alimentaire. Si les courriers

s'adressent à des acteurs publics désignés de manière explicite, ils se réfèrent aussi à des auditoires implicites : la population générale et les professionnels de santé. Plusieurs interprofessions se font les porte-paroles des consommateurs (Unijus, Fict, Interbev), voire des populations défavorisées (Alliance7, Cniel, Syndilait, UIPP). Interbev se distingue par la mention de collaborations avec des professionnels de santé (« diététiciennes indépendantes ») et d'associations de protection de l'environnement et de protection animale.

Comment convaincre ses interlocuteurs ? Les interprofessions sont conscientes que leur légitimité à interroger les recommandations n'est pas acquise. La production des repères est construite comme une activité relevant de la santé publique et non pas de valorisation des filières. Elles se montrent donc soucieuses de se bâtir « une cuirasse de vertu » (Déplaudé, 2014) en soulignant leur moralité et leurs bonnes intentions. Le courrier favorise une expression policée des désaccords. Les auteurs sont soucieux de ménager leur interlocuteur, d'autant qu'ils ignorent les usages qui seront faits de ces documents. Ainsi, pour Alliance 7, « la qualité de ces travaux [Anses et HCSP] doit être saluée ». FICT précise avoir lu « avec beaucoup d'attention et d'intérêt » l'avis du HCSP. Interbev dit ne pas « revenir sur les fondements scientifiques du rapport ». L'argumentation ne repose pas seulement sur le logos (preuves propositionnelles) mais également sur l'ethos (la projection de soi dans la parole, le caractère moral)⁹⁰. Cette autorité du locuteur dépend d'éléments extra-discursifs (sa réputation, son prestige, son charisme) et intra-discursifs (comment il s'exprime et ce qu'il dit de lui). À l'exception du CNIEL qui parle d'« enjeux immenses pour toute la filière française », les interprofessions ne font que timidement mention de considérations d'ordre économique⁹¹. Ils entendent, au contraire, convaincre les acteurs publics que leur action vise non pas à défendre les intérêts des firmes mais à contribuer à la santé des populations. Pour apporter la preuve de leur engagement en faveur du PNNS, la FICT souligne avoir signé une charte d'engagement de progrès nutritionnels, Interbev rappelle avec le logo PNNS sur ses documents et qualifie les repères du PNNS de « socle de toutes nos actions ». Enfin, Alliance 7 rappelle avoir un comité de pilotage « politique nutritionnelle » et un groupe de travail nutrition, ainsi que sa contribution à des actions au niveau européen (composition des produits, reformulation, allégation, JANPA...).

La valorisation de l'industriel constitue une première étape. Reste à mobiliser des arguments pour contester les recommandations existantes. Si les interprofessions ont des stratégies différenciées, elles ont principalement recours à des arguments d'autorité renvoyant à leurs compétences scientifiques, techniques ou professionnelles, à des arguments de cadrage

⁹⁰ Christian Plantin mentionne un troisième élément, le « pathos » ou les émotions, *L'argumentation*, 2005, p.92

⁹¹ Ce n'est que dans un encadré de fin de courrier que la FICT présente le chiffre d'affaires et nombre d'emplois de ses adhérents. Alliance 7 enfin se présente comme « la plus importante fédération professionnelle de l'agroalimentaire, la première industrie de notre pays ».

conduisant à présenter d'une façon étudiée et souvent critique le travail sur les recommandations, ainsi qu'à des arguments de communauté, associés au souci de la santé, de l'exactitude scientifique et à un souci du bien commun. Il est à noter que le souci du bien commun peut à l'occasion donner lieu à des références au sens commun, qui s'oppose parfois à des exigences réglementaires, voire à une conception trop étroite de l'exactitude scientifique. Dans cet esprit, Interbev met ainsi l'accent sur des savoirs professionnels de communication privilégiant des « aspects pratico-pratiques » aux aspects scientifiques, tandis qu'Unijus parle d'effets contreproductifs sur les consommations.

La posture scientifique est principalement utilisée par la filière laitière, la filière de la viande et par l'UIPP. L'UIPP fait mention de la réglementation et des articles scientifiques. Pour les deux autres, la construction de leur légitimité en tant qu'acteur de santé publique se double de la construction de la légitimité de leurs produits à contribuer à la santé. Les données de couverture des besoins nutritionnels, et la lutte contre les carences, constituent une ressource de légitimation. Les produits laitiers sont présentés comme « les premiers contributeurs » de calcium ; la viande participe des apports en fer, vitamines et minéraux et en protéines⁹². La filière laitière complète ces données par l'étude de travaux épidémiologiques et toxicologiques. La posture morale est davantage utilisée par les interprofessions comme Alliance 7 et la FICT, qui peinent à faire valoir un intérêt nutritionnel à leurs produits. La conjugaison différenciée de ces registres d'argumentation apparaît une analyse plus fine de ces interventions, comme autant d'études de cas.

3.3.2 Études de cas

La filière laitière et la production du doute

La filière laitière est de loin l'interprofession la plus active en matière de contestation des recommandations. Elle écrit de nombreux courriers, dont cinq entre notre possession. Leur contenu fait état d'éléments variés, en se rapportant à des articles de presse, des plans d'échantillonnage, des études du Crédoc ou une compilation de recommandations internationales. Cette activité n'a rien d'étonnant au regard de l'évolution des recommandations sur les produits laitiers, qui apparaissent très défavorables aux acteurs de la filière. Le contenu des courriers fait apparaître trois points de discordance : la révision du repère (de trois à deux produits laitiers) ; les risques de maladies chroniques et enfin les risques

⁹² Unijus souligne également que ses produits participent des apports en vitamines et minéraux. Pour la FNECE, que l'eau contribue au « bon fonctionnement du corps humain ».

toxicologiques associés aux produits laitiers. Les stratégies cognitives déployées pour minimiser les risques associés aux produits visent à communiquer des éléments de connaissance en produisant de l'ignorance en sélectionnant par exemple les données positives, ou à produire du doute en mettant en contradiction les études et en identifiant des points de controverse. Une manière de contester les recommandations consiste aussi à décrédibiliser ses adversaires pour les écarter. Le CNIEL isole nominativement la figure de Serge Hercberg et oppose le collectif (expertises d'organismes publics et privés) à la parole d'un seul homme. L'avis du HCSP tout entier est présenté non comme un travail scientifique collectif mais comme le fruit d'un projet politique solitaire. Ces stratégies argumentatives sont mises en œuvre à propos des trois principaux points de contestation.

Sur la révision du repère de trois à deux produits laitiers, tout d'abord, les courriers interprètent le rapport de l'ANSES dans un sens favorable aux intérêts de la filière. Dans son rapport d'expertise, l'agence sanitaire ne fait aucune recommandation précise sur les produits laitiers au motif qu'ils présentent à la fois des bénéfices et des risques pour la santé. Le CNIEL traduit cet équilibre de manière plus favorable : « l'agence n'y remettait pas en question le repère »⁹³. Pour associer le calcium aux seuls produits laitiers, les auteurs du courrier ont également recours au syllogisme : le lait est pourvoyeur de calcium ; si les individus diminuent leur consommation de produits laitiers, alors « 7 français sur 10 ne couvriraient même pas leur besoin nutritionnel moyen » en calcium⁹⁴. Le CNIEL pioche enfin parmi les recommandations étrangères celles qui favorisent un repère supérieur à deux produits par jour, à savoir les États-Unis. En annexe d'un courrier, un tableau recense les recommandations de 18 pays pour signifier la variabilité des recommandations et alimenter ainsi les controverses. Six slides d'un PowerPoint du CREDOC visent enfin à alerter d'une baisse de la consommation de lait dans la population générale.

Sur les liens entre produits laitiers et maladies chroniques, en deuxième lieu, le CNIEL développe une stratégie symbolique visant à réduire le crédit d'un « adversaire », en s'attaquant nominativement à Serge Hercberg. À trois reprises⁹⁵, les courriers remettent en cause sa parole, exprimée lors d'une réunion (15 juin 2017) et dans une revue professionnelle. Dans un article à *Tribune Santé*, que le CNIEL transmet à toutes fins utiles aux acteurs publics, Serge Hercberg mentionne un « niveau de preuve convaincant » de développer des cancers, dont celui de la prostate. Le CNIEL lui oppose une autre étude, réalisée par l'INCa, qui évoque un niveau de preuve « suggéré ». Dans un autre courrier, le CNIEL juge que le rapport de l'ANSES « concluait à la neutralité des produits ». Alors que l'ANSES évoque un niveau de preuve « limité mais suggestif », la filière laitière inverse la place des adjectifs pour en atténuer

⁹³ 26 juillet 2017.

⁹⁴ 26 juillet 2017.

⁹⁵ 28 juin, 27 juillet et 18 août 2017.

la portée : les données sont « suggestives mais limitées ». Elle s'attaque également aux propos que Serge Hercberg est supposé avoir tenus lors d'une réunion au ministère de la Santé sur les liens entre consommation de produits laitiers et cancer de l'ovaire, qui ne sont pas mentionnés dans le compte-rendu de ladite réunion. L'interprofessionnelle oppose alors par écrit une référence à une méta-analyse parue dans la revue *Nutrients*, qui montre un effet inverse. La diversité des résultats tend à introduire de l'incertitude et du doute là où la référence aux études moins favorables à l'industrie laitière, évoquées dans le processus d'expertise, avaient tendance à produire un effet « suggestif » inverse.

Sur les liens entre contaminants et produits laitiers, enfin, la filière nie tout simplement les risques. Dans un courrier adressé au président du HCSP, le CNIEL affirme que les travaux de l'ANSES et de la profession laitière « montrent l'absence d'arsenic inorganique et de chrome VI » dans les produits laitiers⁹⁶. Le propos est plus nuancé dans le courrier envoyé à l'ANSES par Syndilait et l'IPLC un mois après. Sur la base d'une étude interne, ils ne nient plus mais minimisent les risques : les résultats seraient « 10 fois inférieures aux valeurs » de l'étude de l'ANSES, jugée par ailleurs obsolète. Dans un long courrier de douze pages sont présentés les résultats du plan d'échantillonnage « Contaminants chimiques ». L'étude est présentée sous forme d'un article scientifique avec contexte, méthodologie, résultats et discussion, conclusion, selon un format scientifique destiné à produire un effet de conviction, malgré l'absence de publication.

Ce faisceau de données est accumulé pour conclure que l'avis du HCSP est « sans fondement scientifique⁹⁷ ». Dire que les produits laitiers sont une cause de cancer est un « non-sens d'un point de vue de la santé publique⁹⁸ ». Les données produites dans les courriers servent aussi à légitimer l'expression de sentiments, tels que l'« étonnement » puis l'« inquiétude », qui justifient une réponse des pouvoirs publics. Contrairement aux autres interprofessions, qui s'expriment sur le mode conditionnel, la filière laitière « souhaite » non seulement échanger avec le directeur général de la Santé mais aussi « consulter » les références bibliographiques supposées avoir guider le travail du HCSP⁹⁹. Le courrier ne vise pas seulement à réviser les recommandations mais aussi à écarter l'un de ses concepteurs, toujours nominativement visé, Serge Hercberg. Le président du CNIEL enjoint le Directeur Général de la Santé à le faire taire : « nous demandons donc que les déclarations de ce type dans la presse cessent »¹⁰⁰.

⁹⁶ 28 juin 2017.

⁹⁷ 28 juin 2017.

⁹⁸ 18 août 2017.

⁹⁹ Interbev écrivent par exemple « en espérant pouvoir échanger avec vos équipes (28 mars 2017) ou Unijus « nous souhaiterions ». La FICT ne demande pas d'entretien.

¹⁰⁰ 18 août 2017.

