



HAL
open science

La non-régulation de la publicité alimentaire : la force d'intérêts économiques croisés

Julie Blanck, Daniel Benamouzig

► **To cite this version:**

Julie Blanck, Daniel Benamouzig. La non-régulation de la publicité alimentaire : la force d'intérêts économiques croisés. Chaire Santé de Sciences Po Paris (France). 2022, pp.59. hal-04905857

HAL Id: hal-04905857

<https://sciencespo.hal.science/hal-04905857v1>

Submitted on 22 Jan 2025

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

LA NON-RÉGULATION DE LA PUBLICITÉ ALIMENTAIRE : LA FORCE D'INTÉRÊTS ÉCONOMIQUES ET CROISÉS

Rapport de recherche réalisé par Julie Blanck
Sous la direction scientifique de Daniel Benamouzig

2022

EXECUTIVE SUMMARY

A partir des années 2000, de nouvelles politiques nutritionnelles émergent en France, notamment autour du Programme National Nutrition Santé (PNNS) afin d'agir sur l'alimentation des Français et réduire les pathologies chroniques (cardiovasculaires, diabète, obésité) (Séguy, 2014 ; Boubal, 2018). Ces politiques sont depuis régulièrement traversées par des controverses concernant à la fois la sécurité sanitaire (listeria, dioxine, vache folle, OGM) et la qualité nutritionnelle (taxe, étiquetage) (Borraz, 2008 ; Benamouzig, Blanck, 2023). Dans ce contexte, les acteurs de la santé mettent en avant différentes modalités d'action pour agir à la fois sur les comportements des consommateurs et sur l'offre alimentaire, suivant une logique de gouvernement des conduites ((Dubuisson-Quellier, (dir) 2016 ; Dubuisson-Quellier, 2017 ; Dubuisson-Quellier, Granier, 2019). Parmi celles-ci, ils proposent de réguler davantage la publicité alimentaire pour réduire l'exposition des enfants aux stratégies marketing des industriels de l'agroalimentaire (Boubal, 2018). Mais à chaque tentative, ils font face à une opposition massive et systématique des acteurs économiques de l'agroalimentaire et de la publicité, qui s'allient pour bloquer toute initiative publique sur ce domaine. Pourtant l'effet néfaste de la publicité semble scientifiquement démontré : de nombreux experts produisent régulièrement des rapports dans lesquels ils font ce constat et appellent à une régulation plus contraignante : notamment l'OMS¹, l'INSERM², le HCSP³, l'IGAS⁴, la Cour des comptes et Santé Publique France. Et de nombreux pays ont déjà mis en œuvre des mesures pour encadrer davantage la publicité alimentaire : le Royaume-Uni, le Québec, la Norvège, l'Irlande, le Chili ou encore le Mexique.

Comment expliquer que ce domaine reste régi par un système d'autorégulation professionnelle, jugé inefficace par les acteurs de la santé ? Alors que d'autres exemples d'action publique dans le domaine de la nutrition ont donné lieu à des succès visibles, notamment autour de la mise en œuvre du Nutri-Score, ce chapitre propose d'analyser les conditions qui font que ces tentatives de régulation se traduisent par une succession d'échecs. Les acteurs de la santé, l'agroalimentaire et de la publicité (publics et privés) s'affrontent pour proposer des cadres cognitifs et des solutions différentes, entre régulation et incitation : les acteurs de la santé souhaitent modifier l'environnement et l'offre alimentaire, en interdisant ou limitant la publicité en fonction du profil nutritionnel des produits et selon les horaires de diffusion. Ils tentent de rouvrir régulièrement le processus de décision politique et de proposer de nouvelles solutions possibles (Callon, Barthes, 2005 ; Castel, Chessel, 2019 ; Blanck ; 2019). Mais les acteurs de l'agroalimentaire et de l'audiovisuel défendent le principe de l'autorégulation professionnelle : ils considèrent qu'une régulation plus contraignante serait trop coûteuse et constituerait une menace pour le secteur de l'audiovisuel ; ils estiment que

1 Organisation Mondiale de la Santé

2 Institut national de la santé et de la recherche médicale

3 Haut Conseil pour la Santé Publique

4 Inspection générale des affaires sociales

les consommateurs sont informés par la publicité et qu'ils sont ensuite libres de consommer des produits qui sont autorisés à la mise sur le marché.

Ce rapport retrace le processus de construction de ce problème de santé publique (Gilbert, Henry, 2009) afin d'expliquer le phénomène de verrouillage de l'action publique, en analysant l'alliance entre acteurs de l'agroalimentaire et de l'audiovisuel, contre ceux de la santé. Alors qu'habituellement les phénomènes de dépendance au sentier sont souvent expliqués par l'auto-renforcement de solutions jugées inefficaces (Pierson, 2004 ; Thelen, 2003 ; Hassenteufel, 2021), nous faisons l'hypothèse que dans ce cas le verrouillage de l'action publique et le maintien d'une solution jugée inefficace est le fruit d'un travail politique de la part des acteurs économiques (Benamouzig, Cortinas Munoz, 2022 ; Cortinas Munoz, Benamouzig, 2020).

Dans ce rapport, nous proposons de suivre un plan chronologique afin d'analyser des moments différents dans la construction du problème et les stratégies développées par les acteurs. Depuis 2008, alors qu'ils ne participent pas habituellement aux politiques nutritionnelles, les acteurs de l'audiovisuel se mobilisent régulièrement formant une alliance avec les acteurs de l'agroalimentaire pour bloquer les tentatives de régulation et garder la maîtrise du secteur de la publicité alimentaire. Une première partie analysera les tentatives de régulation et de concertation initiées par le ministère de la Santé en 2008 et la mise en place de dispositifs volontaires limités : la charte volontaire du CSA de 2009 et la loi « *Gattolin* » de 2016. Nous faisons l'hypothèse que ces dispositifs permettent de rendre visible une action politique, tout en préservant les intérêts des acteurs économiques.

A partir de 2017, des acteurs de la santé et des parlementaires tentent de défendre une plus forte régulation et mobilise un nouvel instrument : le logo Nutri-Score. Ils tentent de modifier le cadrage cognitif du problème de la publicité et proposent des solutions plus concrètes et tentent ainsi de bénéficier de la légitimité scientifique et politique du Nutri-Score en proposant de l'utiliser comme profil nutritionnel. Plusieurs options sont élaborées par différents acteurs, de manière éclatée et disparate : affichage volontaire du logo dans les publicités, affichage obligatoire ou interdiction de publicité pour les produits mal notés. Ces propositions sont publicisées à plusieurs reprises : lors de la préparation du futur PNNS (rapports INSERM et HCSP de 2017) ; lors des Etats généraux de l'alimentation et de la loi EGALIM (2018) ; et dans le cadre de la loi « *anti-malbouffe* » de la France Insoumise (2020) ; dans un rapport de la Cour des comptes (2020). Mais lors de chaque tentative, le gouvernement reprend les arguments des acteurs économiques et arbitre en leur faveur. En 2018, avec la réforme de l'audiovisuel et l'élaboration d'une nouvelle charte, le gouvernement confirme le choix de l'autorégulation, mais la charte connaît des transformations aux effets ambigus : elle promeut l'affichage volontaire du Nutri-Score et fixe comme objectif la réduction effective de l'exposition des enfants à la publicité. L'ARCOM⁵ (ex-CSA⁶) est chargée d'évaluer quantitativement cette réduction et de proposer des mesures pour atteindre cet objectif européen. Ces conflits opposant les défenseurs de la régulation et de l'autorégulation permettent de suivre l'émergence de

⁵ Autorité publique française de régulation de la communication audiovisuelle et numérique

⁶ Conseil Supérieur de l'Audiovisuel

modalités d'action hybrides « *volontaires encadrées* » dans le cadre d'une co-construction de politiques publiques (Dubuisson-Quellier (dir.), 2018 ; Dubuisson-Quellier, Granier, 2019).

SOMMAIRE

Executive Summary	2
Sommaire	5
Introduction.....	6
1. Le Choix d'une autorégulation professionnelle.....	10
1.1. Publicité et obésité infantile : construction d'un problème public.....	10
1.2. La charte alimentaire du CSA : renforcer le système d'autorégulation, pour ne pas réguler la publicité.....	14
1.3. La loi « <i>Gattolin</i> » : une régulation limitée pour des intérêts économiques préservés.....	18
2. Controverse parlementaire sur l'alimentation : faire du Nutri-Score un outil de regulation de la publicité ?.....	22
2.1. La régulation de la publicité, au cœur de la future politique nutritionnelle.....	23
2.2. Les Etats généraux de l'Alimentation et la loi EGALIM : rendre obligatoire l'affichage du Nutri-Score dans les publicités.....	28
2.3. Proposition de loi « <i>anti-malbouffe</i> » de la France insoumise.....	31
2.4. Le rapport de la Cour des comptes (2019).....	33
3. La Réforme de l'audiovisuel : la confirmation du mode incitatif.....	36
3.1. Le rapport Santé Publique France (2020) : préparer la réforme de l'audiovisuel.....	37
3.2. Réforme de l'audiovisuel et nouvelle charte alimentaire : renforcer la co-régulation.....	39
3.3. L'évaluation de la charte : nouvel instrument politique ambigu.....	44
3.4. La surprise de la Convention Citoyenne pour le Climat (2019) et de la loi Climat (2021) : une ouverture possible.....	46
Conclusion.....	51
Perspectives.....	52
Tableau récapitulatif	53
Liste des sigles et des acronymes	55
Bibliographie.....	56

INTRODUCTION

Depuis le milieu des années 2000, des acteurs administratifs et chercheurs en santé publique ont participé à l'élaboration de politiques nutritionnelles françaises, à travers notamment la création du PNNS Programme National Nutrition Santé (Bouabal, 2018). Ces politiques ont pour objectif d'agir sur l'alimentation des Français, considérant qu'une trop grande consommation de produits de mauvaise qualité nutritionnelle est à l'origine de nombreuses pathologies chroniques (cardiovasculaires, diabète). Ces politiques se sont construites dans le temps à travers une succession de controverses, certaines, plutôt médiatiques, ont publicisé des risques liés à l'alimentation (listeria, dioxine, vache folle, OGM) ; d'autres controverses ont porté davantage sur le cadrage du problème et les solutions développées pour améliorer la qualité nutritionnelle de l'offre (notamment taxes, étiquetage nutritionnel).

Ces controverses opposent habituellement d'une part les acteurs administratifs (ministère de la santé, agences), chercheurs en santé publique, associations (de malades, de consommateurs) et de l'autre les acteurs de l'agroalimentaire (ministère de l'agriculture, producteurs, distributeurs). Et le caractère interministériel de ces politiques nécessite généralement des arbitrages gouvernementaux. Dans le cadre d'une co-construction de politiques publiques (impliquant acteurs publics et privés), ces différents acteurs ont tendance à défendre des cadrages et des solutions différentes. Les acteurs de la santé promeuvent des solutions contraignantes ; ceux de l'agroalimentaire privilégient au contraire des solutions incitatives, de « *gouvernement des conduites* » (chartes d'engagement, information) (Dubuisson-Quellier (dir.), 2018). Ainsi les tentatives de régulation portées par les acteurs de la santé sont souvent bloquées ou ralenties par les acteurs du secteur agroalimentaire (Benamouzig, Cortinas Munoz, 2022).

La controverse de la publicité alimentaire fait rejouer ces rapports de force, opposant enjeux de santé publique et intérêts privés. Mais il s'agit d'une controverse singulière : alors que les tentatives de régulation, voire d'interdiction, de la publicité alimentaire, sont récurrentes (visant plus particulièrement les enfants), les acteurs de la santé ne parviennent pas à imposer de mesures contraignantes, et le cadre des actions effectivement mises en œuvre reste incitatif, reposant sur la bonne volonté des acteurs économiques. Pourtant, l'effet néfaste de la publicité pour des produits de mauvaise qualité nutritionnelle semble évident et démontré. De nombreux acteurs internationaux (OMS Organisation Mondiale de la Santé) et nationaux (INSERM⁷, HCSP Haut Conseil de la Santé Publique, IGAS⁸, Cour des comptes, Santé Publique France) appellent à une régulation plus contraignante de ces publicités et certains pays (comme le Royaume-Uni, le Québec, la Norvège, l'Irlande, le Chili ou le Mexique) constituent des exemples de régulation de la publicité alimentaire. Le lien entre publicité et alimentation étant établi, notamment pour les publics les plus vulnérables face aux techniques publicitaires (les enfants et adolescents), comment expliquer que ce domaine reste régi par des mesures incitatives, jugées inefficaces par les acteurs de la santé, et que les

⁷ Institut national de la santé et de la recherche médicale.

⁸ Inspection générale des affaires sociales.

tentatives de régulation, gouvernementales ou parlementaires, se traduisent par une succession d'échecs ? Dans cette controverse, les acteurs s'affrontent pour proposer des solutions différentes, tout en reconnaissant le problème des effets négatifs de la publicité sur l'alimentation. Mais ils défendent des cadres cognitifs d'action très contradictoires : d'un côté il s'agit de modifier l'environnement et l'offre alimentaire, en interdisant ou limitant la publicité ; de l'autre, les tenants de l'autorégulation considèrent que les consommateurs sont informés par la publicité, qu'ils sont ensuite libres d'acheter ou non ces produits.