La pression exercée est renforcée par une insistance sur l'urgence et par la demande « que l'avis soit modifié dans les plus brefs délais » et que les références soient transmises « au plus vite ». S'adressant au Directeur Général de la Santé, le représentant de la filière se dit à sa disposition pour « reprendre le dossier » avec lui. L'envoi de plusieurs courriers à un mois d'intervalle (30 mars 2017, 28 juin 2017, 27 juillet 2017, 18 août 2017) exerce une pression continue sur les acteurs publics, appelés à répondre. Le contenu des courriers permet de comprendre que des rendez-vous en face à face ont eu lieu. Loin d'atténuer les controverses, ces échanges en face-à-face et l'envoi des références bibliographiques par la DGS constituent une ressource argumentative supplémentaire pour contester la scientificité de l'avis et enjoindre la DGS à réagir, au nom du respect de sa parole : « vous vous êtes montré soucieux lors de notre entretien du 26 juillet dernier de la bonne compréhension des futurs repères (...) ces conditions sont loin d'être réunies »¹⁰¹. Par leur caractère répété, leur nombre et la diversité des arguments et des registres employés, les courriers de la filière laitière témoignent de l'intérêt de cette forme d'activité relationnelle, exercée auprès des décideurs publics. Elle donne à voir comment des registres habituels, allant du sentiment jusqu'aux pressions et au discrédit d'experts influents se conjuguent à des arguments scientifiques, mobilisés pour produire autant de doutes, d'incertitude et d'ignorance que de connaissance supposée.

Une déclinaison visuelle de la rhétorique alimentaire

La filière de la viande est aussi très mobilisée sur les recommandations. Entre 2017 et 2018, quatre courriers sont transmis à autant de destinataires différents : la DGS, le HCSP, SPF et le cabinet de la ministre de la Santé. Afin de signifier que son initiative est transparente, Interbev fournit, lorsqu'il sollicite la DGS, la copie de lettres également adressées au HCSP puis à SPF. Cet effet d'accumulation des courriers permet au passage d'exercer une pression sur les pouvoirs publics, dans la mesure où les courriers sont « restés sans réponse¹⁰² ». Le courrier adressé à la DGS vise à discuter deux points : la recommandation du HCSP de « limiter la consommation » de viande hors volaille et la légitimité scientifique du chiffre de 500g. Interbev suggère de différencier les messages selon les types de consommateur et propose une déclinaison visuelle du repère.

Pour atténuer la portée du repère relatif à la viande (« limiter » du HCSP et « doit rester inférieure » de SPF), Interbev opère un déplacement sémantique dans le courrier à la DGS. Selon ses mots, la recommandation est de « ne pas dépasser 500g de viande hors volaille cuite par semaine ». Cette opération de recadrage permet de transformer l'importance d'une limitation de la consommation sous un certain seuil, en une norme alimentaire de

¹⁰¹ 18 août 2017.

¹⁰² 24 janvier 2018.

consommation jusqu'à ce seuil. Plus clairement, il s'agit de laisser entendre que les français doivent consommer 500g de viande par semaine. Tout comme pour la filière laitière, le courrier concentre l'attention sur la seule couverture des besoins, en passant sous silence les risques de maladies chroniques¹⁰³. Il présente les risques de déficiences pour les petits consommateurs (enfants, adolescentes, femmes et personnes âgées). De la même manière, il s'appuie sur les données du WCRF et des études internes du CIV pour augmenter l'achat de viande (500g de viande cuite correspondant selon ces sources à 750g de viande crue). Il suggère à SPF la formulation « éviter les consommations excessives » en alléguant de possibles effets délétères d'un repère de limitation, qui pourrait non seulement induire des carences mais provoquer aussi des pratiques de substitution vers des « aliments transformés », dont les effets sur la santé sont implicitement considérés comme plus défavorables.

Là où le CNIEL se présente comme une organisation scientifique et technique, et met en avant des arguments fondés sur la production de connaissances, Interbev met l'accent sur ses compétences en matière d'information auprès du grand public. Afin de légitimer l'usage d'un logo de portion de consommation de viande développé par ses soins, l'interprofession mobilise l'argument de l'expérience professionnelle de « diététiciens & nutritionnistes ». Il se fait « porte-parole des consommateurs » en se mettant à la place des individus et en suggérant des « précisions pratiques et utiles pour une meilleure compréhension par le grand public »¹⁰⁴. Le visuel de portion intégré aux courriers vise à *montrer* son caractère clair ainsi que le respect des recommandations publiques du PNNS : « viande, poisson, œuf : 1 à 2 fois par jour ». Le cas d'Interbev donne à voir, littéralement, les efforts d'une filière pour proposer ses propres outils de visualisation, qui sont à la fois supposés relayer et se substituer aux éléments de communication publique, non sans rappeler les efforts des entreprises agroalimentaires pour proposer, dans un autre contexte, des visuels concrets alternatifs au Nutriscore.

Le discrédit des vertus naturelles

L'IUPP ne transmet qu'un seul courrier à SPF, pour réagir aux formulations du HCSP. Dès l'introduction, deux points de discussion sont mis en avant : les recommandations sur les fruits & légumes d'une part, et sur le bio d'autre part. Les arguments sont ensuite présentés sous la forme de puces, qui créent un effet visuel d'accumulation. Ces arguments visent d'abord à nier les risques liés aux pesticides ainsi que les différences entre aliments biologiques et

¹⁰³ Le sujet est en revanche ajouté dans le courrier à SPF pour signifier que les risques ne s'observent que pour « des consommations élevées ».

¹⁰⁴ Sur ce point, voir Barrey, Dubuisson-Quellier, Cochoy (2000).

conventionnels. L'UIPP entend dans un deuxième temps prendre la défense des pesticides, utilisés par les acteurs de la filière.

Le courrier met tout d'abord l'accent sur les réglementations européennes et nationales qualifiées de « plus strictes au monde », pour ensuite nier les risques relatifs aux résidus de pesticides, à partir de données de l'EFSA et de l'ANSES. Le courrier sélectionne les éléments de littérature scientifique favorables à sa ligne d'argumentation et à ses intérêts. Le travail de Dangour et *al*, publié en 2009, est qualifié de « revue de littérature scientifique récente ». Cette étude qui compare le bio au non-bio a pourtant suscité des controverses¹⁰⁵. Le recours systématique à la citation en italique vise à attester de la véracité des propos.

Pour améliorer l'image des pesticides, l'UIPP s'attaque à leurs opposants, les producteurs bio. Pour réduire le crédit associé à ces acteurs, l'UIPP a recours à l'association, un argument de cadrage qui consiste à faire apparaître des similitudes entre pratiques agricoles. Ainsi, les producteurs bio utilisent des intrants, autant que les autres producteurs : « Le HCSP semble évoquer que le mode de production biologique utiliserait moins d'intrants pour la protection des cultures notamment, ce qui est rarement exact ». Le courrier se réfère à une controverse sur la roténone, qualifiée de « poison le plus puissant sur terre », et autorisée en bio « jusqu'à très récemment... ». L'interdiction de l'usage de ce produit date pourtant de 2009. Ces informations entendent produire du doute sur l'agriculture biologique. Elles permettent de détourner l'attention des produits utilisés en agriculture conventionnelle.

Cette posture scientifique se double d'une posture morale. Comment justifier le maintien d'un statu quo, c'est-à-dire l'absence de messages sur les modes de production bio ? L'UIPP mobilise un argument de communauté, autrement dit un présupposé commun : la recherche de la clarté plutôt que la « complexification des messages ». Aux yeux de l'UIPP, favoriser le bio est « contre-productif et décourageant, notamment pour ces populations modestes ». Ce discours véhicule une représentation paternaliste des « populations modestes », perçues à la fois comme fragiles et ignorantes des enjeux. L'interprofession anticipe des effets pervers des messages auprès de ces segments de la population, qui pourrait percevoir « de manière erronée » le message et se tourner vers des produits gras ou sucrés bio.

Le sens commun au secours des boissons

Pour faire entendre ses revendications, Unijus sollicite les acteurs politiques les plus hauts placés, à savoir le cabinet du Premier ministre. Le courrier adressé au cabinet vise à anticiper

¹⁰⁵ Jean-Yves Nau, « Nutrition : le « bio » est-il un leurre ? », *Slate*, 10 août 2009

une assimilation des jus de fruit aux seules boissons sucrées. Pour défendre ses positions, le courrier produit du doute et signale les effets pervers anticipés des recommandations.

Selon une démarche désormais bien identifiée, visant à introduire de la confusion par la pluralité des positions, le courrier met d'abord l'accent sur les divergences entre les recommandations du « PNNS 3 actuel » et celles de l'avis du HCSP. Unijus recourt ensuite à la technique du *cherry pick data* pour sélectionner des informations lui permettant de valoriser ses produits en les distinguant des autres boissons sucrées. En mettant l'accent sur la qualité nutritionnelle des jus de fruit, comme la présence de vitamines et de minéraux, ou l'absence de sucres ajoutés ou d'édulcorants, il se fait implicitement le porte-parole des « jus de fruit 100% pur jus ». Pourtant, Unijus représente des acteurs industriels hétérogènes, de Coca-Cola à Orangina Schweppes en passant par Pago. Le terme « jus de fruit » a une acception large. Selon le Codex Alimentarius, il réunit des jus dont la teneur en fruit peut varier ainsi que des nectars comportant ou non des sucres ajoutés ou des édulcorants.

Contrairement à d'autres filières, Unijus ne recourt pas à des arguments scientifiques mais se dit « convaincu » que l'assimilation des jus de fruit aux boissons sucrées n'est pas pertinente. Et ce, non d'un point de vue relatif aux connaissances mais du point de vue de la perception des consommateurs. Le courrier fait appel à des présupposés communs, typiques des arguments de communauté : « Du point de vue du consommateur, le terme de boissons sucrées est synonyme de sucres ajoutés ».

Comme d'autres filières, Unijus développe aussi une rhétorique des effets pervers. Il en anticipe deux principaux : que les consommateurs pensent que toutes les boissons se valent (1) et qu'ils se tournent en conséquence vers les boissons les plus sucrées (2). De manière discrète, la filière continue d'associer les jus de fruit aux fruits et légumes : la perte d'équivalence « pourrait rendre plus difficile encore l'atteinte des objectifs de consommation de fruits et légumes ».

La Fédération Nationale des Eaux Conditionnées et Embouteillées (FNECE) envoie, quant à elle, à SPF un courrier de cinq pages, beaucoup plus détaillé, présenté comme une « contribution ». Pour défendre la mise en place d'un repère quantitatif, elle s'appuie sur deux types de données. Elle se réfère d'abord aux perceptions jugées erronées des consommateurs, mises en évidence par un sondage sur « les français et leur consommateur d'eau » financée par l'interprofession. Dans ce sondage, les consommateurs doivent retrouver la recommandation officielle parmi sept propositions : 1 L/jour, entre 1L et 1,5L/jour, 1,5L/jour, entre 1,5L et 2L/j, 2L/jour, boire de l'eau à volonté et ne sait pas. Présentés sous la forme simplifiée d'un camembert, les résultats visent à *montrer* que le repère du PNNS « boire de l'eau à volonté » n'est pas assez connu. Par l'emploi d'un syllogisme, cette méconnaissance est présentée comme la cause du manque d'hydratation de « 80% des Français », ce chiffre étant issu de données du CREDOC. Dans un second temps, la fédération mobilise un

argument d'autorité, en se référant aux recommandations de l'EFSA. Elle ne se contente pas de reprendre les chiffres, exprimés en ml/jour, mais en propose une traduction, déclinée par tranches d'âge (« au moins 1,5 litre pour jour » à partir de 14 ans) pour amplifier *in fine* la consommation par une généralisation : « au moins 2 litres d'eau par jour ».

Pour justifier la nécessité d'un repère quantitatif, la FNECE s'appuie sur un argument du sens commun : « Il y a un consensus pour reconnaître l'importance de proposer des repères clairs, chiffrés et simples aux consommateurs ». La fédération conclut allusivement par des arguments physiologiques, qui relèvent tout à la fois du sens commun et de la normalité d'une part, et d'une dimension plus scientifique d'autre part : « l'eau est indispensable au bon fonctionnement du corps humain » (en précisant : « fonction physique normale », « fonction cognitive normale », « maintien de la thermo régulation »). Tout comme Unijus, la FNECE anticipe des possibles effets pervers d'une absence de message spécifique : boire de l'eau c'est « limiter la consommation de boissons sucrées ».

Des stratégies de diversion

Alliance 7, qui représente tout à la fois la confiserie, la chocolaterie, les biscuits ou céréales du petit déjeuner, et la filière de la charcuterie, représentée par la FICT, transmettent également un courrier aux acteurs publics. Leurs courriers méritent d'être rapprochés dans la mesure où ils sont le fait de filières dont les produits sont peu ou pas du tout compatibles avec des principes nutritionnels. Adressé au HCSP, le courrier de la FICT conteste deux éléments de l'avis du Haut Conseil : le passage d'un seuil maximum de 25g/j (ANSES) à un seuil de 150g/semaine, d'une part, et les formulations employées pour parler de la consommation de charcuterie, d'autre part. Dans son courrier, Alliance 7 suggère des éléments de communication globale à SPF et sollicite auprès d'elle un rendez-vous. Contrairement aux filières de la viande, des produits laitiers ou des jus de fruit, Alliance 7 et la filière de la charcuterie peinent à faire valoir l'intérêt nutritionnel de leurs produits. Comment, dès lors, se rendre crédible auprès des pouvoirs publics en matière de recommandations nutritionnelles ?

La FICT adopte tout d'abord une posture modeste. Elle « n'a pas de légitimité scientifique », n'utilise aucune référence scientifique et multiplie la forme interrogative, du type « pourquoi le jambon blanc est privilégié ? ». L'apparente naïveté des questions vise en réalité à mettre l'accent sur des divergences entre recommandations. Les données de l'ANSES sont utilisées comme ressource de légitimation. Comme pour la viande, elles sont mobilisées pour transformer une limite en norme de consommation. La mention (non sourcée) de données sur la consommation moyenne permet de signifier l'absence de problème (exception faite des « gros consommateurs »).

La FICT opte pour une stratégie de diversion (Déplaudé, 2014). Cette stratégie consiste à éviter de parler du contenu des produits, pour mettre l'accent sur l'alimentation globale. La filière de la charcuterie fait d'abord appel à un lieu commun (argument de communauté) en rappelant « la nécessaire variété de l'alimentation » et « la pratique d'une activité physique ». Elle revendique aussi une posture morale, et non pas scientifique, en dénonçant une « culpabilisation » des consommateurs. Le courrier reprend à son compte une expression empruntée à un médecin-nutritionniste, également président de son conseil scientifique, et qui se retrouve également dans le courrier de la Fédération Française des Nutritionnistes (FFN). Il oppose le rapport de l'ANSES, « qui s'appuie sur des modèles théoriques et des équations mathématiques d'évaluation du risque », aux « réalités culturelles et sociologiques des habitudes alimentaires [et] des pratiques ». On notera l'opposition entre la théorie et la réalité, plus facile à partager.

Alliance 7 se fait également « entrepreneur de cause » en défendant une « forme morale » (Steiner, Trespeuch, 2015) : l'accessibilité des produits pour les populations défavorisées. L'alliance fait appel à un lieu commun, celui d'une valorisation d'une alimentation variée, plutôt que la formulation restrictive d'« interdits ». En évoquant une « stigmatisation » des produits, les acteurs économiques renversent le débat moral. Ils s'assimilent aux populations fragiles qui les consomment par une association implicite à leurs produits. Pour attribuer une image positive aux produits agroalimentaires qu'elle représente, Alliance 7 les associe en creux aux notions de « convivialité et de plaisir » et de « tradition alimentaire française ». Cette stratégie du *French paradox* est une ressource marketing et politique déjà mobilisée par une partie de la filière vitivinicole pour lutter contre le paradigme médical. Elle a pesé sur les normes régissant la communication et distribution du vin et sur les structures organisationnelles qui pilotent la politique de lutte contre l'alcoolisme. La loi Évin a été revue à plusieurs reprises à la faveur des industries (Phélippeau, 2000, p53). Afin d'anticiper des recommandations défavorables à ses produits, Alliance 7 propose un large ensemble de points à considérer pour les recommandations, présentés dans le courrier sous forme de puces. Ces propositions visent à atténuer la possibilité de faire évoluer les pratiques. La notion de santé entre en concurrence avec des enjeux économiques, sociaux et culturels (liés à l'accessibilité, à la convivialité, au plaisir, au rythme de vie et aux moments de consommation). Alliance 7 mobilise une croyance selon laquelle les recommandations ne doivent pas s'éloigner des pratiques pour être efficaces : « Les Français consomment des produits transformés, il est important que ces derniers puissent apparaître dans les repères finaux, afin de rendre ces repères les plus concrets possibles ». Cette recommandation vise *in fine* à limiter l'entreprise d'éducation nutritionnelle.

3.3.3 Les associations, un contrepoids aux industries ?

Les interprofessions ne sont pas les seules à envoyer des courriers aux acteurs publics. Trois associations professionnelles, la Société Française de Nutrition (SFN), la Fédération Nationale de Nutrition (FNN) et l'Association Française des Diététiciens Nutritionnistes (AFDN) contestent l'avis du HCSP. Un « collectif de Diététiciens-Nutritionnistes France » soumet aussi ses remarques à SPF. Enfin, une « plateforme citoyenne pour une transition agricole et Alimentaire », regroupement d'associations environnementales, transmet également une contribution à SPF.

Émetteurs	Destinataires	Objets	Pages	Dates
SFN	HCSP	Commentaires sur chaque repère du HCSP et leur formulation	2p.	Non daté
FFN	Président du HCSP	Commentaire sur chaque repère du HCSP et leur formulation	11p.	14/11/17
AFDN	Président du HCSP	Demande de rendez-vous	1p.	
Collectif de Diététiciens - Nutritionnistes France	DG SPF Copie à : - DGS - SPF (Resp. d'unité) - Prés. AFDN	Contribution relative aux effets pervers des messages sur des patients ; contestation des repères sur la viande et la charcuterie	3p.	28/08/17
Plateforme citoyenne pour une transition agricole et alimentaire	SPF (chargée de mission)	<u>Données sur</u> : - l'équilibre entre protéines végétales et animales - les expositions aux polluants dans les aliments - la compatibilité du PNNS avec la Stratégie Nationale Bas Carbone	10p.	Non daté Reçu le 28/04/18

		- les modes de production agricole permettant de réduire l'exposition de la population aux intrants <u>Contribution</u> : augmenter l'apport en protéines végétales et diminuer les protéines animales ; promouvoir des labels bio		
--	--	---	--	--

Tableau : Courriers des acteurs associatifs

Si la forme et le contenu des courriers de la SFN et de la FFN diffèrent, ils présentent des points communs. Premièrement, ses auteurs contestent le principe des recommandations sur la base d'arguments moraux. Pour discréditer leurs adversaires, ils leur renvoient le stigmate d'une « médicalisation excessive de la nutrition » (FFN). On observe alors la circulation d'éléments de langage. Les recommandations « renforcent les orientations orthorexiques des messages de santé publique en nutrition » (expressions de la SFN et de la FFN). Deuxièmement, ils remettent en cause la réduction de consommation associée au nouveau repère sur le lait ainsi que la mention des risques toxicologiques liés à l'alimentation.

La sortie de l'avis du HCSP a soulevé des débats au sein des professionnels de la nutrition. Au départ, un courrier de six pages d'un Chef de service en nutrition, co-auteur du premier guide PNNS en 2001, circule au sein de la SFN. Il remet en cause le principe des recommandations en leur reprochant un caractère orthorexique, médicalisé et normatif. Il oppose aux recommandations une approche clinique et individualisée de la nutrition : « On peut avoir des besoins différents ». Le médecin conteste l'avis du HCSP en commentant chacune de ses formulations¹⁰⁶, ainsi que l'expertise de l'ANSES. Il minimise les risques liés à la consommation de viande et juge « très discutable » la limite de consommation de charcuterie. L'auteur ne fait appel à aucune référence scientifique mais adopte un ton offusqué, matérialisé par de nombreux points d'exclamation et de suspension. Il se fait implicitement un champion de la liberté : « Alcool, on attend. Zéro sans doute. Vive la prohibition », « Gouter avant de saler, ou goûter aussi après avoir salé et avant de manger ?? ».

Le ton et le contenu des remarques du courrier ne sont pas soutenues au sein de la Société Française de Nutrition, à la fois en raison de l'absence d'« unité conceptuelle » (entretien, membres SFN) entre les cliniciens et les chercheurs en épidémiologie membres de la SFN et en raison des conflits d'intérêt notoires de ce « membre le plus vocal » (entretien). La SFN

¹⁰⁶ Il commente systématiquement chaque formulation sous la forme d'une évaluation « Bon sens OK », « OK parfait », « ouf » ou à l'inverse « pourquoi une telle précision normative des quantités ? ». Il n'y a pas de référence scientifique si ce n'est la mention de données du CIRC et IARC.

emboîte cependant le pas et envoie à la DGS des « commentaires » allégés, de deux pages. Les auteurs de ces commentaires écrits sont soucieux de gommer les propos qui pourraient nuire à leur crédibilité, en donnant l'exemple de la charcuterie : « on a essayé de supprimer les critiques de gens qui pouvaient avoir des liens d'intérêt » (entretien)¹⁰⁷. Sans référence bibliographique, le document formule une série de remarques sur quelques groupes alimentaires¹⁰⁸. Le cas des jus de fruit y apparaît comme central. Pour dénoncer leur assimilation aux fruits et légumes, les remarques figurent en rouge dans le texte¹⁰⁹.

Un courrier est aussi rédigé par la FFN, fédération réunissant neuf associations de nutrition depuis 2016. Le commentaire de dix pages adressé au HCSP est qualifié d'« expertise ». Le propos est structuré en plusieurs étapes : contexte (1), généralités (2), les groupes d'aliments proposés par le HCSP (3). Comme l'atteste sa mise en ligne sur le site de la fédération, il a comme auditoire non seulement les pouvoirs publics mais aussi les professionnels de la nutrition voire le grand public. Le ton assertif du document fait peu mention de références scientifiques. Certaines sont cependant mobilisées pour nuancer les risques sanitaires liés à l'alimentation¹¹⁰. Tout comme dans le courrier de la SFN, le commentaire de la FFN est défavorable à la recommandation relative aux modes de production. Il remet en cause les risques sanitaires sur la base des scénarios de l'ANSES mais évoque surtout des principes moraux : le message est jugé « anxiogène » et « angoissant ». Selon les auteurs du texte, la priorité nutritionnelle est de consommer des fruits et des légumes. Contrairement à celui de la SFN, le courrier de la FFN s'attaque frontalement aux recommandations sur la viande et la charcuterie. Preuve de l'importance accordée au sujet, les auteurs mettent en doute les risques cancérigènes liés aux modes de cuisson de la viande dès la partie « généralités ». À l'instar de l'interprofession, ils invitent plus loin à recommander « 500g de viande cuite » et à s'adresser uniquement aux « gros consommateurs ». Sur la base de données issues de la filière porcine, timidement mentionnée par l'acronyme « CIPC » (Comité Interprofessionnel du Poulet de Chair), il est demandé à ce qu'un repère sur la viande de volaille soit créé pour lutter

¹⁰⁷ D'autres nutritionnistes ne s'expriment pas publiquement. À leurs yeux, leurs liens d'intérêt avec les industries leur ont fait perdre leur crédibilité publique : « Ils vont nous dire : « vous êtes pourris ! ». Le FFAS, c'est la bête noire de Serge Hercberg (...) On n'a pas voix au chapitre ! *Le Monde* refuserait un de mes papiers aujourd'hui. Ce n'est plus le temps de Madame Escoffier, journaliste au *Monde*. On est ostracisé : « On est vendu aux industries » (membre de la SFN et du FFAS).