En retraçant son histoire depuis les années 2000, cette étude rend compte des différents moments au cours desquels cette controverse a été régulièrement réactivée. Notre hypothèse pour expliquer les échecs successifs de tentatives de régulation repose sur l'implication de nouveaux acteurs qui viennent reconfigurer les rapports de force opposant habituellement acteurs de la santé et de l'agroalimentaire : il s'agit des acteurs de la publicité et de l'audiovisuel (ministère de la Culture, ARCOM⁹ (ex-CSA¹⁰), ARPP¹¹, médias, chaînes TV, agences de publicité). Ces acteurs, qui ne participent pas habituellement à l'élaboration des politiques nutritionnelles, se sont mobilisés régulièrement à partir de 2008, pour bloquer les différentes initiatives des défenseurs d'une plus forte régulation.

Nous proposons de distinguer trois grands moments pour saisir cette reconfiguration. Lors d'une première période, face à des tentatives de régulation de la part des acteurs de la santé (notamment lors d'une concertation organisée par le ministère de la Santé en 2008), les acteurs de l'audiovisuel parviennent à préserver leurs intérêts en proposant une charte volontaire (charte alimentaire du CSA, dont l'efficacité est pourtant critiquée) : au lieu de supprimer la publicité, ils s'engagent à diffuser des messages et programmes sanitaires. En 2016, dans le cadre d'une réforme plus large du financement de l'audiovisuel, la loi « *Gattolin* »¹², portée par des parlementaires, supprime les publicités sur les programmes jeunesse des chaînes TV publiques, mais les chaînes privées parviennent à maintenir la publicité alimentaire sans restriction. Malgré l'importance symbolique de ces mesures (charte alimentaire et loi « *Gattolin* »), leurs effets sont très limités et les intérêts des acteurs économiques préservés.

Puis à partir de 2017, des acteurs de la santé et des parlementaires se mobilisent à plusieurs reprises pour défendre la régulation de la publicité et l'inscrire dans de nouvelles politiques portant sur la nutrition et l'alimentation. Un nouvel instrument de santé publique vient alors modifier le cadrage de la controverse et les solutions envisagées : le logo Nutri-Score. En effet, comme l'anticipaient les acteurs économiques, les acteurs de la santé impliqués dans l'élaboration du logo nutritionnel envisagent de l'utiliser pour demander une régulation accrue de la publicité alimentaire. Certains réclament l'affichage du logo sur les publicités. D'autres souhaitent élargir la loi « *Gattolin* »

⁹ Autorité publique française de régulation de la communication audiovisuelle et numérique.

¹⁰ Conseil Supérieur de l'Audiovisuel.

¹¹ Autorité de Régulation Professionnelle de la Publicité.

¹² Loi n° 2016-1771 relative à la suppression de la publicité commerciale dans les programmes jeunesse de la télévision publique.

et interdire la publicité pour les aliments de mauvaise qualité nutritionnelle (D et E) aux heures d'écoute conjointe. Ces propositions sont portées à plusieurs reprises par des parlementaires et des experts dans le cadre de la préparation de nouvelles politiques sur l'alimentation : lors de la préparation du futur PNNS (rapport INSERM et HCSP de 2017) ; lors des Etats généraux de l'alimentation et de la loi EGALIM (2018) ; lors de la loi « *anti-malbouffe* » (niche parlementaire de La France insoumise de 2019). L'Assemblée nationale demande ensuite un rapport à la Cour des comptes sur l'obésité (2020), qui formule les mêmes recommandations sur l'encadrement de la publicité. Mais à chaque tentative, le gouvernement reprend les arguments des acteurs de l'audiovisuel craignant les conséquences financières sur le secteur et défendant le système de la charte et de l'autorégulation.

Une troisième période concerne le projet de loi de réforme de l'audiovisuel, la transposition de la directive « *Services de Médias Audiovisuels* » de 2018 et l'élaboration d'une nouvelle charte : ces épisodes donnent de nouveaux lieux à une publicisation du problème de l'exposition des enfants à la publicité, les acteurs de la santé produisant des éléments plus précis sur l'inefficacité de l'autorégulation et les mesures qu'ils souhaiteraient mettre en œuvre (notamment avec un rapport de Santé Publique France de 2020). Là encore, le gouvernement confirme le choix d'un système incitatif. Mais la charte connaît certaines transformations, aux effets ambigus : elle promeut l'affichage du Nutri-Score (porté par le CSA), fixe comme objectif la réduction de l'exposition des enfants à la publicité pour des produits de mauvaise qualité nutritionnelle (suivant la Directive SMA). Par ailleurs l'ARCOM (ex-CSA) est chargée d'évaluer les effets de la charte alimentaire sur l'exposition des enfants à la publicité alimentaire, l'objectif fixé par la directive étant « *la réduction* ». Cette évaluation d'un dispositif volontaire constitue dès lors une nouvelle opportunité pour les acteurs de la santé pour demander de nouveau une régulation, face à un système incitatif inefficace pour atteindre cet objectif. Enfin signe de l'attente de la population d'une régulation de la publicité alimentaire, le sujet émerge lors de la Convention Citoyenne pour le Climat à la surprise générale. Mais les acteurs de la culture et de l'agroalimentaire (publics et privés) parviennent à chaque fois à retarder ou à faire échouer les tentatives de régulation : leur alliance est particulièrement efficace face aux acteurs de la santé et associations de consommateurs.

Cette étude croise des méthodes et cadres théoriques empruntés à la sociologie de l'action publique, à la sociologie des sciences et des techniques et à la sociologie de la santé. Nous avons réalisé 23 entretiens semi-directifs et 1 échange écrit avec des acteurs variés du domaine de la santé (ministère de la Santé, Santé Publique France, chercheurs et experts), du domaine de l'audiovisuel (ministère de la Culture, ARCOM, ARPP, SNPTV¹³, AACC¹⁴, et de l'agroalimentaire (Ministère chargé de l'agriculture, Groupe MOM), et acteurs publics (parlementaires, Cour des comptes) et associations (UFC-Que choisir, CLCV, Foodwatch, CNAO¹⁵). Malgré de nombreuses tentatives, nous avons recueilli peu de réponses de la part des industriels de l'agroalimentaire. Nous avons

¹³ Syndicat National de la Publicité Télévisée.

¹⁴ Association des Agences Conseil en Communication.

¹⁵ Collectif National des Associations d'Obèses.

complété ce matériau par l'analyse de documents variés : rapports (parlementaires, d'expertise, dévaluation de politique publique), débats parlementaires, articles scientifiques, articles médiatiques, communiqués de presse, sites institutionnels, chartes, lois, règles.

Ce travail est réalisé dans le cadre de travaux portant sur les politiques alimentation / santé réalisés au sein de la Chaire Santé de Sciences-Po, sur les activités politiques des industriels de l'agroalimentaire, notamment dans les domaines du lait et des compléments alimentaires (Cortinaz-Munoz, Benamouzig, 2022), sur le Nutri-Score (Blanck, Benamouzig, 2018) et sur les repères nutritionnels (Bouabal, Benamouzig, 2019). Il s'inscrit dans la continuité de travaux portant sur le marketing alimentaire et la mise en place des messages sanitaires (Bouabal, 2018), et permet d'explorer sur une période plus récente l'émergence du Nutri-Score comme instrument pertinent pour concrétiser des propositions précises de régulation de la publicité. S'appuyant sur le succès du logo, les acteurs s'approprient ce profil nutritionnel et le détournent de ses objectifs initiaux, pour faire des propositions d'usage différentes, selon les modalités d'action publique qu'ils défendent entre incitation ou régulation (affichage volontaire, affichage obligatoire, ou interdiction des produits mal classés).

Ce nouvel instrument favorise alors la reconfiguration des rapports de force et des positions des différents acteurs, autour d'un objet controversé mêlant enjeux de santé, d'alimentation et de culture. Plus généralement, les conflits opposant les défenseurs de la régulation contre les tenants de la co-régulation ou de l'autorégulation professionnelle, permettent de suivre l'émergence de modalités d'action hybrides, « *volontaires encadrées* » (Dubuisson-Quellier, Granier, 2019), reposant sur l'engagement des acteurs privés pour mettre en œuvre des cadres formalisés par les autorités publiques. Ces réflexions viennent éclairer les liens entre sphère politique et sphère médiatique, et interroger les frontières poreuses et les échanges entre public et privé dans la co-construction de politiques publiques (Dubuisson-Quellier (dir.), 2018) : dans ce cas pour saisir comment des acteurs privés parviennent à verrouiller l'action publique et à préserver leurs intérêts économiques au détriment d'enjeux de santé publique.

1. LE CHOIX D'UNE AUTOREGULATION PROFESSIONNELLE.

La construction du lien entre publicité et obésité comme problème de santé publique a lieu à partir des années 2000, notamment dans le cadre de rapports élaborés par l'INSERM¹⁶ et par l'AFSSA¹⁷. Le problème est ensuite mis en avant dans le PNNS de 2006. En 2008, la ministre de la Santé, Roselyne Bachelot, lance une concertation sur le sujet pour négocier la mise en place d'une régulation plus contraignante de la publicité alimentaire. Mais cette tentative est directement bloquée par une alliance des acteurs de l'agriculture et de l'audiovisuel, qui parviennent à verrouiller ce débat en bénéficiant d'arbitrages favorables à la mise en place d'un système d'autorégulation.

1.1. Publicité et obésité infantile : construction d'un problème public.

Face à la multiplication de crises alimentaires au début des années 2000, certains acteurs du ministère de la Santé et chercheurs en santé publique proposent de créer une politique nutritionnelle française (Bouabal, 2018). La publicité alimentaire y est très tôt dénoncée pour ses effets néfastes sur la santé des populations, notamment les enfants, mais les solutions proposées ne sont pas stabilisées : elles font l'objet de négociations entre acteurs de la santé, de l'agroalimentaire et de l'audiovisuel, faisant jouer une tension entre régulation et autorégulation.

Pour légitimer le fait de réguler davantage ces activités, une attention particulière est portée à l'alimentation des enfants, car les comportements alimentaires formés jeunes peuvent ensuite se poursuivre à l'âge adulte¹⁸. Et ils sont particulièrement vulnérables face aux techniques publicitaires. D'un point de vue juridique, comme l'explique une chercheuse en droit sur le choix de ce public cible, cela permet de contourner les arguments des acteurs économiques mettent en avant le libre arbitre des consommateurs : les enfants étant particulièrement vulnérables aux stratégies des publicitaires, il est nécessaire de les protéger en limitant la liberté des annonceurs (les industriels) de communiquer sur leurs produits (liberté d'entreprendre et liberté d'expression) : *« la protection des enfants est plus facile dans la mesure où ils sont plus vulnérables aux techniques publicitaires. Ils ont des droits fondamentaux aussi à être préservés de l'influence publicitaire (...) alors que pour les adultes, on considère qu'ils sont suffisamment armés pour résister aux pressions publicitaires. (...) Et le problème c'est que contrairement au tabac, le produit alimentaire n'est pas dangereux en soi (...) c'est la consommation excessive de certains produits qui entraîne un régime déséquilibré et puis qui est sanctionné. C'est ce qui fait en fait toute la difficulté »*¹⁹.

¹⁶ « Expertise collective sur le dépistage et la prévention de l'obésité chez l'enfant » de l'Institut National de la Santé et de la Recherche Médicale (Inserm) - Juin 2000.

¹⁷ AFSSA Agence française de sécurité sanitaire des aliments, « Obésité de l'enfant : impact de la publicité télévisée », communiqué, 6/07/2004.

¹⁸ Entretien responsables DGS, 9/12/2021.

¹⁹ Entretien chercheuse, 12/11/2021.

Rédigé à la demande du Haut Comité de Santé Publique, le rapport Serge Hercberg (professeur en nutrition) et Anne Tallec (médecin en santé publique), intitulé « *Pour une politique nutritionnelle de santé publique en France* » (2000)²⁰, insiste déjà sur la nécessité de réguler davantage la publicité alimentaire. Des expériences de santé publique et des études permettent alors de justifier cette orientation cognitive. Pour contrer les effets de la publicité sur la consommation, le rapport préconise la mise en place de programmes d'information et d'éducation nutritionnelle, et de surveiller davantage la publicité alimentaire (notamment de lutter contre les publicités trompeuses). Mais ce type de mesure n'est pas inscrite dans le premier PNNS (Programme National Nutrition Santé). Comme l'explique un ancien dirigeant du PNNS, les premières propositions sont « *assez timides* »²¹. Initialement ils envisagent de limiter ces actions aux programmes jeunesse : « *on n'était pas conscients du fait que les enfants sont présents devant les écrans à des horaires qui ne sont pas (...) des programmes destinés à l'enfance. (...) au départ, on s'est battu sur l'idée éventuellement d'intervenir sur la publicité, mais uniquement dans les programmes enfants* »²².