¹⁰⁸ Fruits et légumes, fruits à coque, produits laitiers, viande et volaille, matières grasses ajoutées et boissons. Il propose des reformulations (gros consommateurs plutôt qu'amateurs pour la viande), s'étonne de la constitution d'un groupe « fruits à coque » (absent du rapport de l'ANSES) ou de certaines précisions (comme privilégier le jambon blanc, réserver les matières grasses animales à un usage cru).

¹⁰⁹ Les auteurs sont également défavorables à la recommandation sur les pesticides et au principe de précaution : « cette nuance risque de ne pas être comprise du grand public ». Ils soulignent que les fruits à coque ne sont pas une recommandation de l'ANSES.

¹¹⁰ Trois articles scientifiques apparaissent, l'un pour signifier l'intérêt nutritionnel des fruits séchés, les deux autres pour nuancer la présence de contaminants dans les poissons.

contre « un système de « mal bouffe » économique : panés, ailes de poulet... ». Pour contester la formulation « limiter la consommation » au sujet de la charcuterie, la FFN en valorise les qualités nutritionnelles et culturelles, « source de protéines accessibles, pratiques, faisant référence aux terroirs » et suggère des communications cibles sur les plus gros consommateurs.

L'AFDN et un « Collectif de diététiciens-nutritionnistes » écrivent également des courriers aux acteurs de santé publique. Ce « collectif » ne s'exprime pas au nom d'une association professionnelle, même si le courrier est envoyé en copie à l'AFDN. Il s'agit des revendications de vingt-six diététiciennes dont les noms, fonctions, années et lieux d'exercice sont précisés en fin de courrier. Le courrier succinct de l'AFDN vise avant tout à solliciter un rendez-vous auprès du président du HCSP, tandis que celui du collectif suggère des propositions de reformulation des repères à l'adresse de SPF. Un nouvel argument d'autorité apparaît dans les courriers la SFN et la FFN, celui de la compétence professionnelle. Le collectif décrit le travail mené en consultation individuelle ou dans le cadre d'interventions collectives (diagnostics diététiques, préconisations diététiques personnalisées, anamnèses des habitudes alimentaires, etc.). Les auteurs font valoir leur connaissance des patients, tant en matière de pratiques alimentaires que de compréhension des messages de prévention. Le diététicien est valorisé dans ses compétences de communicant (« l'outil principal du diététicien est la communication »), qui doit traduire des recommandations scientifiques aux patients. L'AFDN présente ses adhérents comme les « relais quotidiens » des messages¹¹¹. En soulignant travailler avec des interprofessions « CIV, CNIEL, Collective des amandes, Fédération d'aquaculture, INTERBEV, INTERFEL » et avec La ligue contre le cancer, les diététiciennes s'en font implicitement les porte-paroles.

Le courrier du collectif oppose à l'approche de santé publique un regard clinique en rapportant l'incompréhension des repères de la part de patients (« des diabétiques », « des personnes âgées hypertendues », etc.). Si elles indiquent sensibiliser les patients sur l'ensemble des groupes d'aliments, les auteures du courrier ne réagissent pourtant qu'aux seuls repères sur la viande et la charcuterie. Bien que cela ne soit pas mentionné dans le courrier, l'une des deux coordinatrices du courrier réalise régulièrement des animations pour Interbev. Les diététiciennes anticipent par ailleurs une série d'effets pervers d'une limitation de la viande ou de la charcuterie, tant d'un point de vue sanitaire (physiologique et toxicologique) que d'un point de vue culturel (perte du « patrimoine culinaire de nos régions »). Pour valoriser l'image du produit, le collectif insiste sur sa dimension naturelle (les viandes seraient des aliments « peu ou pas transformés »), qu'il oppose aux plats cuisinés, aux aliments prêts à consommer ou aux compléments alimentaires. Il fait également des suggestions, directement inspirées

¹¹¹ L'AFDN souligne sans précision que les repères suscitent « de nombreuses interrogations et des observations réservées ». Il n'y a pas d'autre prise de position.

d'Interbev (parler de viande cuite, préférer l'expression « éviter la consommation excessive », utiliser le repère « paume de la main ») et réévalue la consommation de charcuterie à 200g par semaine. Il définit enfin des profils de comportement à risque (Peretti-Watel, 2004), sur lesquels l'attention devrait se concentrer, notamment les « gros mangeurs de viande », qui sont « également gros consommateurs de féculents, parfois buveurs d'alcool ».

À travers leurs courriers, les professionnels de la nutrition ne se montrent guère favorables aux recommandations nutritionnelles génériques, destinées à l'ensemble de la population. Ils contestent vigoureusement des messages de limitation en matière de consommation de viande, de charcuterie ou encore de produits laitiers sur la base d'arguments sanitaires (carences), culturels (terroir, habitudes alimentaires) et moraux (en dénonçant des messages complexes, culpabilisants et anxiogènes). En cela, ils partagent avec des acteurs économiques dont ils sont parfois proches un cadrage similaire du problème de la nutrition.

Du côté des associations de consommateurs et associations environnementales, seul Réseau Action Climat écrit un courrier¹¹². La mobilisation du RAC sur les questions nutritionnelles est récente. Ses membres y sont sensibilisés à l'occasion de la Stratégie nationale bas carbone de 2015. À travers cette action, le réseau entend se faire une place dans le champ de la santé publique et faire évoluer des rapports de force jugés très favorables aux acteurs privés. Faute d'avoir réussi « à le placer dans un médias », le réseau fait connaître sa contribution sur les réseaux sociaux, après avoir aussi pris directement contact avec le cabinet du ministère de Santé, aux côtés de rares autres acteurs associatifs :

« Montrer qu'on est, qu'on est dessus, qu'on est encore présents, qu'on est là, que les gens d'en face sachent aussi qu'on est là...qu'ils n'avancent pas en toute impunité sur leurs sujets et qu'ils sachent qu'il y a d'autres acteurs sur le sujet quoi. Parce que pour le coup sur le PNNS, il n'y a pas grand monde, même dans les ONG. Les trois personnes, enfin les deux autres personnes, avec qui j'étais au rendez-vous avec le cabinet du ministère de la Santé, Greenpeace était là surtout pour parler de Restau'Co, moi j'étais là pour parler du PNNS et y avait mon collègue du WWF, mais qui ne suit pas le PNNS pro activement. Juste pour dire qu'on est très peu en fait. On est un et demi » (Membre de Réseau Action Climat).

¹¹²UFC-que choisir se contente de relayer les recommandations à l'occasion d'un article relatif à la sortie du rapport de la Commission EAT-Lancet, qui prend en compte non seulement les enjeux nutritionnels mais de GES. Les repères français sont qualifiés de « même esprit, moins radical », « Alimentation et environnement. Moins de viande rouge, plus de lentilles », UFC-que choisir, 31 janvier 2019 (article en ligne : <https://www.quechoisir.org/actualite-alimentation-et-environnement-moins-de-viande-rouge-plus-de-lentilles-n63295/>, consulté le 22 septembre 2019

Contrairement aux courriers des interprofessions, qui sollicitent directement les directions des administrations voire les cabinets, la « contribution » est adressée à la chargée de mission de SFP et elle est justifiée par « une requête » de SPF. Le courrier met l'accent sur le collectif. La contribution est signée par cinquante-deux organisations, membres de la plateforme citoyenne constituée lors des États Généraux de l'Alimentation. D'un point de vue formel, le document de dix pages est organisé en quatre parties :

1. Informations et avis relatifs à l'équilibre entre protéines animales et végétales,
2. Informations et avis relatifs à la compatibilité du PNNS avec la Stratégie Nationale Bas Carbone,
3. Information et avis concernant la prise en compte de l'exposition aux pesticides dans les aliments telle qu'évoquée dans l'avis du HCSP,
4. Informations et avis relatifs aux modes de production agricole permettant de réduire l'exposition de la population aux intrants (et les labels correspondants à ces modes s'ils existent).

Le contenu du courrier vise à soutenir les travaux des organisations de santé publique (« s'aligner sur les avis et recommandations de l'ANSES et du HCSP ») en se focalisant sur l'intérêt de « diversifier » les sources de protéines (en favorisant les protéines végétales) et la réduction de l'usage de pesticides. Le courrier a recours à des arguments à la fois sanitaires, environnementaux, climatiques et économiques pour contester les modes de production industrielle en matière de viande, œufs et produits laitiers. Le courrier associe enfin l'enjeu des recommandations avec celui de la labellisation. En présentant les vertus et défauts de l'ensemble des labels existants, les auteurs du rapport se disent favorables à la promotion du label AB (Agriculture biologique) et Nature & Progrès¹¹³.

Au total, les courriers adressés à des responsables administratifs ou politiques par des acteurs associatifs apportent des compléments d'information ou de points de vue, mais ne semblent pas de nature à équilibrer les points de vue par ailleurs formulés par des acteurs économiques. Les associations professionnelles de la nutrition tiennent un discours assez proche de celui des acteurs économiques, lorsqu'il n'est pas simplement aligné sur eux. Les associations environnementales semblent avoir plus de mal à être présentes sur ces questions et proposent des points plus indépendants mais dont la portée apparaît limitée.

¹¹³ Le réseau relaie le scénario Aferres 2050 du bureau d'études Solagro pour proposer une assiette alimentaire, jugée respectueuse de l'environnement et bonne d'un point de vue nutritionnel. La consommation de chaque groupe alimentaire est exprimée en grammage. Dans le courrier, ils ne font pas appel à ces données chiffrées. Les différentes associations s'inspirent des pyramides étrangères mais n'en ont pas conçus pour le cas français.

3.4 LES STRATEGIES EN ACTION

Dans cette dernière partie, une dimension narrative de l'analyse permet de montrer comment les stratégies précédemment décrites s'inscrivent dans une temporalité dynamique. Les acteurs économiques mobilisent des types de stratégies variés à certains moments plutôt qu'à d'autres, pour chercher à exercer en temps réel une influence sur les acteurs publics. Cette lecture dynamique permet de s'attarder sur des logiques d'anticipation, située en amont de l'action publique et cherchant à trouver des points d'aboutissement dans le cours de l'action, à l'occasion de débats parlementaires par exemple. Elle permet aussi de comprendre comment les industriels développent des stratégies d'adaptation, qui prennent appui sur des recommandations déjà énoncées ou en voie de l'être pour définir des lignes d'action favorables à leurs intérêts sans entrer en contradiction avec les recommandations publiques, voire en tirant paradoxalement partie de ces dernières pour renforcer la légitimité de leurs produits ou de pratiques alimentaires pouvant y être associées.

3.4.1 L'anticipation réglementaire du secteur des boissons

Durant le travail d'expertise, deux interprofessions, celles qui regroupent les entreprises de jus de fruit et des eaux embouteillées, développent des stratégies relationnelles similaires. Orientées vers les parlementaires, elles visent à anticiper une éventuelle réglementation. La démarche relève d'une stratégie de substitution au politique, pour orienter la production de textes législatifs.