L'interdiction de la publicité fait ensuite l'objet d'amendements portés par des députés socialistes (dont Jean-Marie Le Guen) lors des discussions parlementaires sur la loi de santé publique de 2003, afin de lutter contre l'obésité des enfants (Boubal, 2018). Ces amendements ne sont pas adoptés faute de soutien politique de la part du gouvernement et d'autres parlementaires (Boubal, 2018). Le ministre de la Santé met alors au vote un amendement pour utiliser le profilage nutritionnel afin de réguler la publicité et demander aux producteurs de diffuser des messages de prévention et programmes d'éducation. Parallèlement, un groupe de travail de l'AFSSA prépare un rapport sur les glucides, et les membres de ce groupe profitent de cette médiatisation pour demander dans un communiqué une réglementation de la publicité²³. Ils établissent le lien entre publicité et obésité infantile en reprenant les travaux de la Food Standards Agency (du Royaume-Unis) selon lesquels la publicité influence les comportements d'achat et de consommation des enfants (Hastings et al., 2003). Ils présentent également le rapport de l'International Obesity Task Force de l'OMS (2004) qui confirme ce constat au niveau international. Ils concluent : « *l'interdiction de la publicité alimentaire à destination des enfants est une mesure cohérente et proportionnée* ».

Ce sujet fait l'objet d'une médiatisation importante, mais l'interdiction de la publicité est écartée par le gouvernement, au profit d'une mesure plus incitative. La loi de santé publique de 2004²⁴ impose aux annonceurs d'inscrire « *une information à caractère sanitaire* » dans les publicités « *en faveur de boissons avec ajouts de sucres, de sel ou d'édulcorants de synthèse ou de produits alimentaires manufacturés* » ; si les annonceurs souhaitent y déroger, ils doivent verser 1,5% des montants annuels nets alloués à ces publicités (Boubal, 2018). Le ministère de la Santé et l'INPES²⁵ préparent

²⁰ <https://www.inserm.fr/wp-content/uploads/2017-11/inserm-rapportthematique-politiquenutritionnellesantepublique-2000.pdf>

²¹ Entretien chercheur, 4/11/2021.

²² Entretien chercheur, 4/11/2021.

²³ AFSSA, « Obésité de l'enfant : impact de la publicité télévisée », communiqué, 6/07/2004.

²⁴ Loi du 9 août 2004, relative à la politique de santé publique.

²⁵ Institut national de prévention et d'éducation pour la santé, future Santé Publique France.

ensuite la mise en œuvre de cette mesure et rédigent ces messages sanitaires à partir de 2007 (pour approfondir voir Boubal, 2018, Chapitre 5). Mais cette mesure permet de rendre visible une action sur la publicité, tout en préservant les intérêts économiques des acteurs de l'audiovisuel, comme l'explique Camille Boubal : « *la mise en place des bandeaux sanitaires atteste moins d'une victoire des acteurs de santé publique sur les intérêts économiques que de régulations à base de compromis non résolus entre intérêts divergents, voire contradictoires* » (Boubal 2018).

Dès sa mise en œuvre, cette mesure fait l'objet de critiques de la part d'acteurs de la santé et d'associations de consommateurs, qui réclament une régulation plus contraignante (Boubal, 2018). Des associations de consommateurs (notamment UFC-Que choisir et le Collectif « *Obésité : protégeons nos enfants* ») réalisent des études et se mobilisent pour dénoncer l'inefficacité des messages sanitaires et demander de nouveau une régulation de la publicité alimentaire²⁶. En septembre 2006, l'UFC-Que choisir réalise une étude auprès de parents et d'enfants et montre que les 30 % d'enfants les plus exposés à la publicité sont également ceux dont l'alimentation est la plus déséquilibrée²⁷. En février 2007²⁸, l'association critique l'inefficacité des messages sanitaires (peu visibles, inopérants et vagues) et juge que l'autorégulation professionnelle édictée par le BVP (Bureau de vérification de la publicité) est inefficace. Elle demande donc d'encadrer réglementairement les publicités des programmes jeunesse en fonction « *de l'intérêt nutritionnel* » des produits. L'association demande de « *ne pas autoriser la diffusion des publicités pour les produits alimentaires les plus gras, les plus sucrés et les plus salés lors des programmes pour enfants* ». Etant donné que 71% du temps que les enfants passent devant la télévision l'est sur des programmes non destinés aux enfants, l'association demande dès cette période que la régulation concerne les programmes dont une partie importante du public est constituée d'enfants.

Dans son rapport 2006-2007, l'association développe davantage ses propositions pour la mise en place d'un cadre réglementaire. Elle s'appuie sur les expériences étrangères : au Québec, les publicités ciblant les enfants sont interdites depuis 1978 ; en Suède, la publicité est interdite pendant les plages horaires des enfants ; au Luxembourg et en Belgique elle est interdite 5 min avant et après les programmes pour enfants ; et en Grande-Bretagne, la publicité pour les aliments très riches en sucre et en gras est interdite avant, pendant et après les émissions pour enfants de 4 à 9 ans. Cette mesure repose sur le profil nutritionnel développé par la Food Standard Agency pour classer les aliments en fonction de leur intérêt nutritionnel. A partir de 2008, ces règles doivent être étendues aux émissions destinées aux enfants de 9 à 15 ans.

En s'appuyant sur ces exemples, l'UFC-Que choisir demande un texte réglementaire pour « *interdire les publicités télévisées pour les produits déséquilibrés : lors des programmes visionnés par les*

²⁶ UFC-Que Choisir, communiqué de presse, « Obésité infantile et publicités télévisées, Bilan 2006-2007 »
Publié le : 18/09/2007.

²⁷ « Etude sur l'influence de la publicité télévisée sur les préférences et les comportements alimentaires des enfants » - UFC-Que Choisir - septembre 2006.

²⁸ UFC-Que Choisir, « Obésité et publicités télévisées. Quelles mesures de protection pour les enfants ? »
Publié le : 26/02/2007.

enfants (notion devant inclure les tranches horaires où une majorité d'enfants regarde la télévision en l'absence de leurs parents), les produits concernés devant être définis sur la base des profils nutritionnels développés par l'Afssa et l'Aesa ». Après une campagne de terrain menée sur l'obésité infantile en France, l'association demande une loi de prévention de l'obésité infantile et publie le 4 décembre 2007 une lettre ouverte adressée à Roselyne Bachelot, ministre de la Santé (Boubal, 2018).

En réponse à ces critiques, en février 2008, Roselyne Bachelot organise en parallèle un groupe de concertation avec les acteurs économiques de l'agroalimentaire et de l'audiovisuel²⁹ (Boubal, 2018). En l'absence d'une autorégulation efficace, elle menace de mettre en place une régulation pour interdire la publicité alimentaire pendant les programmes destinés aux enfants. Le ministère de la Santé organise les premières réunions avec les acteurs économiques. Lors de ces réunions, les acteurs de l'audiovisuel s'opposent explicitement aux tentatives de régulation initiées par le Ministère, comme l'explique un responsable de la DGS (Direction Générale de la Santé, Ministère chargé de la santé) : « *Février-mars 2008, il y a eu des réunions avec les acteurs, des réunions houleuses. (...) Et c'est là que j'ai découvert que les acteurs puissants dans ce domaine-là, c'était pas du tout l'industrie agroalimentaire, mais c'était les médias* »³⁰. Selon lui les acteurs de l'industrie agroalimentaires étaient plus discrets lors de ces réunions : « *clairement, la puissance des médias leur donnait un paravent pour ne pas agir eux-mêmes officiellement* »³¹.

Ces acteurs développent alors les arguments sur la publicité nécessaire à la production de contenus audiovisuels de qualité : « *ils nous faisaient culpabiliser parce que ces producteurs d'émissions nous expliquaient que pour pouvoir faire de la production d'émissions pour enfants de qualité, faites-en France, avec une culture française, ils avaient besoin de sous. Et que s'ils n'avaient pas ces sous, on allait tout acheter, des dessins animés et des trucs comme ça, qui venaient des États-Unis* »³². Ces discussions créent des « *crispations* » entre médias, publicité et santé, les acteurs les plus puissants étant ceux de la télévision³³. En avril lors d'une réunion interministérielle et suite à la mobilisation des acteurs économiques, le Président de la République décide de dessaisir le ministère de la Santé du sujet, et de le confier à la ministre de la Culture, Christine Albanel, qui défend les intérêts des acteurs de l'audiovisuel contre cette tentative de régulation. Selon une chercheuse, ce revirement est le signe de la faiblesse du poids de la santé face à la culture dans les équilibres interministériels : « *Globalement ça a toujours été une question qui a été confiée, et d'ailleurs à l'époque où Roselyne Bachelot s'intéressait à cette question, Nicolas Sarkozy avait transféré le dossier à Christine Albanel, Ministre de la Culture, donc comme ça la messe était dite. Et donc ça a été très souvent des dossiers qui ont été gérés par le ministère de la Culture avec un*

²⁹ « Nutrition et obésité : nouvelles mesures pour 2008 et évaluation des messages accompagnant les publicités de l'industrie agro-alimentaire », dossier de presse Ministère de la santé, lundi 4 février 2008.

³⁰ Entretien responsable DGS, 24/11/2021.

³¹ Entretien responsable DGS, 24/11/2021.

³² Entretien responsable DGS, 24/11/2021.

³³ Entretien responsable DGS, 24/11/2021.

dialogue avec le ministère de l'Agriculture, le ministère de l'Économie et des Finances. Et c'est vrai que le ministère de la Santé a été... a toujours eu une place qui a été limitée dans les discussions. Donc on voit que globalement dans la communication audiovisuelle, la difficulté c'est que le Ministère de la Santé est quand même rarement consulté »³⁴.

1.2. La charte alimentaire du CSA : renforcer le système d'autorégulation, pour ne pas réguler la publicité.

Cette démarche de concertation pilotée par le ministère de la Culture aboutit à une solution qui préserve les intérêts des acteurs de l'audiovisuel, en poussant plus loin le système d'autorégulation professionnelle existant, déjà porté par le BVP. Elle donne lieu à la signature d'une charte volontaire « *pour promouvoir une alimentation et activité physique favorables à la santé dans les programmes et les publicités diffusés à la télévision* » le 18 février 2009, portée par le CSA (Boubal, 2018) : à propos de cette charte, le Ministère de la Culture privilégie le terme de « *co-régulation* », au terme d'auto-régulation, jugeant qu'elle est le fruit de négociations avec des autorités publiques, notamment le CSA : « *on parle de co-régulation de notre côté. Donc parce que c'est une régulation qui est en réalité encadrée, pilotée par cette autorité indépendante [CSA], mais qui s'associe à une forme d'autorégulation des professionnels puisqu'ils prennent des engagements qui sont volontaires* »³⁵.

Cette charte est signée pour 5 ans par les ministères de la culture et de la santé, et des acteurs de la publicité, de l'audiovisuel et de l'agroalimentaire (ANIA³⁶) : ces acteurs s'engagent volontairement à « *améliorer le contenu des publicités* » pour les enfants, à proposer des tarifs réduits à l'INPES pour la diffusion de ses campagnes, et à diffuser des programmes d'information sur l'alimentation et l'activité physique (volumes entre 340 et 470 heures)³⁷. Elle doit être évaluée par le CSA et l'ARPP. La création de cette charte permet aux acteurs de l'audiovisuel de devancer et désamorcer les tentatives de régulation ; des responsables du Ministère de la culture expliquent ainsi : « *c'était en réaction à une volonté politique (...) d'encadrer dans la loi la publicité alimentaire et la limiter. Et qu'en réaction, les acteurs ont préféré prendre de l'engagement volontaire pour éviter cet encadrement* »³⁸. En revanche cette initiative est critiquée par les défenseurs de la régulation, qui considèrent qu'il s'agit d'une charte « *totalemment pipeau (...) il n'y avait rien dedans. (...) Au Ministère de la Santé on a tout de suite compris que c'était du flan* »³⁹.

Cette charte vient compléter le système d'autorégulation professionnelle du secteur de la publicité porté par le BVP Bureau de Vérification de la Publicité (future ARPP) : règles de déontologie que

³⁴ Entretien chercheuse, 12/11/2021.

³⁵ Entretien responsables ministère de la Culture, 21/01/2021.

³⁶ Association nationale des industries alimentaires

³⁷ Charte « pour promouvoir une alimentation et activité physique favorables à la santé dans les programmes et les publicités diffusés à la télévision », 2009.

³⁸ Entretien responsables ministère de la Culture, 21/01/2021.

³⁹ Entretien chercheur 4/11/2022.

les professionnels doivent appliquer pour être validés par l'ARPP, son visa étant généralement exigé par les chaînes TV. Comme l'explique Camille Boubal, à partir de 2003, pour bloquer les tentatives de régulation de la publicité, ce système d'autorégulation est renforcé dans le domaine de l'alimentation (Boubal, 2018). Le BVP modifie les règles de déontologie concernant les enfants et crée un module « *enfants et alimentation* », pour lutter contre des publicités incitant à l'excès, le grignotage et la sédentarité (Boubal, 2018). Il délivre des avis pour la publicité télévisée. En juin 2008, l'ARPP entre en vigueur, autour de trois dispositifs : le Conseil de l'éthique publicitaire (CEP), qui existe depuis 2005, le Jury de déontologie publicitaire (JDP) et le Conseil paritaire de la publicité (CPP) (Dubuisson-Quellier, Gaertner, 2016).