Dès 2015, la Fédération nationale des eaux conditionnées et embouteillées (FNECE) fait appel à un cabinet de conseil pour influencer, non pas les acteurs administratifs et institutionnels, ni les acteurs politiques en position de responsabilité ministérielle, mais les parlementaires. Le cabinet Com'Publics, souvent sollicité par les acteurs du secteur agroalimentaire, est à l'origine de propositions d'amendements déposés à l'Assemblée Nationale et au Sénat. Elles visent à remplacer le repère « boire de l'eau à volonté » du PNNS par un repère quantitatif du type « boire au moins 1,5 litre d'eau par jour »¹¹⁴. Ces amendements sont rejetés au motif que

¹¹⁴ Dès 2014, une question écrite (n°60618) de Denis Jacquat porte sur le besoin d'un repère quantitatif sur l'eau. Il se fait le porte-parole du club parlementaire. Citons également les amendements n°1336 et 1307 déposés par la députée Valérie Boyer (Assemblée Nationale, 27 mars 2015) et l'amendement n°306 rectifié bis, présenté par MM. Commeinhes et G. Bailly, Mme Deseyne, MM. Houpert et Houel et Mme Mélot, Séance du 15 septembre 2015.

les recommandations ne relèvent pas du niveau législatif : « Inutile d'inscrire dans la loi une précision qui relève de programmes de mise en œuvre de la politique de santé » précise la sénatrice Catherine Deroche, souvent attentive aux politiques de santé¹¹⁵. Un mois plus tard, un reportage de France 2, « L'œil du 20h », dénonce des « amendements clé en main » rédigés par ce cabinet de conseil¹¹⁶.

La filière des jus de fruit a également recours à cette stratégie législative, davantage semble-t-il pour anticiper des recommandations défavorables à ses produits. Depuis le début des années 2000, des industriels utilisent le repère « Cinq fruits et légumes par jour » comme argument marketing pour promouvoir leurs produits. Si certains membres historiques de SPF ignorent dans quel document officiel l'équivalence est mentionnée (le premier guide du PNNS ou les études de l'ESEN)¹¹⁷, cet usage marchand des repères suscite la création, en 2007, d'un groupe de travail à la DGCCRF. Le responsable « nutrition » de la DGCCRF dénonce alors des « contrefaçons » de la marque PNNS par les annonceurs¹¹⁸. En entretien, il souligne que ce sont surtout les acteurs du secteur des jus de fruits qui ont ce type d'usage : « vous n'allez pas voir : mangez des haricots verts, c'est une recommandation du PNNS ». Les interprofessions associées au groupe de travail rédigent un document d'orientation de trois pages à destination des pouvoirs publics. Le repère fruits et légumes fait l'objet de précisions¹¹⁹. Depuis, peu de données sur l'usage des repères par les opérateurs sont disponibles et la DGCCRF se contente d'intervenir sur des aspects réglementaires relatifs aux compléments alimentaires et aux allégations nutritionnelles. Petit à petit, l'équivalence alléguée entre les jus de fruits et les fruits et légumes apparaît comme un problème aux yeux des membres du PNNS : « on était gênés avec ces histoires de jus de fruits. Et d'ailleurs, on avait déjà fait des modifications sur le site mangerbouger » (entretien, président du PNNS).

¹¹⁵ Séance du 15 septembre 2015.

¹¹⁶ « Au Sénat, 28 élus ont repris au moins l'un de ces amendements prérédigés. À l'Assemblée, ce ne sont pas moins de 32 députés qui les ont utilisés. », 6 octobre 2015

¹¹⁷ Il n'y a pas de mentions des jus de fruits dans le premier guide du PNNS (mais dans le guide « Tous à table » de 2006). Dans l'étude ENNS, le jus de fruit « 100% » est à la fois dans le groupe fruits et légumes et boissons. Les nectars dans boissons sucrées, *Étude nationale nutrition santé ENNS, 2006 Situation nutritionnelle en France en 2006 selon les indicateurs d'objectif et les repères du Programme national nutrition santé (PNNS)*, Premiers résultats, Colloque du Programme national nutrition santé (PNNS), 12 décembre 2007. Une catégorie « jus de fruit et légumes » apparaît à partir dans INCA3.

¹¹⁸ « Le PNNS est cité en tant que tel ; Le PNNS n'est pas cité, mais les professionnels souhaitent valoriser la consommation de leurs produits qui s'intègrent dans les recommandations de consommation du PNNS, soit sous forme de promotion du repère lui-même », COPIL PNNS, 21 juin 2007.

¹¹⁹ Le groupe de travail compte l'AFDN, des administrations, opérateurs économiques, associations d'usagers et de consommateurs, DGCCRF, « Lignes directrices à l'attention des opérateurs économiques relatives à la communication sur les repères de consommation alimentaire et d'activité physique du Programme National Nutrition Santé », novembre 2008.

Anticipant des évolutions défavorables, Unijus privilégie des stratégies cognitives et relationnelles. Il finance une étude scientifique visant à présenter des données favorables à ses produits. L'étude met au jour les qualités physiologiques des jus de fruit par rapport aux autres boissons sucrées : « On arrive avec des données de composition générale, de contribution à l'alimentation sur la vitamine C, B9 ; on arrive avec des contributions sur les cinq fruits et légumes par jour ; on a un ensemble d'arguments pour présenter les produits » (entretien). Unijus peut ensuite proposer une définition volontairement simplifiée de ses produits : « on est du fruit » (entretien). Elle laisse dans l'ombre les processus de transformation industrielle.

Durant l'expertise de l'ANSES, Unijus sollicite le président du CES pour faire valoir son point de vue et défendre ses intérêts : « Ils sont venus m'expliquer : Oh là là, les jus de fruit, c'est compliqué, il y a pas mal d'emplois, c'est des secteurs fragiles » résume l'expert. Pour produire du doute, Unijus identifie des différences de vue entre les expertises de l'ANSES, du HCSP et de SPF et les fait valoir à l'occasion de rendez-vous avec la DGAL. Le recours à des analogies vise à souligner l'absurdité de la recommandation dont les jus de fruit sont l'objet : « C'est exagéré ! On n'est pas de la cigarette. Le verre d'alcool, c'est « deux par jour ». Et nous, c'est « un verre par jour ». Nos collègues plaisantent maintenant là-dessus ! ». Cette entreprise de production de doute produit ses effets. Les membres d'administrations s'interrogent sur ces « différences » entre expertises, comme nous le confie un membre de la Direction Générale de l'Alimentation au cours de l'enquête :

« Unijus s'est beaucoup ému. Ils sont venus, on leur a dit « on ne peut rien faire pour vous ». Le HCSP a dit : « 1 jus de fruit, ça peut valoir 1 fruit ». SPF a dit : « on peut boire un verre d'eau ». Pourquoi ça a changé ? Personnellement, je n'ai pas tout à fait compris. Mais pour SPF, il faut le moins possible promouvoir les boissons sucrées. Unijus a dit : « on a que le sucre du fruit. S'il y a du sucre ajouté, c'est le nectar ». Typiquement, c'est un acteur qui a essayé de comprendre sur quels fondements les recommandations allaient être faites avec une logique moins de lobbying que de rappel objectif des contraintes réglementaires dans lesquelles ils sont et d'éviter les mauvaises perceptions » (membre de la DGAL).

Enfin, Unijus fait aussi appel à l'agence Com'Publics pour défendre ses intérêts au Parlement. La Haute autorité pour la transparence de la vie publique mentionne une activité de lobbying pour la période 2017 et 2018. Les propositions visent premièrement à défendre un *statu quo* en matière de groupe alimentaire (afin que les jus restent dans la catégorie fruits et légumes) et de communication (équivalence d'un verre de jus de fruit avec une portion de fruits ou légumes). Les acteurs économiques défendent aussi une distinction entre les jus de fruits et

les autres boissons¹²⁰. En entretien, l'agence de communication affirme ne pas déposer d'amendement. Ses représentants préfèrent parler de « *soft influence* » par le biais de clubs parlementaires ou de l'envoi de « notes de position » aux parlementaires. Ils soulignent avoir contacté par courrier des acteurs publics du ministère de la Santé et de SPF pour « demander des expertises car ce n'est pas complètement arbitré » (entretien, membre de Com'Publics).

Au final, l'intérêt nutritionnel des jus des fruits reste flou dans les recommandations produites des différentes organisations. Si après « trois heures de débat » à l'ANSES (entretien, expert), les jus de fruit sont associés aux autres boissons sucrées, le rapport du HCSP les classe également avec les fruits et légumes. Pour SPF, le choix de faire une recommandation spécifique sur les jus de fruits (« Pas plus d'un verre de jus de fruit par jour, de préférence pressé ») est justifié au nom des habitudes alimentaires :

« C'est tellement important pour les gens. On essaie, dans cet esprit-là, de faire les choses un peu en douceur pour le grand public » (...) il faut des études épidémiologiques et il y a encore des doutes et il y a encore des papiers... c'est très difficile de faire la part des choses entre les gens qui boivent des jus de fruit, les gens qui boivent des sodas, ceux qui boivent les deux. Les études épidémiologiques, nutritionnelles, on a encore du mal à voir si le jus de fruit est moins délétère que les sodas ; il y a encore beaucoup de discussions autour de ça » (entretien, membre de SPF).

3.4.2 L'adaptation aux critiques : la stratégie des portions

Les différents syndicats industriels ont des rapports différenciés aux recommandations nutritionnelles. Comme le souligne un membre de Cultures Sucre, seules deux interprofessions se sont senties particulièrement attaquées : « Le lait est passé de trois à deux. Les jus de fruits ont été fort ennuyés de se voir réinscrire avec les produits sucrés ». Les autres s'accommodent des recommandations, en les ajustant pour valoriser la consommation de leurs produits. C'est le cas de la filière de la viande et de la charcuterie.

Si Interbev regrette que la viande soit placée dans la catégorie « réduire » par SPF, la mention de « moins de 500g par semaine » est une ressource stratégique pour la filière.

¹²⁰ (2017) « Dans l'actualisation des repères nutritionnels du PNNS 4, proposition de maintien des jus de fruits et nectars dans la catégorie fruits/légumes et de l'équivalence avec une portion de fruit ou légume » (en 2017) ; (2018) « PNNS 4 : Proposition maintien des jus de fruits dans catégorie fruits/légumes et de l'équivalence avec une portion de fruit ou légume. Différenciation entre les jus et les boissons rafraichissantes », <https://www.hatvp.fr/fiche-organisation/?organisation=398995142#&fiche=2ZV9RTT3>, consulté le 17 septembre 2019

Paradoxalement, le repère est utilisé pour développer un discours de promotion de la consommation de viande. Comme indiqué précédemment, Interbev transforme une limite de consommation en une norme de consommation, et fait de la viande un groupe alimentaire indispensable à la santé. Sur internet, des articles substituent l'objectif de « réduire » la consommation de viande par celui d'« interpeller les trop gros consommateurs » et de « rassurer les petits consommateurs » en proposant des recettes. À l'exception d'indications à la découpe (pour des portions plus petites), l'interprofession juge ne pas pouvoir intervenir sur la qualité nutritionnelle des produits : « le steak haché, c'est mono-ingrédient, c'est hyper normé, il n'y a pas de reformulation » (entretien). En revanche, elle développe un outil de communication, qualifié de « repère de portion », pour rendre plus directement visible la quantité de viande susceptible d'être consommée chaque jour et éduquer les consommateurs en ce sens.

Mentionné dans le plan de la filière en 2017, ce visuel entend apporter une « information complémentaire » aux recommandations. Pour le légitimer, Interbev met l'accent sur la prise en compte de la dimension culturelle de l'alimentation, construite autour de trois repas par jour : « Chaque pays est différent. Les canadiens avaient réfléchi à un repère mais ce n'est pas sûr. Les anglais pas du tout. Ils mangent plus de *process meat*, en petite quantité et le matin. Les canadiens mangent les deux¹²¹ » (entretien, Interbev). Interbev souligne également son adaptation à la population. Construit avec une diététicienne, le visuel serait utilisé en éducation thérapeutique. Pour signifier sa bonne volonté, les membres de l'interprofession disent avoir présenté le visuel au ministère de la Santé et proposé de développer des actions où « on prenait toujours tous les repères du PNNS ».

¹²¹ Interbev souligne la difficulté de comparer les données épidémiologiques entre pays car il y a des divergences dans la définition de la viande (certains pays intègrent le *corned beef* ou la viande fumée) et dans les données de consommation (certains pays comptent les données d'abattage et l'import).