La création de cette charte et l'existence d'une autorégulation professionnelle permettent ainsi aux acteurs de l'audiovisuel de désamorcer de nouvelles tentatives parlementaires, en montrant que des actions sont déjà mises en œuvre. Ainsi parallèlement au déroulement de la concertation, la députée Valérie Boyer est chargée de la rédaction d'un rapport d'information sur l'obésité, et elle propose de réglementer la publicité : pour « *Limiter la publicité pour les produits à forte densité énergétique* » dans les programmes à forte audience d'enfants et d'adolescents⁴⁰. A partir de ce rapport, lors des discussions sur la nouvelle loi de santé de 2009, elle propose un amendement pour réguler la publicité⁴¹. Mais elle n'est pas suivie par le gouvernement et vote contre sa propre proposition (Boubal, 2018).

Dans son rapport de 2010⁴², le CSA propose de maintenir ce système qu'il estime efficace. Il critique l'interdiction de la publicité craignant qu'elle n'affaiblisse trop les ressources du secteur audiovisuel. Des acteurs de la santé publique publient alors une tribune pour « *ré-ouvrir* » le débat sur la publicité⁴³ (Boubal, 2018). Les auteurs insistent sur l'opposition entre enjeux de santé publique et intérêts privés. Ils mettent en avant des arguments scientifiques pour contester les conclusions du rapport du CSA : un rapport de l'OMS présente comme « *probable* » voire « *convaincant* » le lien entre maladies et publicité pour les produits alimentaires « *à haute densité énergétique* ». Ils présentent également les conclusions de la FDA⁴⁴ sur la publicité qui « *a un impact sur les préférences alimentaires des enfants et sur les comportements d'achat* ». Ils rappellent néanmoins que ces produits ne sont pas problématiques en eux-mêmes mais leur « *consommation excessive* ». Ils estiment que les avancées de la charte sont largement insuffisantes et appellent à la régulation de la publicité aux heures de grande écoute pour les enfants. Ils proposent en contrepartie de privilégier les publicités pour d'autres produits. Enfin ils opposent aux intérêts économiques des acteurs de l'audiovisuel le coût de l'obésité en France : 2 milliards d'euros par an, et 5 à 8 milliards pour les maladies cardiovasculaires et cancers. Des associations de consommateurs critiquent

⁴⁰ Rapport d'information, en conclusion des travaux de la mission sur la prévention de l'obésité, Valérie Boyer, 30 septembre 2008.

⁴¹ Loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires (1).

⁴² Rapport sur l'application de la charte alimentaire à la télévision - Exercice 2010.

⁴³ Bourdillon, F., Herberg, S., « Lutte contre l'obésité : soyons cohérents ! », *Le Monde*, 25 février 2010.

⁴⁴ Food and Drug Administration.

également les limites de la charte. Suivant la même démarche, en 2010 puis en 2014, l'ARPP modifie à nouveau ses règles de déontologie : sur l'alimentation équilibrée, la consommation excessive et le grignotage. L'activité physique ne doit pas servir à permettre de représenter des consommations excessives (Bouabal, 2018). Et en 2010, l'Europe intervient sur ce domaine, avec une nouvelle directive « *Services de Médias audiovisuels* » (10 mars 2010) : elle confirme le choix des systèmes volontaires et conforte les défenseurs de la charte. Pour les acteurs de la santé et les associations de consommateurs, il s'agit d'une occasion ratée pour contraindre les Etats-membres à limiter l'exposition des enfants à la publicité alimentaire.

En 2013, le CSA pilote les négociations pour renouveler la charte. Christine Kelly dirige les réunions et présente la charte comme une réussite, en s'appuyant sur des sondages TNS Sofres⁴⁵, notamment au niveau européen⁴⁶, insistant sur le fait que les réglementations contraignantes mises en place dans d'autres pays n'avaient pas fait leurs preuves. Les objectifs de diffusion de programmes de promotion de la santé sont atteints, sans pour autant mesurer les effets de ces programmes sur la santé des enfants. La nouvelle charte de 2014 maintient les mêmes principes que la première, refusant toute régulation, toujours défendue par le ministère de la Santé. La deuxième charte concerne 36 chaînes au lieu de 19 (y compris outre-mer, TNT, chaînes locales), avec des volumes de programmes sur la santé plus importants « *en compensation du maintien des publicités alimentaires* »⁴⁷ (entre 587 et 753 heures). La charte crée également un comité d'experts au sein du CSA, pour contrôler les émissions de la charte et le rapport annuel du CSA doit être transmis au Parlement et aux ministères de la santé et de la culture. En 2017, un nouveau bilan est réalisé pour préparer la 3^{ème} charte. Selon ce bilan, les chaînes ont « *respecté leurs engagements relatifs à la diffusion d'un volume minimal de programmes faisant la promotion d'une bonne hygiène de vie (alimentation saine et pratique sportive). Ce volume s'élève à 1637 heures en 2017* ».

Enfin à un niveau européen, certains industriels de l'agroalimentaire (notamment Nestlé, Mondelez, McDonalds, Mars, Ferrero, Coca-cola, Burger King) participent à l'initiative volontaire « *EU-Pledge* », portée par Landmark, une société d'influence européenne⁴⁸. Cette initiative a été lancée en 2007 dans le cadre de la plateforme européenne « *Action on Diet, Physical Activity and Health* ». Les membres de cette initiative ont convenu d'engagements communs, qui concernent tous les médias : « *ne pas faire de publicités sur ses produits dans les médias ayant plus de 35% d'enfants de moins de 12 ans dans son audience* » ou « *faire de la publicité que pour les produits qui respectent les critères de nutrition EU Pledge sur les médias ayant plus de 35% d'enfants de moins de 12 ans dans son audience* »⁴⁹. Dans leurs propres engagements, les industriels présentent généralement leurs stratégies de communication concernant les enfants. Les directeurs de nutrition

⁴⁵ Charte visant à promouvoir une alimentation et une activité physique favorables à la santé dans les programmes et les publicités diffusés à la télévision, 2014.

⁴⁶ Entretien responsable DGS, 24/11/2021.

⁴⁷ Entretien responsables ARCOM, 28/01/2022.

⁴⁸ Entretien responsable, Groupe MOM, 8/02/2022.

⁴⁹ <https://eu-pledge.eu/about-the-eu-pledge/>

des entreprises négocient et définissent eux-mêmes les critères de nutrition retenus. Cette initiative d'autorégulation internationale est particulièrement critiquée par les acteurs de la santé parce qu'elle retient une définition très restrictive des enfants (- de 12 ans), et il y a très peu de programmes regardés par 35% de moins de 12 ans⁵⁰. Un membre de la DGS explique que « finalement ils s'engagent à des choses qu'ils font déjà »⁵¹. Et dans un rapport, Santé Publique France montre que « ce type d'initiatives ne permet pas de réduire de façon significative l'exposition des enfants à la publicité (...) Ce manque d'efficacité s'explique en partie par le caractère permissif des critères utilisés pour spécifier la valeur nutritionnelle des aliments »⁵².

Parmi ces acteurs, le groupe MOM, fusion de Maternelle et Mont-Blanc, a choisi de s'investir dans cette initiative, comme l'explique un membre du groupe : « initialement nous étions assez convaincus de l'impact de l'autorégulation. C'est pour ça qu'on a rejoint le mouvement EU Pledge (...) c'est quand même des engagements qui sont très bien suivis par les entreprises. Donc, nous pensions suffisant d'avoir de l'autorégulation »⁵³. Ce membre du groupe reconnaît néanmoins que « quand on lit les rapports d'exposition des enfants, bah je pense notamment aux écoutes conjointes (...) on a pu avoir quand même quelques travaux qui montrent qu'effectivement, ce n'est pas suffisant ». Le groupe s'engage ainsi à ne communiquer que sur « les produits les plus vertueux », ayant 80% de ses produits qui sont constitués de fruits (gourdes Pom'Potes) et compatibles avec le système de profilage. Cela leur permet de continuer de communiquer auprès des enfants, en ayant une démarche de « communication responsable » favorisant l'activité libre en plein air en évitant la promotion de jeux vidéo, tablettes, applications : « si vous avez l'occasion de voir nos pubs à la télé, vous verrez qu'on montre toujours des enfants très actifs qui sont en groupe, qui jouent, qui sont dehors, qui s'amuse. (...) Donc ça, c'est un engagement qui est supérieur qu'on a pris à titre individuel d'entreprise »⁵⁴.

Face aux tentatives de régulations portées par les acteurs de la santé, les acteurs de l'audiovisuel parviennent donc à imposer un système reposant sur l'engagement volontaire des acteurs, pour diffuser des programmes sanitaires, et éviter ainsi toute limitation de la publicité alimentaire. La mise en place de ce système est publicisée pour montrer que des actions sont menées dans ce domaine. En revanche l'efficacité de cette charte et des différents engagements volontaires sur l'exposition des enfants aux publicités n'est pas mesurée. Et alors que les acteurs de l'audiovisuel (publics ou privés) en font la promotion, les acteurs de la santé les critiquent vivement. Les acteurs de l'audiovisuel parviennent ainsi à verrouiller l'action publique et à imposer leurs propres initiatives. Les acteurs de l'agroalimentaire bénéficient de ces arbitrages interministériels et viennent soutenir les mêmes positions défendues sur l'autorégulation de la publicité.

⁵⁰ Entretien membres ARCOM, 28/01/2022.

⁵¹ Entretien responsables DGS, 9/12/2012.

⁵² Santé Publique France, *Exposition des enfants et des adolescents à la publicité pour des produits gras, sucrés, salés*, juin 2020.

⁵³ Entretien responsable, Groupe MOM, 8/02/2022.

⁵⁴ Entretien responsable, Groupe MOM, 8/02/2022.

1.3. La loi « Gattolin » : une régulation limitée pour des intérêts économiques préservés.

Cependant parallèlement à la mise en place de ce nouveau système volontaire, reposant sur l'engagement volontaire des annonceurs et des acteurs de l'audiovisuel, des sénateurs parviennent à imposer une nouvelle loi⁵⁵ (dite « Gattolin ») : adoptée le 7 décembre 2016 elle impose la suppression de toute publicités sur les programmes télévisés destinés à la jeunesse pour les enfants de moins de 12 ans (sur France 2, France 3, France 5 et France O, 15 minutes avant et après, également sur les sites internet et plateformes numériques de ces programmes, avec une entrée en vigueur en janvier 2018). Cette loi s'inscrit dans le cadre plus général de la suppression de la publicité sur les chaînes publiques après 20h (Loi du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision).

André Gattolin, le rédacteur de cette loi, est docteur en science de l'information, ancien directeur des études marketing TV-Presses d'Ipsos, puis directeur marketing de *Libération*, il est élu sénateur EELV en 2011. Il s'est particulièrement mobilisé sur la réforme de l'organisation de l'audiovisuel public et de son financement dès 2012, en rédigeant notamment un rapport⁵⁶. En mai 2013, il reprend un texte déposé en 2010 par Jacques Muller, non examiné par le Parlement et le simplifie⁵⁷. Le texte initial proposait d'interdire la publicité sur les programmes jeunesse des chaînes privées, disposition supprimée par la Commission : il explique qu'« *une telle disposition aurait été préjudiciable financièrement à la vingtaine de chaînes jeunesse en France, qui tirent principalement – voire pour certaines exclusivement – leurs ressources de la publicité* », pour « *ne pas déstabiliser l'ensemble d'un secteur économique assez dynamique* »⁵⁸. Les annonceurs du secteur alimentaire pour la catégorie « *enfants* » investissent sur les chaînes privées : 83 millions d'euros sur TF1, 48 millions sur M6, contre 1,4 millions pour France 3 et 900 000 euros pour France 4⁵⁹.

Le 21 octobre 2015, le Sénat adopte une proposition de loi relative à la suppression de la publicité dans les programmes jeunesse du service public. Pour justifier cette « *sanctuarisation* », ses rédacteurs et rapporteurs mettent en avant les résultats du rapport de l'INPES de 2014 (pour plus de précisions voir la partie 2.1.)⁶⁰ : il dresse un panorama sur l'exposition des enfants à la publicité, montre qu'elle a une influence négative sur leurs demandes et leurs consommations, que les mesures d'autorégulation ne fonctionnent pas, et il propose de privilégier « *un encadrement* » de la publicité alimentaire. André Gattolin fait également réaliser par l'Ifop un sondage selon lequel 71%

⁵⁵ La loi supprimant la publicité dans les programmes jeunesse de la télévision publique.

⁵⁶ Blog André Gattolin, <http://www.andregattolin.net/category/culture-education-communication/page/4/>

⁵⁷ Proposition de loi relative à la **protection** des **enfants** et des **adolescents** face aux effets de la **publicité télévisuelle**, enregistrée le 1er décembre 2010. <https://www.senat.fr/leg/pp10-145.html>

⁵⁸ <http://www.andregattolin.net/2015/10/21/debat-en-hemicycle-de-la-proposition-de-loi-sur-la-pub-dans-les-programmes-jeunesse/>

⁵⁹ <https://www.assemblee-nationale.fr/14/cr/2015-2016/20160101.asp>

⁶⁰ Rapport « Publicités alimentaires à destination des enfants et des adolescents », 22 mai 2014, INPES.

des personnes interrogées seraient « favorables » à la mesure qu'il propose⁶¹. Ils s'appuient également sur les mobilisations des associations antipub (Mouvement pour une alternative non violente, Résistance à l'agression publicitaire⁶²), les associations de parents d'élèves, de consommateurs⁶³. Selon eux, l'encadrement de la publicité relève d'un « *devoir d'exemplarité* » de la télévision publique, d'un « *impératif de santé publique* », alors que le surpoids infantile augmente.

Pour ce projet de loi, ils s'inspirent de mesures prises dans d'autres pays qui ont supprimé ou encadré la publicité sur les chaînes publiques⁶⁴ (Royaume-Uni, Suède, Belgique, Irlande et Québec)⁶⁵. Ils anticipent les critiques des acteurs économiques du secteur audiovisuel et expliquent que cette décision n'affaiblira pas les ressources de la télévision publique : « *Contrairement à ce qui est fréquemment avancé, cet encadrement de la publicité ne risque pas de nuire à la filière de l'image animée, qui repose avant tout sur la qualité intrinsèque des programmes pour enfants, la capacité de revente à l'étranger et les aides à la création dont ils bénéficient. De plus, ces recettes publicitaires se reporteront en partie vers des horaires plus tardifs de la journée, où les enfants sont accompagnés d'adultes* ». Selon France Télévisions, cette perte représente 20 millions d'euros des recettes publicitaires (entre 0,3 et 0,7% du budget total du groupe, contre 11 millions selon les sénateurs, sur 2,3 milliards d'euros de budget). Lors des débats, certains sénateurs ou députés contestent les limites de la loi et demandent qu'elle soit étendue aux chaînes de TV privées (notamment David Assouline, PS et Patrick Abate, communiste).

Le gouvernement s'oppose à cette mesure et défend le système de co-régulation, comme l'explique la Ministre de la culture, Fleur Pellerin : « *L'objectif de cette proposition de loi est louable. (...) Mais nous ne devons fragiliser ni les actions qui ont lieu actuellement, je pense à l'autorégulation effectuée par les chaînes elles-mêmes et qui porte ses fruits, ni les finances du secteur public de l'audiovisuel* »⁶⁶. Lors des débats à l'Assemblée, la Ministre défend également le système mis en place avec la charte du CSA : « *En matière de publicité, le recours à ce type d'encadrement souple s'est avéré être une solution très constructive, permettant de mettre en cohérence les intérêts de chacun autour d'actions concrètes et concertées* ». Enfin elle critique toute démarche de « *prohibition* » de la publicité. La présidente de France Télévisions y est officiellement opposée à cause de la perte de ressources financières que cette mesure engendrerait⁶⁷. Dans ce contexte, les

⁶¹ <http://www.andregattolin.net/2015/10/14/ifop-71-des-francais-favorables-a-la-suppression-de-la-pub-sur-le-service-public/>

⁶² <https://antipub.org/victoire-la-proposition-de-loi-supprimant-la-pub-vers-les-enfants-sur-les-chaines-publiques-a-ete-votee/>

⁶³ <https://www.assemblee-nationale.fr/14/cr/2015-2016/20160101.asp>

⁶⁴ <https://andregattolin.eelv.fr/files/2015/10/Dossier-Presse-PPL-PUB.pdf>

⁶⁵ <http://www.andregattolin.net/2015/10/14/afp-francetv-des-senateurs-proposent-de-supprimer-la-pub-des-programmes-pour-les-moins-de-12-ans/>

⁶⁶ <http://www.andregattolin.net/2015/10/22/afp-francetv-le-senat-supprime-la-pub-des-programmes-pour-les-enfants/>

⁶⁷ <http://www.andregattolin.net/2015/10/22/europe-1-le-senat-a-vote-la-suppression-de-la-pub-dans-les-programmes-jeunesse-de-france-teles/>

journalistes estiment que cette proposition de loi a « *peu de chance d'être adoptée* » par l'Assemblée.

La loi est ensuite débattue à l'Assemblée. Elle a été « *substantiellement modifiée* » par la commission des affaires culturelles et de l'éducation⁶⁸ : la suppression de la publicité sur les programmes jeunesse publics étant remplacée par un rapport de faisabilité de la mesure pour juin 2017. Le 14 janvier 2016, « *à la surprise générale* » la loi est votée, alors que le gouvernement et le PS s'y étaient opposés : elle est votée à la fois par les EELV, les Républicains, les Communistes. Les députés votent les amendements portés par la députée Michèle Bonneton qui rétablissent la rédaction de la proposition adoptée par le Sénat⁶⁹. Le 7 décembre 2016, la loi est définitivement adoptée par le Sénat. Pour André Gattolin, c'est « *un petit pas pour le législateur, une avancée de géant pour la protection de nos enfants* »⁷⁰. Alors que les rédacteurs de la loi mettent en avant des arguments sanitaires, les acteurs de la santé (Ministère de la Santé, INPES⁷¹, experts), ne sont pas associés à la préparation de cette loi, ils suivent cette démarche « *de loin* »⁷². Les responsables de l'alimentation à la DGS sont auditionnés par André Gattolin avant qu'il élabore sa proposition de loi, mais ensuite il « *fait son truc dans son coin* »⁷³. Selon eux, cette loi s'inscrit davantage dans le cadre de la réforme de la télévision publique, symboliquement elle constitue la preuve de la possibilité de réguler la publicité, mais son domaine d'application est trop limité pour avoir des effets. Un membre de la DGS explique ainsi : « *c'est bien qu'il y ait quelque chose dans la loi officielle, c'est mieux que de ne rien avoir, ça montre qu'on peut réguler* » ; un chercheur en nutrition « *ça fait une toute petite pierre, (...) on n'en a jamais entendu grand-chose quoi, c'était très insuffisant. (...) ça concerne très très peu d'enfants* ». Pour conclure, il estime que « *si c'est passé c'est que ça ne gêne personne* »⁷⁴.

Sur les effets de la loi, les chercheurs en nutrition et en santé considèrent qu'ils sont très limités : « *les études de Santé Publique France ont montré à quel point ça a un impact extrêmement faible sur les enfants* »⁷⁵ ; « *c'est un progrès* » mais qu'elle « *est limitée* »⁷⁶. Elle est « *limitée de manière très symbolique, mais aussi de manière très très circonscrite à la télévision publique et à toute la publicité sans qu'il y ait des focalisations particulières sur la publicité alimentaire* »⁷⁷. Selon une chercheuse, cette loi émerge dans un contexte de réflexion sur le financement de la télévision publique par d'autres ressources que la publicité, ce débat concerne la publicité en général, pas

⁶⁸ <https://www.assemblee-nationale.fr/14/cri/2015-2016/20160101.asp>

⁶⁹ <http://www.andregattolin.net/2016/01/16/communique-de-presse-ppl-gattolin-lassemblee-vote-le-retour-au-texte-issu-du-senat/>

⁷⁰ Blog André Gattolin, <http://www.andregattolin.net/2017/12/30/le-1er-janvier-2018-entree-en-vigueur-de-la-loi-gattolin/>

⁷¹ Entretien responsables Santé Publique France, 16/12/2021.

⁷² Entretien chercheur 4/11/2021.

⁷³ Entretien responsable DGS, 24/11/2021.

⁷⁴ Entretien responsable DGS, 24/11/2021.

⁷⁵ Entretien chercheuse 12/11/2021.

⁷⁶ Entretien chercheur, 4/11/2021.

⁷⁷ Entretien chercheuse 12/11/2021.

spécifiquement « *l'encadrement de la publicité alimentaire pour les enfants* »⁷⁸. De la même manière les associations de consommateurs sont critiques sur ses effets : « *manifestement les industriels ont déplacé leurs publicités dans les écrans tout public (...) la loi Gattolin, elle a donc eu pour limite le fait de simplement décaler les publicités, ne plus juste viser les programmes pour enfants, mais de les avoir au moins le prime time par exemple, les moments en fait où les enfants ne sont pas tous seuls devant l'écran* »⁷⁹.

Cependant, les acteurs de l'audiovisuel et de la publicité critiquent cette initiative⁸⁰. Ils regrettent « *l'absence de concertation* » et estiment que « *cette loi risque de fragiliser encore un peu plus [leur] secteur* »⁸¹. Un membre du Ministère de la culture explique ainsi qu'au-delà de la loi, les acteurs de l'audiovisuel craignent une généralisation de l'interdiction de la publicité alimentaire : « *ça avait beaucoup effrayé les chaînes et au final bon. Et puis après il y a toujours le risque, l'inquiétude, c'est qu'effectivement ça c'est toujours... les textes de loi sont souvent renforcés et rarement dans l'autre sens. Donc la peur c'est qu'après effectivement, et ça revient à chaque projet de loi santé, ça revient à chaque... dans beaucoup de textes cette volonté de nouveau d'interdire la publicité pour les produits alimentaires à la télévision* »⁸². Contrairement à sa prédécesseure, Audrey Azoulay, nouvelle Ministre de la culture, soutient cette loi dans la mesure où les pertes de ressources sont compensées par la redevance télévisuelle, tout en permettant « *la préservation des espaces donc sur les chaînes privées* » : un ancien membre du Ministère estime ainsi que ce dispositif est « *plutôt bien équilibré* »⁸³ et considère qu'il s'agit de la première « *interdiction spécifique pour un secteur* », approche qui avait toujours été combattue jusque-là par les chaînes⁸⁴.

Le vote de cette loi constitue une « *surprise* » à la fois pour le gouvernement qui y était opposé, les députés et même ses propres rédacteurs. Mais dès son vote elle est critiquée pour son manque d'envergure, ne concernant que les programmes jeunesse, certains acteurs réclamant une réforme plus ambitieuse, concernant également les chaînes privées et les programmes effectivement regardés par les enfants (écoute conjointe, non destinés aux enfants).

Suite à la concertation lancée par Roselyne Bachelot, le gouvernement a donc privilégié le renforcement d'un système d'autorégulation de la publicité par les acteurs professionnels avec la création d'une charte volontaire. Parallèlement, des parlementaires ont tenté de réguler davantage le secteur en votant une loi, critiquée pour ses limites, interdisant la publicité pendant les programmes pour enfants sur les chaînes publiques. Dans les deux cas, ces mesures relèvent

⁷⁸ Entretien chercheuse 12/11/2021.

⁷⁹ Entretien responsable UFC-Que choisir, 22/02/2022.

⁸⁰ Entretien responsable SNPTV, 09/02/2022.

⁸¹ <http://www.andregattolin.net/2016/12/22/afp-la-loi-supprimant-la-pub-des-programmes-pour-enfants-de-francetv-publiee-au-jo/>

⁸² Entretien responsable ministère de la Culture, 09/02/2022.

⁸³ Entretien responsable SNPTV, 09/02/2022.

⁸⁴ Entretien responsable ministère de la Culture, 09/02/2022.

davantage de changements symboliques et visibles, mais elles permettent surtout de préserver les intérêts des acteurs économiques des secteurs audiovisuel et agroalimentaire.

2. CONTROVERSE PARLEMENTAIRE SUR L'ALIMENTATION : FAIRE DU NUTRI-SCORE UN OUTIL DE REGULATION DE LA PUBLICITE ?

Face à ces orientations politiques, les défenseurs d'une régulation plus forte (limitation ou interdiction de la publicité alimentaire), effectuent un travail pour rouvrir la controverse, qui semble pourtant verrouillée par ces différentes décisions politiques. Ils s'appuient pour cela sur un nouvel outil de profilage, robuste, qu'ils souhaitent utiliser pour limiter la publicité alimentaire pour les produits de mauvaise qualité nutritionnelle. Le choix du Nutri-Score comme logo nutritionnel français constitue en effet un véritable succès pour les acteurs de la santé publique. Ils tentent donc de

s'appuyer sur la légitimité de ce nouvel instrument pour proposer des mesures concrètes et délimitées, qui seraient davantage susceptibles d'être adoptées par les acteurs économiques.

Ce travail de réouverture passe d'abord par la production de rapports d'expertises (INSERM et HCSP) pour préparer la future politique nutritionnelle française (PNNS). Parallèlement, dans la sphère politique, lors de différentes séquences, le sujet est remis sur le devant de la scène dans le cadre de discussions parlementaires sur des projets ou propositions de loi sur l'alimentation : lors des Etats généraux de l'Alimentation, de la loi EGALIM, puis de la proposition de loi « *anti-malbouffe* ». Lors de ces débats, certains acteurs, notamment des parlementaires, proposent d'utiliser le Nutri-Score pour encadrer la publicité (interdire pour certains produits ou rendre l'affichage du logo obligatoire). A la demande de l'Assemblée nationale, la Cour des comptes produit ensuite un rapport dans lequel elle reprend à son compte ces propositions, renforçant ainsi leur légitimité. Mais ces initiatives successives sont toutes bloquées par les acteurs de l'audiovisuel et de l'agroalimentaire, qui bénéficient à chaque fois d'arbitrage interministériels en leur faveur.

2.1. La régulation de la publicité, au cœur de la future politique nutritionnelle.

Au niveau international, les acteurs de la santé défendent un encadrement plus important de la publicité : ainsi dans son rapport de 2010 l'OMS recommande de réduire le marketing alimentaire destiné aux enfants, notamment la publicité⁸⁵. Puis en 2013 et 2014, dans le cadre de la déclaration de Vienne et du Plan d'action européen 2015-2020 pour l'alimentation et la nutrition⁸⁶, le Bureau régional de l'OMS Europe recommande « *d'adopter des mesures fortes pour réduire l'impact global du marketing en direction des enfants en lien avec les recommandations de 2010* »⁸⁷. Et en 2014, le Plan d'action pour lutter contre l'obésité infantile⁸⁸ de l'Union européenne exige de réduire « *la pression publicitaire* » pour les enfants et les adolescents.