Source : Affiche de la campagne Flexitarien (à gauche) et illustration d'une portion de viande (à droite)

Ce repère est ensuite valorisé dans des contenus médiatiques de type publipédagogiques¹²², sur les réseaux sociaux ou lors de rencontres (Salon de l'Agriculture, foires régionales), par les relais professionnels (guide FCD, CFBCT, médecins et diététiciens) et dans un courrier « à 300 leaders d'opinion et acteurs influents du secteur nutrition-santé et politiques alimentaires¹²³ ». Il est également associé à l'opération de communication « Le flexitarien », lancée lors du salon de l'Agriculture de 2019. Un stand entier est dédié à la promotion d'une consommation « raisonnée » de viande. Fruit de deux ans de concertation avec l'ensemble des partenaires du secteur, cette campagne est qualifiée de « révolution interne ». Alors que les campagnes télévisées d'Interbev promeuvent habituellement une viande spécifique (bœuf, veau), c'est la « première campagne viande en général où ils ont parlé des légumes avant la viande ! » (Entretien, membre d'Interbev). Afin de construire une image positive de la viande, elle est présentée à travers des suggestions de menus : « La viande ne se consomme pas seule, on l'intègre dans l'équilibre alimentaire, en lien avec les fruits et légumes, les produits

¹²² Interbev, « Viande : comment favoriser une consommation responsable ? », Publipédagogique rédigé par des diététiciens-nutritionnistes, extrait de Linda (Lettre d'Informations Nutritionnelles pour Diététiciens Avertis), Juin 2019.

¹²³ Interbev, *Info !* n°165, 18 juin 2018.

céréaliers. On ne prône pas une consommation avec des frites, on ne le fait pas directement » (entretien).

Cette campagne, qualifiée par certains journalistes de stratégie de « récupération » par le lobby de la viande¹²⁴, ne reçoit pas le soutien du ministère de la Santé. En revanche, la DGAL valorise ce type d'initiative, présentée comme une anticipation des demandes de consommateurs :

« Il y avait le salon Interbev, avec un immense panneau « soyez flexitarien », c'était inimaginable il y a cinq ans. Le lundi, mardi, mercredi, mangez...faites-vous plaisir. Le dimanche en famille, faites-vous plaisir avec une bonne pièce de viande. Mangez-moins mais mieux. C'est l'exemple le plus frappant. Les professionnels, ça fait longtemps, le processus de recommandations, ça a mis plus de deux ans...entre les premiers rapports du HCSP, de l'ANSES. Il n'y a plus de surprise. Ils savent que ça va passer de trois à deux. Si on attend trois ans, ça s'anticipe en termes de développement de produits, de marketing » (entretien, sous-directeur DGAL).

En tant que membre d'Interbev, la FCD intègre ce repère de portion dans ses outils de communication. Le thème de la nutrition, pris en charge par la Directrice de la qualité, est un enjeu secondaire pour cette fédération. Suite aux débats des États généraux de l'alimentation et du CNA, la FCD souhaite manifester son engagement en faveur de la nutrition. Elle réalise un guide destiné au grand public. Son intérêt est justifié par l'argument, classique chez les acteurs économiques, de la cacophonie nutritionnelle. Le consommateur est « un peu perdu notamment par les réseaux sociaux, les messages des médecins, internet...» (entretien, membre de la FCD). Long d'une quarantaine de pages, ce guide va au-delà des recommandations alimentaires. Il traite de la lutte contre le gaspillage alimentaire, de la gestion du budget ou encore de l'hygiène. Il entend répondre à des besoins nutritionnels de sous-groupes de population (femmes enceintes, adolescents, végétariens, intolérants ou allergiques) et propose un menu type pour la journée ainsi que des conseils sous forme de pages Instagram. C'est la première fois que la FCD produit une communication générique sur

¹²⁴ « Le « flexitarisme », un régime encore flou récupéré par le lobby de la viande », *Le Monde*, 1^{er} mars 2019, « Le flexitarisme n'est pas une fin en soi (et raconter le contraire, c'est moche) », *Slate*, 14 mars 2019.

la nutrition indépendamment des enseignes¹²⁵. La FCD est soucieuse de s'appuyer sur des données publiques¹²⁶ :

« J'étais fière car c'est un guide sans parti-pris. Il n'y a pas de mise en avant d'enseignes. Ce sont que des messages validés. Ils ont été envoyés aux magasins, interprofessions, ministères. Ils ont salué l'aspect neutre. Il peut être utilisé par d'autres, par l'État pour une diffusion large » (entretien, directrice qualité, FCD).

Pour justifier l'usage du repère d'Interbev, la FCD utilise l'argument de la transparence et de l'utilité : « Ça a été présenté aux ministères et validé par des nutritionnistes ».



Source : Guide de la FCD, Les clefs pour bien manger, p.5.

¹²⁵ Avant le guide, la seule action nutrition de la FCD est la publication d'un « Livre blanc nutrition » (non daté, réalisé en 2013). Produit avec six enseignes, il recense les actions des distributeurs : actions en magasin, formation, étiquetage et évolution de la composition nutritionnelle de certains produits. Les repères du PNNS sont une ressource de légitimation pour les actions de promotion de guides, d'actions en magasin autour des fruits et légumes (opération de portions de fruits et légumes à moins de 1€), des « produits bruts (portions de pièces de boucher à petit prix) ou encore de promotion de l'activité physique (tournois sportifs d'Auchan, salle de sport au siège de Carrefour).

¹²⁶ Le guide mentionne les travaux de l'ANSES, la DGAL, la DGS, le HCSP, le PNNS et le Recueil de recommandations de bonnes pratiques d'hygiène à destination des consommateurs

Ces actions d'éducation à l'alimentation servent une stratégie relationnelle. Au nom de la présentation de leurs outils et actions, les interprofessions sollicitent les différents ministères pour des rendez-vous. C'est ainsi que la Direction générale de la cohésion sociale « nous [la FCD] a demandé » de diffuser un guide alimentaire aux associations d'aide alimentaires.

Le syndicat de la charcuterie adopte la même stratégie de communication avec la notion de portion. Le site internet de la FICT *lescharcuteries.fr* comprend un onglet « santé et nutrition ». Des recettes sont proposées selon des profils de consommateurs librement inspirés d'études du CREDOC¹²⁷. Le recours à certaines données de l'ANSES vise à légitimer le propos. Chaque recette est dite « conforme aux recommandations de santé publique (l'ANSES préconise de ne pas dépasser 175 g de charcuterie par semaine) ». Dans les faits, le site propose des recettes avec 40 ou 50g de charcuterie (hors apéritifs). Tout comme INTERBEV, une stratégie de communication consiste à associer la charcuterie à des aliments jugés sains pour en modifier la perception :

« Le même produit, avec des haricots ou des frites, ce n'est pas le même plat. Sur l'affichage nutritionnel, nos produits ne sont pas consommés tous seuls. On va les manger avec du pain, des cornichons, de la salade, avec des légumes grillés. Nous, c'est l'amélioration de l'équilibre alimentaire, c'est le plat, le repas voire la journée de consommation. Et une alimentation en quantités raisonnables, même si je vous l'accorde, ça dépend des gens, ça ne veut pas dire grand-chose » (entretien, membre de la FICT).

¹²⁷ Deux typologies réalisées en 2007 et 2016. Cinq profils se distinguent : les pressés, les adeptes de céréales, les basiques, les bons vivants, les gastronomes à la française, « Les nouvelles générations transforment la consommation de viande », CREDOC, n°300, septembre 2018.



Source : Site lescharcuteries.fr (5 profils de consommateurs).

Au total, les stratégies développées par les acteurs économiques du secteur alimentaire diffèrent selon les séquences d'action publique, en se situant en amont de l'action publique, dans le cours de l'action, à l'occasion de débats parlementaires par exemple, ou en aval de dispositions prévues par les pouvoirs publics. Moins connues que les formes classiques d'influence, souvent visibles dans le cours de l'action, les stratégies d'anticipation et d'adaptation portées dans le contexte d'élaboration et de mise en œuvre des recommandations nutritionnelles rappelle à quel point la variété des stratégies cognitives, relationnelles ou symboliques peuvent se développer, à différentes échelles, dans des temporalités plus ou moins longues ou au contraire marquées par une forme d'urgence.

CONCLUSION

L'étude des relations entre acteurs publics et privés autour des recommandations nutritionnelles permet de montrer que, même sur une question peu médiatisée et non réglementaire, les acteurs économiques ont développé des stratégies politiques variées pour défendre leurs intérêts et peser sur le contenu final des recommandations. Les acteurs publics, loin de subir passivement ces influences, ont à la fois anticipé puis développé des stratégies cognitives et organisationnelles destinées à protéger le travail mené par les agences et limiter les possibilités de contestation par les acteurs économiques.

L'enquête conduite auprès d'une variété d'acteurs publics et privés a permis de repérer et de décrire les expressions variées de stratégies par ailleurs bien identifiées, qu'il s'agisse de stratégies à dominante cognitive, relatives aux savoirs et aux arguments, de stratégies d'ordre relationnel ou de stratégies symboliques, visant à améliorer ou à dégrader l'image de certains acteurs selon que leurs activités s'avèrent favorables ou défavorables aux intérêts de l'industrie. L'enquête a non seulement permis d'illustrer ces différents registres d'action, ainsi que leurs combinaisons sous des formes variées, par de multiples acteurs et dans des contextes évolutifs. Elle a aussi offert l'occasion de s'attarder sur certains types de pratiques. L'élaboration de stratégies alternatives à l'action publique, visant une forme de substitution au politique a par exemple été illustrée par les campagnes d'éducation alimentaire et d'éducation au goût, dont les origines sont anciennes et qui peuvent être utilement mobilisées comme une modalité alternative aux recommandations pour agir sur les comportements alimentaires de la population. Parallèlement, la rédaction de courriers destinés à des décideurs publics, qu'ils soient administratifs ou politiques. Récurrents et relativement codifiés, ces exercices de styles accompagnent des stratégies relationnelles plus directes, à travers la prise de rendez-vous en particulier, et mettent en scène des registres cognitifs de nature scientifique et des registres symboliques ou moraux favorisant la défense de certains arguments et intérêts.

La production des recommandations fait par ailleurs apparaître des enjeux variés, voire contradictoires : améliorer les pratiques sans trop s'éloigner des habitudes alimentaires ; intégrer des enjeux environnementaux sans « inquiéter » le consommateur ; donner des orientations sans normaliser ni stigmatiser une frange de la population et surtout ne pas s'attaquer de front aux intérêts économiques. L'ambiguïté finale de l'outil « recommandations » permet de comprendre pourquoi il s'impose progressivement en dépit des controverses scientifiques et contestations industrielles qu'il suscite. Fruit d'arbitrages partiellement résolus entre des savoirs variés, issus des sciences de la nutrition, de la toxicologie et de la communication, ainsi que d'enjeux moraux et politiques, l'outil permet des

appropriations multiples, du fait de sa flexibilité interprétative (Star et Griesemer, 1989). Comme certains motifs cognitifs mobilisés dans les politiques publiques, les recommandations nutritionnelles peuvent faire l'objet de lectures multiples par les acteurs publics, privés ou associatifs, ce qui en facilite l'appropriation et les usages dans des contextes variés et parfois même contradictoires, jusqu'à en détourner les finalités initialement imaginées (Benamouzig 2005).