Face à cette défaite, les acteurs de la santé tentent de maintenir l'intérêt politique et médiatique pour la régulation de la publicité, en l'inscrivant dans le nouveau PNNS 2011-2015. Le programme prévoit « *la poursuite des réflexions dans le but de parvenir à limiter la pression publicitaire s'exerçant sur les enfants en faveur de la consommation d'aliments gras/ sucrés /salés* »⁸⁹. Un chercheur explique ainsi : « *comme souvent quand on est sur des sujets difficiles d'un point de vue interministériel, nous notre seul but en tant que ministère de la Santé, c'était que dans le texte du PNNS 3 le sujet ne*

⁸⁵ World Health Organization. Recommandations sur la commercialisation des aliments et des boissons non alcoolisées destinés aux enfants. Résolution WHA63.14 de l'Assemblée mondiale de la Santé. Genève 2010. WHO.

⁸⁶ WHO Regional Office for Europe. European Food and Nutrition Action Plan 2015–2020. Copenhagen. 2014.

⁸⁷ Santé Publique France, *Evolution des messages sanitaires devant accompagner les publicités de certains aliments et boissons et préconisations concernant l'encadrement du marketing des produits gras, sucrés, salés en direction des enfants*, juin 2020.

⁸⁸ European Union. EU Action Plan on Childhood Obesity. European Union. 2014.

⁸⁹ https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/PNNS_2011-2015.pdf

disparaisse pas »⁹⁰ ; ils proposent de réaliser des études, pour « dire : « le sujet existe » » et que « ça donne une opportunité (...) pour faire ressurgir la question ».

Ainsi à la demande du Ministère de la santé, Serge Hercberg et Chantal Julia rédigent un rapport en 2013 « *Proposition pour un nouvel élan de la politique nutritionnelle française de santé publique* »⁹¹. Les chercheurs proposent la création d'un nouvel outil : un logo nutritionnel, reposant sur un score permettant de discriminer les produits selon leur qualité nutritionnelle (le 5-C, futur Nutri-Score, pour plus de détails sur la controverse des logos nutritionnels voir Blanck, Benamouzig, 2018). Dès ce rapport, ils envisagent une nouvelle manière de réguler la publicité alimentaire. Au lieu de demander l'interdiction pour tous les produits, ils proposent de conditionner l'autorisation à diffuser une publicité selon la qualité nutritionnelle du produit. Ainsi le mesure n°3 est intitulée « *La régulation de la publicité en fonction de la qualité nutritionnelle des aliments* » : entre 7h et 22h (heures pendant lesquelles les enfants et adolescents peuvent être exposés), la publicité télévisuelle ne serait autorisée que pour les aliments ayant un score nutritionnel « *considéré comme suffisamment favorable* » (fixé par un comité *ad hoc*). Pour les autres aliments, elle ne serait autorisée qu'entre 22h et 7 h. Et elle devrait alors indiquer « *de façon claire et visible (...) l'échelle de qualité nutritionnelle du PNNS* ».

A la radio, le classement des aliments serait également annoncé ; sur les papiers et journaux, le logo devrait également être apposé. Sur internet, seules les publicités pour les produits bien classés seraient autorisées. Dès cette période, les acteurs de la santé s'appuient donc sur le logo pour faire des propositions plus précises et concrètes pour réguler la publicité : il ne s'agit plus d'interdire toute la publicité alimentaire, mais seulement la publicité pour certaines classes et sur des tranches horaires où les enfants sont présents (pas seulement sur les programmes jeunesse). Ainsi un chercheur en nutrition explique qu'avec l'émergence du futur Nutri-Score, « *2014, c'est le tournant sur la définition des aliments à régler* » dans les publicités⁹².

En 2014, l'INPES produit également un rapport sur la publicité pour « *alimenter la réflexion visant à réduire les effets de la publicité sur les aliments gras, sucrés et/ou salés à destination des enfants et des adolescents* »⁹³ : à partir d'une revue de littérature internationale, il présente la publicité comme un facteur d'obésité et de surpoids infantile⁹⁴. Ces travaux montrent également que les mesures d'autorégulation sont « *jugées peu efficaces par la communauté des chercheurs scientifiques* » et les auteurs recommandent donc « *un contrôle du marketing alimentaire de préférence par le biais de mesures réglementaires* ». L'INPES a mis en place plusieurs études : une enquête sur les investissements publicitaires destinés aux enfants (qui montre que les ¾ des publicités sur les programmes jeunesse concernent des produits gras, sucrés et/ou salés ; et la ½

⁹⁰ Entretien chercheur 4/11/2022.

⁹¹ Rapport « *Proposition pour un nouvel élan de la politique nutritionnelle française de santé publique* », novembre 2013.

⁹² Entretien chercheur, 4/11/2021.

⁹³ INPES, Rapport *Publicités alimentaires à destination des enfants et des adolescents*, 2014.

⁹⁴ INPES, Rapport *Publicités alimentaires à destination des enfants et des adolescents*, 2014.

sur les écrans familles), une enquête sur les ressorts utilisés dans ces publicités, une analyse de la consommation télévisée des enfants et adolescents, et une analyse de l'opinion des parents sur la publicité et une éventuellement réglementation (74% des parents y seraient favorables). A partir de ces différents éléments, le rapport conclut que « *la solution d'un encadrement de la publicité alimentaire et plus largement de la promotion commerciale des aliments non favorables à la santé à destination des enfants et adolescents apparaît à privilégier* ».

Parallèlement, le ministère de la Santé commande en juillet 2016 un rapport au HCSP pour faire des propositions afin de préparer le futur PNNS 2017-2021 (qui sera finalement PNNS 2019-2023). Pour répondre à cette demande, le HCSP publie en septembre 2017 le rapport « *Pour une politique nutritionnelle de santé publique* ». Serge Hercberg, Chantal Julia, Marine Friant-Perrot et Thierry Lang participent notamment à ce travail. Comme le rapport de 2013, une grande partie porte sur la publicité alimentaire. Il préconise des mesures « *fortes* » pour « *réduire les effets de la publicité sur les populations qui y sont les plus sensibles, notamment les enfants* ». Il propose d'aider « *les consommateurs à orienter leurs choix vers des aliments et des comportements favorables à la santé* ». La mesure 4.3.1. vise ainsi à « *Promouvoir des produits alimentaires de bonne qualité nutritionnelle et réduire la communication et la promotion commerciales d'aliments moins favorables sur le plan nutritionnel* ». Le rapport rappelle que le marketing alimentaire « *a un impact sur le choix des produits consommés* », notamment pour les « *consommateurs les plus vulnérables* ».

Les produits qui font l'objet d'une publicité sont « *essentiellement* » « *gras, sucrés et/ou salés* ». Des recherches montrent que « *le marketing alimentaire favorise la consommation d'aliments défavorables au plan nutritionnel* » et un accroissement « *de la pression marketing et publicitaire* », avec la multiplication des supports de communication qui expose encore davantage les enfants et l'usage de plus en plus fréquent de « *techniques de persuasion commerciale* ». Par ailleurs le rapport souligne à nouveau les limites de l'autorégulation : elle repose sur des incitations, avec une définition restrictive du marketing et des aliments défavorables uniquement pour les programmes destinés aux enfants de moins de 12 ans. En mettant en avant l'efficacité des mesures contraignantes mises en place dans d'autres pays (Québec, Norvège, Suède, Royaume-Unis, Irlande, Chili, Mexique), le rapport propose donc d'inscrire dans le futur PNNS une réglementation du marketing alimentaire sur « *l'ensemble des pratiques promotionnelles et les publics vulnérables* » : cela concernerait les jeunes de moins de 16 ans, sur une plage horaire entre 7h-22h (préconisée par l'OMS), si une communication vise les enfants.

Plus précisément, le HCSP recommande de réglementer le marketing et d'interdire les communications commerciales, ventes promotionnelles et la promotion de marques associées pour des aliments « *de pauvre qualité nutritionnelle* », classés D et E selon le Nutri-Score : le Nutri-Score est dès lors explicitement utilisé comme outil de profilage nutritionnel (pas seulement d'information des consommateurs), pour réguler la publicité. Pour définir cette nouvelle forme de régulation, les rédacteurs s'appuient ainsi sur un outil existant, dont le succès et la légitimité permettent de préciser l'interdiction de la publicité pour des produits de « *mauvaise qualité nutritionnelle* ». Un chercheur explique ainsi cette nouvelle stratégie reposant sur l'utilisation du Nutri-Score : « *avec le Nutri-Score,*

ça nous a permis de donner aussi une assise sur la définition des produits qu'il fallait empêcher de communiquer. Alors avant, on avait quand même aussi des bases, il y a des profils de l'OMS, il y avait d'autres choses, mais là ça nous a permis aussi de donner une certaine cohérence aussi au discours en disant il y a des produits maintenant qui sont... pour lesquels on peut classer le profil nutritionnel défavorable à la santé et pour lesquels on ne veut pas de promotion. Ça justifie de les interdire la publicité. Et puis ça permettait aussi de dire : « on n'interdit pas tout, on interdit ceux pour lesquels on ne souhaite pas qu'il y ait une promotion excessive de leur consommation » »⁹⁵.

L'utilisation de ce profil nutritionnel permet ainsi de répondre aux critiques des acteurs de l'audiovisuel sur les risques de fragilisation économique du secteur : *« si on prend le Nutri-Score, que les produits qui sont classés A ou B ou C puissent communiquer, ça fera une nouvelle rentrée puisqu'il y aura de nouveaux acteurs qui pourront peut-être se manifester (...) Donc Nutri-Score nous permettait aussi d'anticiper des remarques qui pesaient très lourd dans l'opposition à la mesure, notamment par les politiques qui étaient de dire : « il faut quand même qu'il y ait des rentrées publicitaires », donc on disait : « oui, on n'interdit pas tout, on interdit juste certains produits et ça fera de l'espace pour les autres qui pourront financer. S'il y a plus de publicités pour les fruits et légumes, pour des céréaliers complets ou autres, tant mieux » »⁹⁶.*

Cette mesure devrait permettre de « ne pas favoriser une consommation excessive » de ces produits chez les jeunes et également « inciter les industriels à améliorer » leur « qualité nutritionnelle ». Adoptant une définition extensive des médias consultés par les jeunes, les rédacteurs proposent qu'elle soit appliquée sur tous les supports (TV, cinéma, radio, internet) de 7h à 22h : sur les horaires d'écoute conjointe, pas seulement sur les contenus destinés aux jeunes. Elle concerne également l'utilisation de « personnages de marques », les jeux vidéo publicitaires, les applications (mobile ou tablette), la vente d'une quantité imposée ou par lots, l'offre ou le don ; les loteries publicitaires.

Le HCSP propose également d'interdire la promotion des marques associées à ces aliments (D ou E) : le parrainage, placement produit, sponsoring ; la communication événementielle ; et la promotion des marques associées sur internet et réseaux sociaux. Enfin il souhaite interdire l'utilisation de tous supports publicitaires à destination des moins de 16 ans (journaux, presse, imprimés, messages, applications, publipostage, jeux vidéo (advergames). Le respect de ces interdictions devrait faire l'objet de contrôles réguliers. Enfin le HCSP incite les acteurs économiques qui ont adopté le Nutri-Score à l'afficher dans les communications commerciales (partie 4.3.4).

Parallèlement, en 2013, l'INPES commande une expertise collective sur les messages sanitaires diffusés sur les publicités. Le groupe d'experts publie en 2017 le rapport « *Agir sur les comportements nutritionnels. Réglementation, marketing et influence des communications de*

⁹⁵ Entretien chercheur, 4/11/2021.

⁹⁶ Entretien chercheur, 4/11/2021.

santé »⁹⁷. Ce groupe rassemble une dizaine de chercheurs, en SHS (psychologie, management, science de l'information, droit) : sur la régulation de la publicité alimentaire, Amandine Garde y participe et Marine-Friant-Perrot est auditionnée. Au lieu de se contenter d'étudier l'impact de ces messages, le groupe étudie plus largement les modes de régulations du marketing alimentaire destiné aux enfants (Grande-Bretagne, Corée du Sud, Irlande). Il présente également les dispositifs d'autorégulation et engagement volontaire (EU Pledge, Children's Food & Beverage Advertising Initiative, Charte alimentaire du CSA).

Les experts expliquent que les études pour mesurer l'impact de ces engagements montrent qu'ils ont un impact très faible ou nul. Cependant la part des produits de mauvaise qualité nutritionnelle dans les publicités TV vues par les enfants reste encore très élevée (86% en 2009, contre 94% en 2003). Selon eux le nombre d'entreprises engagées est trop faible pour avoir un effet. Par ailleurs, ces dispositifs d'autorégulation adoptent généralement une définition très « *restrictive du marketing à destination des enfants* » : seulement les contenus visant spécifiquement les enfants. Les critères nutritionnels utilisés pour distinguer des produits de bonne ou mauvaise qualité nutritionnelle sont souvent « *complaisants* ». Il insiste sur les pratiques « *multiformes et évolutives* », notamment les « *stratégies de déplacement vers des supports ou contenus moins régulés* ». Il revient également sur la mise en place la charte alimentaire du CSA à partir de 2009 et sur la loi « *Gattolin* », en jugeant insuffisants les effets de ces mesures.

Et certains engagements volontaires correspondent en réalité à des pratiques existantes. Le groupe souligne également la « *faible portée des mesures contraignantes* » : elles concernent généralement uniquement des programmes destinés aux enfants, (Grande-Bretagne, Québec, Suède). En revanche en Corée, où la publicité est interdite entre 17h et 19h, ils observent une forte diminution (de 81% entre 17h et 19h, et de 52% pour les autres périodes). Les dépenses publicitaires pour les produits de mauvaise qualité ont baissé, alors que celles pour les produits de bonne qualité nutritionnelle ont augmenté.

A partir de ce constat, le groupe recommande que la France « *adopte des mesures législatives ou réglementaires contraignantes* » pour d'une part « *réduire l'exposition des enfants au marketing pour des produits de mauvaise qualité nutritionnelle* » et « *d'en limiter les effets* », en « *interd[isant] les publicités télévisées pour certains produits alimentaires durant les plages horaires visionnées par un nombre important d'enfants* » ; et d'autre part pour « *interdire le recours à certaines techniques promotionnelles dotées d'un pouvoir de persuasion fort* »⁹⁸. Il préconise également « *d'adopter des mesures de régulation extensives permettant de limiter les stratégies de déplacement des industriels* » (sur les sites internet, réseaux sociaux, téléphones). Enfin il propose de développer des

⁹⁷ Rapport INSERM, « *Agir sur les comportements nutritionnels. Réglementation, marketing et influence des communications de santé* », 2017.

⁹⁸ Rapport INSERM, « *Agir sur les comportements nutritionnels. Réglementation, marketing et influence des communications de santé* », 2017.

« moyens d'observation des pratiques de marketing » (observatoire indépendant et études régulières).

La proposition d'utiliser le Nutri-Score pour limiter la publicité sur les produits de mauvaise qualité est également reprise par la société civile, notamment les associations de consommateurs, comme l'explique un membre d'UFC-Que choisir : « *notre position, en fait l'idée, c'est d'avoir la mesure la plus acceptable et la plus efficace possible. C'est pour ça qu'on ne demande pas une interdiction stricte. (...), c'est vraiment aux heures de grande écoute, sur les programmes destinés aux gamins et basés sur les Nutri-Score D et E. (...) On y vient simplement parce que le Nutri-Score est un des plus grands combats de l'UFC Que choisir également; et qui pour nous demeure un outil particulièrement fiable. Donc le fait de demander l'interdiction sur la base du Nutri-Score est en fait la suite logique des différents combats qu'on peut mener ici* »⁹⁹.

Alors que ces propositions de régulation sont formulées par ces différents rapports, particulièrement convergents sur ce sujet (Rapport 2013, HCSP et expertise collective INSERM), elles ne sont pas reprises par le gouvernement ni inscrites dans le PNNS 2019-2023¹⁰⁰ : l'action 11 prévoit de transposer la nouvelle directive SMA « Services et Médias Audiovisuels » de 2018, (pour plus de précisions, voir Partie 3 de ce rapport sur la réforme de l'audiovisuel). Cette directive encourage les « codes de conduite qui visent à réduire efficacement l'exposition des enfants aux communications commerciales ». Cette mesure prévoit donc de transposer la directive SMA par le projet de loi sur la réforme de l'audiovisuel, en continuant de privilégier « la voie de la co-régulation », pour « mieux réguler l'exposition des jeunes à la publicité » en publiant un guide de co-régulation et une étude pour évaluer cette exposition.

2.2. Les Etats généraux de l'Alimentation et la loi EGALIM : rendre obligatoire l'affichage du Nutri-Score dans les publicités.

En juin 2017, le gouvernement organise les Etats Généraux de l'Alimentation pour rassembler l'ensemble des acteurs sur secteur et préparer une future loi sur l'alimentation. L'atelier 9 « Faciliter l'adoption par tous d'une alimentation favorable à la santé » est piloté par Dominique Voynet et rassemble 68 acteurs : comme l'indique un membre du Ministère de la santé, « tous les acteurs étaient présents », publics et privés¹⁰¹. Cinq séances plénières sont organisées entre le 3 octobre et le 21 novembre, avec des auditions d'experts, de parties prenantes et de porteurs d'expériences.

Au cours des premières discussions, la publicité apparaît très vite comme un sujet majeur. Un membre de la DGS explique ainsi que dès le tour de table la question du marketing et de la publicité alimentaire est « ressortie de façon majeure, claire (...) ça apparaissait extrêmement fortement, de tous ces acteurs qui étaient autour de la table »¹⁰². Six grands enjeux sont alors mis en avant pour

⁹⁹ Entretien responsable UFC-Que Choisir, 22/02/2022.

¹⁰⁰ https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/pnns4_2019-2023.pdf

¹⁰¹ Entretien responsable DGS, 24/11/2021.

¹⁰² Entretien responsable DGS, 24/11/2021.

agir sur les dimensions sanitaires de l'alimentation. Le 3^{ème} enjeu est « *Encadrer le marketing et la publicité* ». Les conclusions des différents groupes sont présentées lors de la Restitution des travaux le 21 décembre 2017¹⁰³. Puis elles sont reprises et renforcées dans le compte-rendu de cet atelier présenté à l'Assemblée nationale le 25 janvier 2018¹⁰⁴. Parmi les quatre mesures prioritaires, l'atelier 9 propose de « *réglementer le marketing et encadrer strictement la publicité en faisant évoluer la charte alimentaire du Conseil supérieur de l'audiovisuel et en encadrant réglementairement le marketing et la publicité alimentaires sur tous les supports pour les produits alimentaires de mauvaise qualité nutritionnelle envers les publics jeunes* ». Et alors qu'un consensus s'était établi au sein de ce groupe de concertation, le gouvernement décide de ne pas reprendre cette proposition dans la feuille de route pour la future politique alimentaire, ni dans le projet de loi EGALIM (*Loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et une alimentation saine et durable*), déposé le 31 janvier 2018.

Lors des débats sur la loi EGALIM, le sujet de la publicité est pourtant publicisé par certains parlementaires qui défendent une régulation plus importante du domaine. Le 12 avril 2018 le député Olivier Véran dépose un amendement pour rendre obligatoire l'affichage le Nutri-Score sur les publicités alimentaires ; les annonceurs souhaitant y déroger pourraient verser une contribution à l'Agence Nationale de santé publique (5% des sommes payées pour diffuser les publicités en question). Selon lui on ne peut pas forcer les industriels à mettre le Nutri-Score sur le packaging de leurs produits, mais « *ce que l'Europe ne peut pas nous empêcher de faire, c'est de réguler la publicité, et du coup moi je vais proposer un amendement à la loi alimentation pour dire que toutes les pubs pour de la bouffe devront comporter un Nutri-Score* »¹⁰⁵. Un chercheur en nutrition explique que le député choisit cette mesure « *parce qu'elle était moins radicale, qu'il y avait plus de chances de passer et qu'elle était une première brèche permettant de dire : « oui, on touche à la publicité »* »¹⁰⁶. Selon lui, il est « *bien conscient des difficultés de proposer d'emblée une interdiction de la publicité pour des produits même classés D-E* ». Olivier Véran tente d'obtenir le soutien du gouvernement et il parvient à convaincre 80 députés de la majorité LRM et MoDem pour déposer l'amendement. Dès lors, il fait l'objet d'un fort lobbying de la part des opérateurs de l'agroalimentaires (notamment l'ANIA) et des professionnels de l'audiovisuel pour qui retire son amendement : ces acteurs mettent alors en avant les arguments concernant les risques financiers pour la production audiovisuelle et défendent l'efficacité de l'autorégulation¹⁰⁷.

Le 19 avril l'amendement est discuté en Commission. Le ministre de l'Agriculture Stéphane Travert explique alors que le gouvernement est opposé à cette mesure et lui demande de retirer cet amendement. Lors de ces échanges il insiste davantage sur le risque juridique que présenterait

¹⁰³ <https://agriculture.gouv.fr/egalim-la-restitution-des-ateliers-nationaux>

¹⁰⁴ <https://www2.assemblee-nationale.fr/static/15/commissions/CAffEco/egalim-atelier9.pdf>

¹⁰⁵ Déclaration Olivier Véran, Reportage Le Député, la bouffe et les lobbies, France 3, diffusé le 21/09/2018. <https://www.olivier-veran.fr/le-depute-la-bouffe-et-les-lobbies-reportage-france-3-sur-le-nutriscore/>

¹⁰⁶ Entretien chercheur, 4/11/2021.

¹⁰⁷ Déclaration Olivier Véran, Reportage Le Député, la bouffe et les lobbies, France 3, diffusé le 21/09/2018. <https://www.olivier-veran.fr/le-depute-la-bouffe-et-les-lobbies-reportage-france-3-sur-le-nutriscore/>

cette mesure vis-à-vis du logo lui-même. En effet après une mise en œuvre volontaire au niveau national, le gouvernement français défend le Nutri-Score au niveau européen pour en faire le système d'affichage obligatoire pour tous les Etats-membres. Il considère que le logo est pour le moment volontaire et que le rendre obligatoire dans les publicités pourrait être attaqué au niveau européen, fragiliser le logo et empêcher son adoption par l'Union Européenne. Il explique : « rendre obligatoire le Nutri-Score pourrait faire en sorte que la Commission Européenne vienne attaquer le dispositif, ça ferait tomber derrière le Nutri-Score »¹⁰⁸. Face à cet argument juridique, Olivier Véran répond que cette crainte est justifiée pour le packaging mais que ce n'est pas clair concernant la publicité : « Mais l'Europe ne dit rien du droit de la publicité, et encore moins en matière de santé publique ». L'amendement CE1046 est ensuite soumis au vote et il n'est pas adopté, la Commission suivant ainsi la position du gouvernement¹⁰⁹. Le 27 mai 2018, malgré ce premier échec en commission, Olivier Véran le représente en séance publique dans l'hémicycle : le gouvernement maintient sa position, et sur 66 votants, 18 sont pour, 45 sont contre. L'amendement n'est pas adopté.

Face à cet échec, Olivier Véran conclut : « Deux arguments ont été considérés, pour lesquels j'ai échoué à convaincre. Un risque mineur de procédure devant la cour de justice de l'Union européenne, d'une part, et la peur que l'obligation dans la pub démotive les industriels volontaires pour appliquer le Nutri-Score sur leurs emballages, d'autre part »¹¹⁰. Pour un chercheur en nutrition, cet échec s'explique par la proximité entre le gouvernement et les acteurs de l'audiovisuel, qui bénéficient d'arbitrages interministériels favorables, et la majorité à l'Assemblée a suivi la position du gouvernement : « cette mesure avait été repoussée parce que les ordres évidemment venant d'en haut, il fallait interdire (...) ces arbitrages ministériels ne sont pas favorables. On sait que ça n'est pas d'actualité, même aujourd'hui, gouvernementale de réglementer la publicité »¹¹¹. Selon lui cette position de la part du gouvernement est due à l'opposition des acteurs de l'audiovisuel et de la publicité, notamment les chaînes de TV qui « cette fois étaient unies »¹¹² alors qu'elles poursuivent habituellement des intérêts très différents.

De son côté, le Ministère de la santé suit cette position gouvernementale et ne s'engage pas non plus pour porter cette mesure, suivant les conseils de juristes spécialisés au sein du ministère : les acteurs de la santé craignent effectivement que cette mesure vienne fragiliser la démarche de promotion pour faire du Nutri-Score le système européen obligatoire : « cette proposition-là, au niveau de la DGS, on ne l'a pas portée avec force, parce que nos juristes nous disaient qu'on allait plomber le Nutri-Score au niveau européen, parce que ça contrevenait à la... aux règlements de 2011 »¹¹³. Ils souhaitent éviter d'exposer le Nutri-Score à un risque juridique au niveau européen

¹⁰⁸ https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/dossiers/alt/equilibre_relations_commerciales_agriculture

¹⁰⁹ https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/cion-eco/l15cion-eco1718071_compte-rendu

¹¹⁰ <https://www.placegrenet.fr/2018/05/28/Nutri-Score-publicite-lamendement-depute-de-lisere-olivier-veran-rejete/529210>

¹¹¹ Entretien chercheur, 4/11/2021.

¹¹² Entretien chercheur, 4/11/2021.

¹¹³ Entretien responsable DGS, 24/11/2021.

pour non-respect du règlement INCO. Un membre de la DGS explique ainsi qu'un juriste spécialisé en santé publique, qui « *a toujours été un soutien extrême sur le développement du Nutri-Score* », se montre particulièrement réticent lorsqu'il est sollicité pour donner un avis technique : « *il a dit « faites gaffe, là vous risquez gros », et que... « de prêter le flanc à des critiques et qu'au bout du compte on vous oblige à dégommer le Nutri-Score globalement* »¹¹⁴. Les acteurs de la santé privilégient ainsi une stratégie en deux temps. Il s'agit d'abord de faire adopter le Nutri-Score comme système obligatoire au niveau européen, puis cet instrument bénéficiera d'une légitimité politique suffisante pour promouvoir de nouveaux usages, notamment pour réguler la publicité, que ce soit pour proposer un affichage obligatoire ou interdire la publicité pour les produits les moins bien classés.