ANNEXES

ANNEXE 1 : LISTE DES SIGLES UTILISES

Agence BIO : Agence française pour le développement et la promotion de l'agriculture biologique

ADEPALE : Association des Entreprises de Produits Alimentaires Elaborés (ADEPALE)

AFDN : Association Française des Diététiciens-Nutritionnistes

ANC : Apports Nutritionnels conseillés

ANIA : Association Nationale des Industries Agroalimentaires

CEDUS :

CIPA : Comité Interprofessionnel des Produits de l'Aquaculture

CIV : Centre d'Information des Viandes

CGAD : Confédération générale de l'alimentation en détail

CLCV : Consommation logement cadre de vie

CNA : Conseil National de l'Alimentation

CNBPF : Confédération Nationale de la Boulangerie-Pâtisserie Française

CNIEL : Centre National Interprofessionnel de l'économie laitière

CREDOC : Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie CRES :

DGS : Direction générale de la Santé

EFSA : Autorité européenne de sécurité des aliments

FCD : Fédération du Commerce et de la Distribution

FICT : Fédération française des industriels charcutiers traiteurs, transformateurs de viandes

FFAS : Fonds Français Alimentation Santé

FNE : France Nature Environnement

FFN : Fédération Française de Nutrition

FNIL= Fédération Nationale de l'Industrie laitière

FNAB : Fédération nationale d'agriculture biologique

FNCG : Fédération Nationale des industries de Corps Gras

FNSEA : Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles

HCSP : Haut Conseil de la Santé Publique

PNNS : Programme National Nutrition Santé

INTERBEV : Association Nationale Interprofessionnelle du Bétail et des Viandes

INCa : Institut National du Cancer

INTERFEL : Interprofession des fruits et légumes frais

INPES : Institut National de Prévention et d'Éducation à la Santé

INRA : Institut national de la recherche agronomique

ISA : Association internationale des édulcorants

RAC : Réseau Action Climat

SFN : Société Française de Nutrition

SNRC : Syndicat national de la restauration collective

SPF : Santé Publique France

Syndifrais : Syndicat National des Fabricants de Produits Laitiers Frais

Synpa : Association professionnelle des ingrédients alimentaires de spécialité

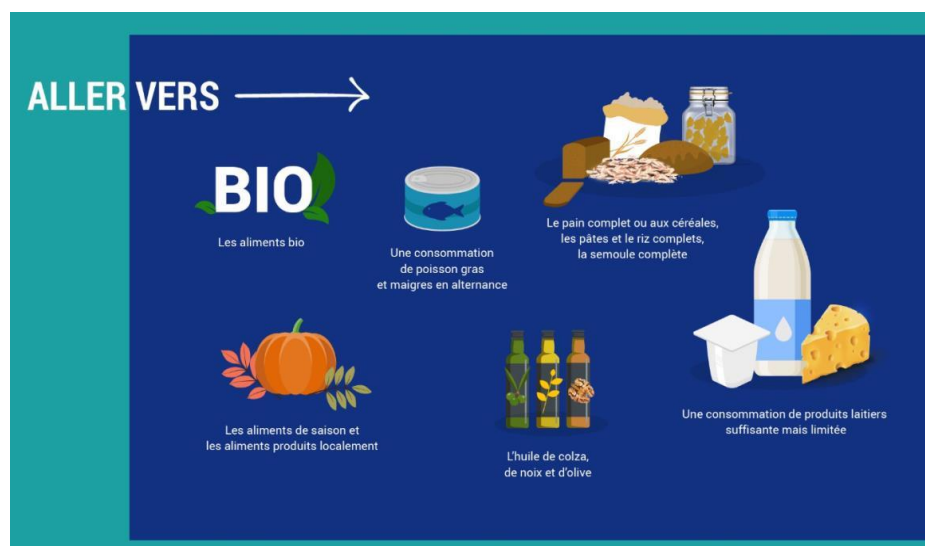
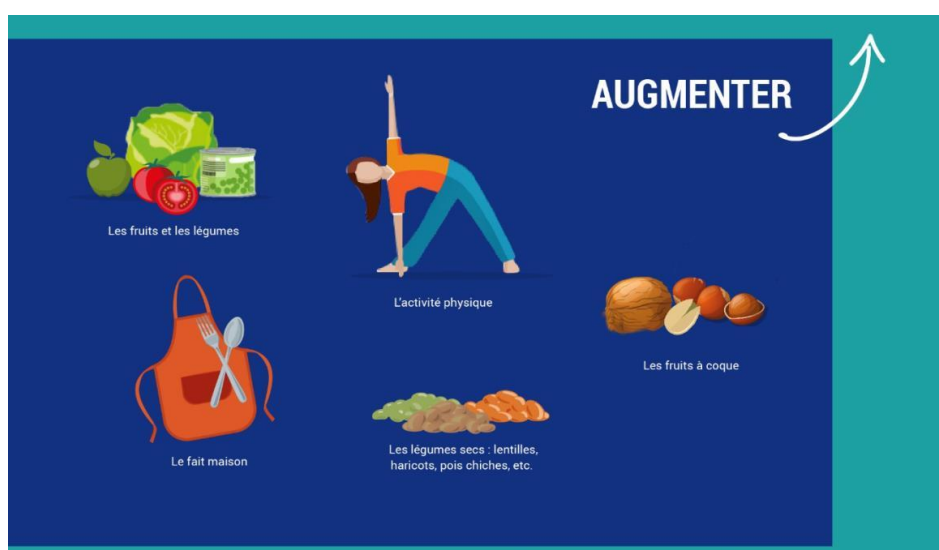
UNIJUS : Union Nationale Interprofessionnelle des Jus de Fruits

ANNEXE 3 : COMPARAISON DES RECOMMANDATIONS DES TROIS RAPPORTS PAR RAPPORT AUX REPERES DE 2001

PNNS 1	ANSES	HCSP	Santé Publique France
9 groupes (alimentation /activité physique)	9 groupes alimentaires	12 groupes alimentaires	8 groupes alimentaires
<ul style="list-style-type: none"> - Fruits et légumes - Féculents : pains, céréales, PDT, légumes secs - Lait et produits laitiers - Viandes et volailles, produits de la pêche, œufs - Matières grasses ajoutées - Produits sucrés - Boissons - Sel - Activité physique 	<ul style="list-style-type: none"> - Fruits et légumes - Féculents - Légumineuses - Viandes et charcuteries, produits de la pêche, œufs (VPO) - Lait et produits laitiers - Matières grasses ajoutées - Produits sucrés ou sucrés et gras - Eau - Boissons sucrées 	<ul style="list-style-type: none"> - Fruits et légumes - Fruits à coque sans sel ajouté - Légumineuses - Produits céréaliers complets et peu raffinés - Produits laitiers - Viande et volaille - Poisson et fruit de mer - Charcuterie - Matières grasses ajoutées - Produits sucrés - Boissons - Sel 	<ul style="list-style-type: none"> - Fruits et légumes - Pain, pâtes, riz, semoule, PDT - Lait, yaourts, fromage - Viande et volaille, poissons, œufs, légumes secs - Aliments gras, sucrés, salés - Huile, beurre, margarine - Boissons - Sel
Recommandations	Recommandations	Recommandations (Hors données complémentaires)	Recommandations

<ul style="list-style-type: none"> - Fruits et légumes : au moins 5 par jour - Féculents : pains, céréales, PDT, légumes secs : à chaque repas et selon l'appétit - Lait et produits laitiers : 3 par jour - Viandes et volailles, produits de la pêche, œufs : 1 à 2 fois par jour - Matières grasses ajoutées : limiter la consommation - Produits sucrés : limiter la consommation - Boissons : de l'eau à volonté - Sel : limiter la consommation - Activité physique : Au moins l'équivalent d'une demi-heure de marche rapide par jour 	<ul style="list-style-type: none"> - Augmenter la consommation de fruits (notamment frais) et légumes - Privilégier les produits céréaliers complets - Augmenter la consommation de légumineuses - Réduire les huiles végétales et margarines pauvres en ALA (versus celles riches en ALA : huiles de colza et de noix), - La consommation de viande hors volaille doit être < 500 g/semaine - réduire la charcuterie (<25g/j) - 2 portions de poisson/semaine, - réduire « boissons sucrées de type soda » (< 1 verre/jour) 	<ul style="list-style-type: none"> - Fruits et légumes : au moins 5/jour - Fruits à coque sans sel ajouté : une petite poignée - Légumineuses : au mois 2/semaine - Produits céréaliers et complets : à consommer tous les jours - 2 produits laitiers/jour - Limiter la consommation de viande « rouge » et privilégier la consommation de volaille - 2 poisson et fruits de mer/semaine - Limiter la consommation de charcuterie - Eviter les consommations excessives de matières grasses ajoutées - Limiter la consommation de produits sucrés 	<p>2 types de déclinaison</p>
---	---	--	-------------------------------

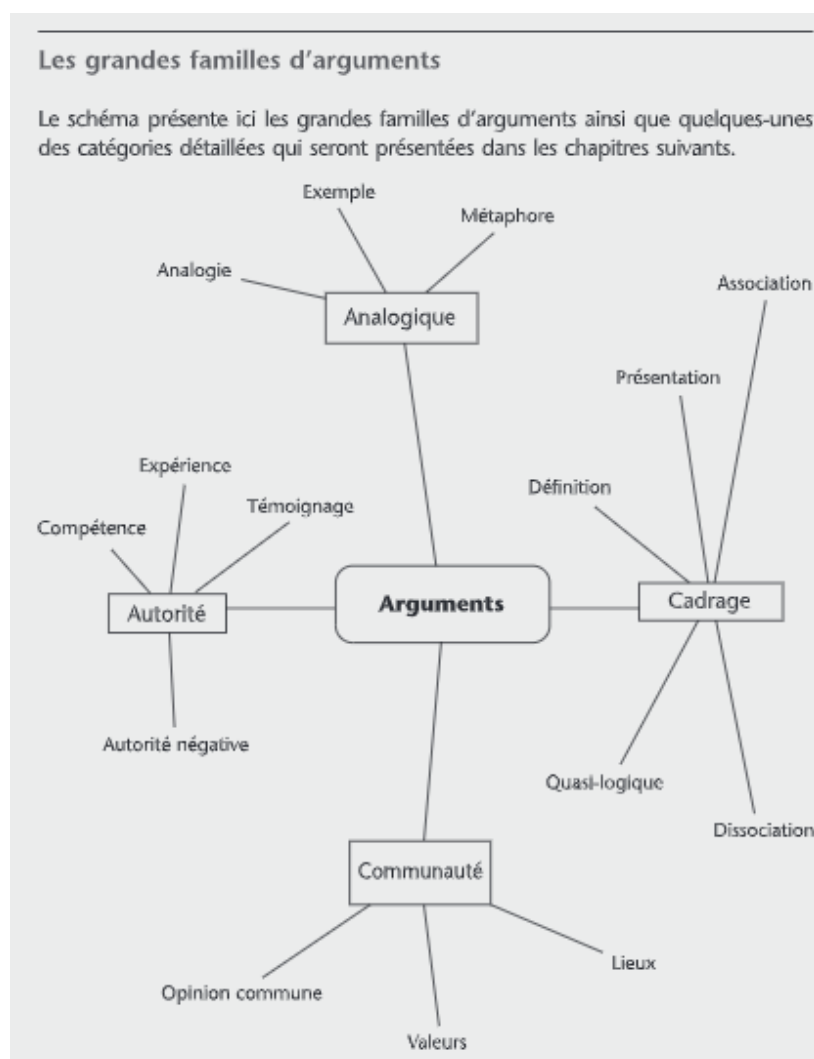
ANNEXE 4 : RECOMMANDATIONS SIMPLIFIEES, SANTE PUBLIQUE FRANCE, 2019¹²⁸



¹²⁸ *Recommandations sur l'alimentation, l'activité physique & la sédentarité pour les adultes*, dossier pédagogique, janvier 2019



ANNEXE 5 : LES GRANDES FAMILLES D'ARGUMENT (BRETON, 2016, P.45)



ANNEXE 6 : AFFICHES DU CEDUS



BIBLIOGRAPHIE

Bardou-Boisnier, S. Kevin Caillaud, K (2015), « Les dispositifs informationnels sur les compléments alimentaires : une affaire de sante publique », *Questions de communication* (27), p. 79-104.

Benamouzig D. (2005) *La santé au miroir de l'économie*, Paris, Presses Universitaires de France.

Benamouzig D. et Besançon J. (2005), « Administrer un monde incertain : les nouvelles bureaucraties techniques : Le cas des agences sanitaires en France ». *Sociologie du Travail*, vol. 47, n°3, p.301-322.

Benamouzig D. (2010), « L'évaluation des aspects sociaux en santé » La formation d'une expertise sociologique à la Haute Autorité de santé. *Revue française des affaires sociales*, vol. 1, n° 1-2, p. 187-211.

Benamouzig D. et Borraz O. (2016), « Bureaucratie, organisations et formalisation des savoirs », *L'Année sociologique*, vol. 66, n°1, 2016, p. 9-30.

Benamouzig, D., Borraz, O., Jouzel, J., Salomon, D. (2018). L'expertise en sciences sociales : une affaire politique ? Le cas de l'Agence nationale de sécurité sanitaire (Anses). *Sociologies pratiques*, Vol.37, n°2, p. 39-47.

Benamouzig, D. (2018), « L'alignement économique : le NICE (National Institute for Clinical Excellence) et l'économie de la santé au Royaume-Uni », Habilitation à diriger des recherches.

Benamouzig D. et Cortinas J. (2019), *Cartographie des activités politiques des acteurs du secteur agroalimentaire en France*, rapport pour la DGS.

Benamouzig D., « Inventing Health Technology Assessment: between institutional alignment and deliberative bureaucracy. The case of NICE (National Institute for Clinical Excellence) », à paraître.

Benford R. D. Snow D. (2012), « Processus de cadrage et mouvements sociaux : présentation et bilan ». *Politix*, vol. 99, n°3, p. 217-255.

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

Berridge, V. (2007) *Marketing Health. Smoking and the discourse of public health in Britain, 1945-2000*. Oxford : Oxford University Press.

Bertillot H. (2014), « La rationalisation en douceur. Sociologie des indicateurs qualité à l'hôpital ». Thèse pour l'obtention du doctorat en sociologie, Science Po Paris.

Besançon J. (2003), *Évaluation de l'Agence française de sécurité sanitaire et alimentaire. Étude auprès des publics et des personnels de l'Agence*. Rapport du CSO.

Bevilacqua, S. (2015) « L'impensé du genre dans la patrimonialisation du régime méditerranéen », *Journal des anthropologues*, vol. 140-141, no. 1.

Blanck, J (2018), *La controverse sur les logos nutritionnels*, rapport pour la DGS, 112 p.

Borras S. Koutalakis C., Koutalakis C. et Wendler F.(2007), « European Agencies and Input Legitimacy : EFSA, EMeA and EPO in the Post-Delegation Phase ». *Journal of European Integration*, vol. 29, n°5, p. 583-600.

Borraz O. (2008), *Les politiques du risque*. Paris : Presses de Sciences Po.

Borraz, O., Besançon, J. Clergeau, C. (2006), « Is it Just about Trust ? Reforming French Food Safety Regulation », in Ansell, Ch. & Vogel, D. (eds.): *What's the Beef? The Contested Governance of European Food Safety*, Cambridge, pp. 125-152, The MIT Press.

Borraz O, Demortain D (2015), « Science réglementaire », in Henry E et al., *Dictionnaire critique de l'expertise*, Paris : Presses de Sciences Po, p.279-285.

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 de science politique, IEP de Paris.

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

Boubal, C. (2019), « L'art de ne pas gouverner les conduites : étude de la conception des campagnes de prévention en nutrition », *Revue Française de Sociologie*, Vol.60, n°3.

Boudia S., Demortain D. (2014), « La production d'un instrument générique de gouvernement. Le « livre rouge » de l'analyse des risques », *Gouvernement et action publique*, vol. 3, n° 3, p. 33-53.

Breton, P. et Proulx, S. (2012). *L'explosion de la communication : Introduction aux théories et aux pratiques de la communication*. Paris : La Découverte.

Breton P. (2012), « L'argumentation comme lien social », *Chaiïm Perelman. De la nouvelle rhétorique à la logique juridique*, sous la direction de Frydman Benoît, Meyer Michel. Paris cedex 14, Presses Universitaires de France, « L'Interrogation philosophique », 2012, p. 89-98.

Breton, P (2016), *L'argumentation dans la communication*. La Découverte.

Bufton M.W et Berridge V. (2000), « Post-war nutrition science and policy making in Britain c.1945-1994: the case of diet and heart disease », in Smith D.F., Philips J. (ed.) *Food, science, policy and regulation in the twentieth century. International and comparative perspectives*. London : Routledge, p.207-221.

Buton F. (2006), « De l'expertise scientifique à l'intelligence épidémiologique : l'activité de veille sanitaire », *Genèses*, vol. 65, n°4, p. 71-91.

Callon M., Lascoumes P. et Barthe Y. (2001), *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*. Paris : Éditions du Seuil.

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

Carson R. (1962), *Silent Spring*. Boston: Houghton Mifflin Company.

Casalegno, Elsa. *Les Cartels du lait. Comment ils remodèlent l'agriculture et précipitent la crise*, Don Quichotte, 2016.

Crespin R., Ferron B. (2016), « Un scandale à la recherche de son public », *Politiques de communication*, 2016, n°2, p. 151-181.

Daviet, C. (2001), « Les "Classes du Goût", un outil pour l'éveil sensoriel ». *La santé de l'homme*, vol. 3, n°352, p. 5-7.

Demortain, D. (2017), « Expertise, Regulatory Science and the Evaluation of Technology and Risk: Introduction to the Special Issue », *Minerva* 55(2): 139–59.

Déplaupe, M-O. (2014), « Les infortunes de la vertu. Sociologie d'un répertoire d'action patronal. *Sociologie du travail*, vol. 56, n°4, p. 411-434.

Étilé, F. (2017), « La culture du repas », *La vie des idées*, 21 novembre 2017

Fressoz J.-B. (2012), *L'apocalypse joyeuse : Une histoire du risque technologique*. Paris: Editions du Seuil, coll. « L'univers historique ».

Gieryn, T. (1983), "Boundary-Work and the Demarcation of Science from Non-Science: Strains and Interests in Professional Ideologies of Scientists", *American Sociological Review*, Vol. 48, No. 6 (Dec., 1983), pp. 781-795

Granjou C. (2004), « Le travail des experts : analyse d'un dispositif d'évaluation des risques alimentaires ». *Sociologie du travail*, vol. 46, n°3, p. 329–345.

Gusfield, J.R. (1989), « Constructing the ownership of social problems: fun and profit in the Welfare State, *Social Problems*, Vol.36, n°5, p.431-441.

Hamani, J. (2019) *Sans repères ? Pouvoir conceptuel et politiques nutritionnelles en France*, mémoire de master de sociologie, Sciences Po, direction Daniel Benamouzig, 120 p.

Hirschmann Albert O., *Deux siècles de rhétorique réactionnaire*, Paris, Fayard, 1991.

Hrabanski, M. (2010), « Les groupes d'experts de la dg agri : diversité des usages de l'expertise et socialisation aux normes d'action publique de l'union européenne », *Politique européenne*, Vol.3, n°32, p.99-123.

Hauray B. et Urfalino P. (2007), « Expertise scientifique et intérêts nationaux. L'évaluation européenne des médicaments 1965-2000 ». *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, vol. 62, n°2, 2007, p. 273-298.

Hilgartner S (2000), *Science on stage: expert advice as public drama*. Stanford : Stanford University Press.

Joly P.-B. (2005), « Sociologie de l'expertise scientifique, les recherches françaises au milieu du gué », dans Borraz O., Gilbert C. et Joly P.-B. (2005), *Risques, crises et incertitudes : pour une analyse critique*. Grenoble : Publications de la MSH-Alpes, coll. « Cahiers du GIS. Risques collectifs et situations de crise », p. 117-174.

Joly P.-B. (2016), « Science réglementaire : une internationalisation divergente ? L'évaluation des biotechnologies aux États-Unis et en Europe ». *Revue française de sociologie*, vol. 57), n°3, p. 443-472.

Lascoumes, P. (2005), « L'expertise entre sciences et pouvoir », *Problèmes politiques et sociaux*, 912, p.5-8.

Laurens, S. (2008). « Les agents de l'État face à leur propre pouvoir : Éléments pour une micro-analyse des mots griffonnés en marge des décisions officielles ». *Genèses*, 72(3), 26-41.

Loughrey, K. et al. (1995), « The National Cancer Institute's "Five a Day" Campaign: Summary of a Social Marketing Case Study », *Social marketing quarterly*, Vol.1, 4.

Naulin, S. (2012), « Le repas gastronomique des Français : Genèse d'un nouvel objet culturel ». *Sciences de la société*, n° 87, p. 8-25.

Nestle, M. (2002), *Food Politics: How the Food Industry Influences Nutrition and Health*, Berkeley: University of California Press.

Panofsky A. (2014), *Misbehaving Science. Controversy and the Development of Behavior Genetics*. Chicago : University of Chicago Press.

Perelman, C. et Olbrechts-Tyteca, L., (1958), *Traité de l'argumentation, la nouvelle rhétorique*, première édition, Presses universitaires de France, Paris.

Pessis C., Topçu S. et Bonneuil C. (2013), *Une autre histoire des « Trente Glorieuses »*. *Modernisation, contestations et pollutions dans la France d'après-guerre*. Paris : La Découverte.

Pestre D. (dir.) (2014), *Le gouvernement des technosciences. Gouverner le progrès et ses dégâts depuis 1945*. Paris : La Découverte, coll. « Recherches ».

Porter, T. (1994), *Trust in numbers. The pursuit of objectivity, in science and public life*, Princeton, Princeton University Press.

Proctor R.N. (2014), *Golden holocaust - La conspiration des industriels du tabac*. Paris : Éditions des Équateurs.

Poulain, J-P (2002), *Manger aujourd'hui. Attitudes, normes et pratiques*, Paris, Privat.

Poulain, J. (2017). Socio-anthropologie du « fait alimentaire » ou *food Studies*. Les deux chemins d'une thématization scientifique. *L'Année sociologique*, vol. 67(1), 23-46.

Riutort P. (2007), *Sociologie de la communication politique*. Paris : La découverte, coll. « Repères ».

Robert C. (2008), « Expertise et action publique », in Borraz O. et Guiraudon V. (dir.), *Politiques publiques, vol.1*. Paris : Presses de Science Po.

Rodhain A (2008), « En France, la publicité est interdite dans l'enceinte de l'école » », dans : Critique et Management (CriM) éd., *Petit bréviaire des idées reçues en management*. Paris, La Découverte, « Cahiers libres », p. 268-276

Roqueplo P. (1997), *Entre savoir et décision, l'expertise scientifique*. Versailles: Editions Quæ.

Sanabria, E. (2016), "Circulating Ignorance: Complexity and Agnogenesis in the Obesity 'Epidemic'." *Cultural Anthropology* 31(1) pp131–158.

Shapin, S. (2007), « Expertise, Common Sense, and the Atkins Diet », in Porter, J.M. et Phillips, P.W.B., *Public science in Liberal Democracy*, University of Toronto Press: Toronto Buffalo London, p. 174-193

Star S.L. et Griesemer J.R., Institutional Ecology (1989), « Translations' and Boundary Objects: Amateurs and Professionals in Berkeley's Museum of Vertebrate Zoology ». *Social Studies of Science*, vol. 19, n°3, p. 387-420.

Tabuteau D. (1994), *La Sécurité sanitaire*, Paris, Berger-Levrault.

Tesh, S. (1988), *Hidden Arguments: Political Ideology and Disease Prevention Policy*, New Brunswick (N. J.), Rutgers University Press.

Truc, G. (2006) « Le cosmopolitisme sous le coup de l'émotion. Une lecture sociologique des messages de solidarité en réaction aux attentats du 11 mars 2004 à Madrid », *Hermès, La revue*, p.189-199.