2.3. Proposition de loi « *anti-malbouffe* » de la France insoumise.

Ce sujet est ensuite de nouveau investi par des députés chargés de mener une commission d'enquête sur l'alimentation industrielle, à la demande de la France Insoumise¹¹⁵. Loïc Prud'homme (député LFI, président de la commission d'enquête) et Michèle Crouzet (députée MoDem, rapporteure) sont chargés d'une commission d'enquête sur « *l'alimentation industrielle* »¹¹⁶. Ils réalisent une quarantaine d'auditions (chercheurs, ANSES, Santé Publique France, associations, ANIA, CNA Conseil National de l'Alimentation, DGCCRF¹¹⁷, DGS, DGAL Direction générale de l'Alimentation). Lors des auditions, certains acteurs défendent une régulation plus contraignante de la publicité. Ainsi Serge Hercberg, chercheur en nutrition, président du PNNS et créateur du Nutri-Score, propose de n'autoriser la publicité que pour les aliments ayant un score nutritionnel favorable (de l'interdire pour les autres) ou de rendre obligatoire l'affichage du Nutri-Score dans les publicités¹¹⁸. De la même manière, Karine Jacquemart (DG de Foodwatch) rappelle les recommandations de l'OMS favorable à l'interdiction de la publicité pour les produits trop gras, trop sucrés et trop salés, et elle constate que les chartes volontaires sont inefficaces. Au-delà de ces auditions, les parlementaires s'appuient également les recommandations du rapport de 2017 du HCSP (pour préparer le futur PNNS) et ils analysent les politiques de régulation dans d'autres pays. A partir de ces différents éléments, ils préconisent d'encadrer davantage la publicité, en particulier pour les enfants¹¹⁹.

Le 28 septembre 2018, la commission formule 38 propositions. Ils souhaitent notamment interdire la publicité à destination des enfants et demandent que ce secteur soit encadré par une autorité

¹¹⁴ Entretien responsable DGS, 24/11//2021.

¹¹⁵ Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail.

¹¹⁶ Rapport fait au nom de la Commission d'enquête sur l'alimentation industrielle ; qualité nutritionnelle, rôle dans l'émergence de pathologies chroniques, impact social et environnemental de sa provenance », présenté par Loïc Prud'homme et Michèle Crouzet, députés, 28 décembre 2018. https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cealimindu/15b1266-ti_rapport-enquete.pdf

¹¹⁷ Direction générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des fraudes

¹¹⁸ https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cealimindu/15b1266-tii_rapport-enquete.pdf

¹¹⁹ Entretien Loïc Prud'homme, député LFI, 09/03/2022.

compétente indépendante : pour légitimer cette mesure, ils s'appuient sur les recommandations de l'OMS et mettent en avant le coût social de l'obésité, estimé à 20,4 milliards d'euros en 2012 (celui de l'alcool est estimé à 15 milliards d'euros et celui du tabac à 26,6 milliards d'euros). Ils mettent en perspective ce coût avec la puissance financière de l'industrie agroalimentaire étant de 180 milliards d'euros en 2017 et en 2012, plus de 3 milliards d'euros étant dépensés en publicité alimentaire.

Les propositions du rapport font consensus au sein de la commission qui les vote : « *c'est quand même des choses qui sont aussi politiquement assez insupportables (...) Donc tout le monde était d'accord pour dire qu'il fallait faire quelque chose* »¹²⁰. Mais le gouvernement ne s'en saisit pas pour faire une proposition d'encadrement législatif. La France insoumise décide donc de reprendre certaines recommandations, notamment celle sur l'encadrement de la publicité, pour les inscrire dans une proposition de loi, dans le cadre de sa niche parlementaire de 2019¹²¹. Dans cette proposition de loi « *visant à protéger la population des dangers de la malbouffe* » (déposée le 22 février 2019, l'article 3 est consacré à la réduction de l'impact de la publicité alimentaire auprès des jeunes : « *Les messages publicitaires (...), en faveur de produits alimentaires et boissons qui, (...) apparaissent comme principalement destinés aux enfants et adolescents, sont interdits sur tout support de communication* ».

La proposition de loi est vidée de son contenu par le gouvernement, notamment sur la publicité. Elle est renommée « *projet de loi visant à améliorer la qualité nutritionnelle des aliments et à encourager les bonnes pratiques alimentaires* ». En Commission des affaires sociales, la France insoumise est critiquée pour le manque de précision de l'article 3, Loïc Prud'homme propose donc un amendement avec une nouvelle version de cet article : il propose que seuls « *les produits alimentaires et boissons qui sont classés A ou B selon le logo Nutri-Score* » puissent faire l'objet de publicités. Ainsi cette mesure ne vise plus seulement les publicités adressées aux enfants, mais propose de discriminer les produits en fonction de leur qualité nutritionnelle (en s'appuyant sur les préconisations du HCSP, qui propose d'interdire la publicité pour les produits D et E).

Cependant lors des débats en Commission puis en séance publique, Olivier Véran défend de nouveau l'affichage obligatoire du Nutri-Score sur les publicités et dépose un nouvel amendement avec d'autres députés de la majorité : pour que « *les messages publicitaires en faveur de denrées alimentaires [soient] accompagnés de la forme de présentation complémentaire à la déclaration nutritionnelle [Nutri-Score]* »¹²². Comme pour la loi EGALIM, il propose que les annonceurs puissent déroger à cette obligation en contribuant au financement de Santé Publique France. L'entrée en vigueur est prévue pour le 1^{er} janvier 2021. Selon Olivier Véran, « *On peut (...) contraindre les*

¹²⁰ Entretien Loïc Prud'homme, député LFI, 09/03/2022.

¹²¹ https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/115b1561_proposition-loi#:~:text=Proposition%20de%20loi%20n%C2%BA%201561,dans%20dangers%20de%20la%20malbouffe&text=Enregistr%C3%A9%20%C3%A0%20la%20Pr%C3%A9sidence%20de,nationale%20le%209%20janvier%202019.&text=dans%20les%20d%C3%A9lais%20pr%C3%A9vus%20par,30%20et%2031%20du%20R%C3%A8glement.

¹²² <http://www.senat.fr/leg/pp18-354.pdf>

industriels à utiliser le Nutri-Score lorsqu'ils font de la publicité, et ce quel qu'en soit le support : internet, télévision, radio, presse écrite ». En séance publique, le nouveau ministre de l'Agriculture, Didier Guillaume émet lui aussi un avis défavorable (opposant de nouveau l'existence du système de la charte volontaire et le risque de fragiliser le logo au niveau européen), il propose que le sujet soit traité dans le cadre de la transposition de la directive SMA et d'une loi de réforme de l'audiovisuel. Malgré l'opposition du gouvernement l'Assemblée nationale adopte ce nouveau texte proposé par la France insoumise à l'unanimité le 21 février 2019, 57 voix. L'amendement sur le Nutri-Score est lui-même adopté à 49 voix pour, contre 1. Malgré ce succès à l'Assemblée, le processus législatif est ensuite suspendu : cette loi est renvoyée en Commission des affaires sociales, et depuis elle n'a jamais fait l'objet d'une première lecture au Sénat.

Ainsi alors que les mêmes arguments et recommandations avaient été soutenus dans le cadre de la commission d'enquête, la majorité a « *vidé cette proposition de loi de sa substance et n'a rien voté de ce qui était préconisé* »¹²³. Loïc Prud'homme explique ainsi le blocage de cette loi : « *on est sur des politiques qui ne veulent contraindre personne parce qu'il y a des intérêts particuliers financiers de ces secteurs, et voilà (...) on se retrouve finalement à sauvegarder le fil des affaires de ces boîtes à payer, nous, collectivement les dégâts a posteriori de ces épidémies de maladies chroniques dues à la malbouffe, et notamment ces questions de publicité qui l'encouragent à hauteur de plusieurs dizaines de milliards d'euros par an. Mais ça, c'est voilà, c'est invisible. (...) Et en tout cas, ce ne sont pas les gens qui sont victimes de la malbouffe qui vont faire un chantage à l'emploi ou aux parlementaires. Ce qui est par contre le cas de l'industrie, de l'agroalimentaire et de la publicité. (...)* » C'est ça qui est extraordinairement frustrant, c'est que tout ça relève d'une volonté politique et on pourrait changer les choses très rapidement, très radicalement dans le bon sens s'il y avait une volonté de le faire.»¹²⁴.

2.4. Le rapport de la Cour des comptes (2019)

Suite à ces tentatives parlementaires, en décembre 2018, la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale (dans laquelle siège alors Olivier Véran) demande à la Cour des comptes de réaliser une enquête relative à la prévention et à la prise en charge de l'obésité. L'enquête est confiée à la 6^{ème} chambre, et prise en charge par Juliette Méadel (avocate, énarque, ancienne porte-parole du PS, puis secrétaire d'Etat chargée de l'aide aux victimes) et Esmeralda Lucillio (médecin et énarque, elle a aussi rédigé des rapports sur l'alcool et le tabac). Elles organisent des auditions et des visites. Elles essaient de mettre en avant les coûts humains, ainsi que le coût social et économique de l'obésité : en tenant compte de l'organisation des soins, mais aussi de la « *question du marché* » et la régulation de « *l'offre alimentaire* » et « *de la demande* »¹²⁵. Parmi les sujets

¹²³ Entretien Loïc Prud'homme, député LFI, 09/03/2022.

¹²⁴ Entretien Loïc Prud'homme, député LFI, 09/03/2022.

¹²⁵ Entretien membre Cour des comptes, 26/02/2022.

traités, elles décident de faire des propositions sur la publicité alimentaire, présentée comme facteur de l'obésité infantile.

Pour la phase d'instruction, elles sollicitent les différents acteurs concernés (chercheurs, ministères, associations, agences de santé, CSA, ARPP, acteurs de l'audiovisuel). Ils sont notamment interrogés sur la régulation de la publicité, leur présentent leurs différentes positions¹²⁶. Un membre de la Cour des comptes explique ainsi qu'ils ont rapidement « *senti un très très fort blocage sur ces sujets-là (...) il y avait une réticence complète à mettre en place quelque chose de vraiment réglementaire, notamment par rapport à d'autres pays et notamment par rapport à la Grande-Bretagne* »¹²⁷. A partir de ces auditions, les membres de la Cour des comptes estiment qu'il « *y a eu suffisamment d'études qui ont quand même montré qu'il y a un rôle entre l'exposition des enfants aux publicités de produits malsains et leurs demandes vis-à-vis des parents* », mais malgré ces « *évidences* » scientifiques, ils ont « *senti une absence totale de volonté politique d'aller vers du normatif* »¹²⁸. Ces auditions se déroulent pendant la période de négociation particulièrement conflictuelle pour élaborer la nouvelle charte du CSA, opposant acteurs de la santé, pro-régulation, et acteurs de l'audiovisuel et de l'agroalimentaire, qui défendent le système « *incitatif* »¹²⁹.

Ces oppositions sont alors particulièrement visibles et à propos des stratégies des acteurs économiques, les membres de la Cour des comptes proposent un cadrage proche du problème de l'alcool. Ainsi un membre de la Cour des comptes considère qu'il s'agit des « *mêmes mécanismes* » que pour l'alcool : « *il n'y avait pas de volonté politique d'aller vraiment là-dessus. Et c'est quelque chose qu'on avait déjà constaté sur l'alcool. Moins sur le tabac (...) c'était un peu comme quand on avait vu les alcooliques sur l'alcool, c'était « nous ne voulons que du bien pour la santé nutritionnelle des enfants » (...) et à la fois : « voilà, on fait tout ce qu'on peut, mais en même temps ça correspond à la vie même des gens, puis même des enjeux économiques ». Enfin voilà, c'est vraiment des discours très très superposables quand même à ce qu'on avait entendu pour l'alcool* »¹³⁰. Pour faire des propositions, les membres de la Cour des comptes s'appuient donc directement les méthodes et les préconisations formulées dans le rapport de la Cour sur l'alcool : « *c'est vrai qu'on a pas mal calqué les méthodes et les raisonnements sur ce qu'on avait fait pour alcool (...) sur les aspects accès à des produits malsains, publicité, etc., on a quand même beaucoup calqué la démarche de raisonnement, les modèles d'instructions, les recherches, etc., et le plan du rapport sur ce qu'on avait fait pour alcool. Et il y a quand même beaucoup de parallèles. Moi, du coup je me suis quand même beaucoup intéressée... je vous dis, j'ai beaucoup travaillé avec Karine Gallopel-Morvan sur tabac et alcool* », chercheuse en marketing spécialisée sur les enjeux de santé publique (notamment le tabac et l'alcool)¹³¹.

¹²⁶ Entretien chercheuse, 12/11/2021.

¹²⁷ Entretien membre Cour des comptes, 20/01/2022.

¹²⁸ Entretien membre Cour des comptes, 20/01/2022.

¹²⁹ Entretien membre Cour des comptes, 20/01/2022.

¹³⁰ Entretien membre Cour des comptes, 20/01/2022.

¹³¹ Entretien membre Cour des comptes, 20/01/2022.

A partir de ces auditions, les membres de la Cour des comptes écrivent un rapport où ils expliquent que l'autorégulation est « *insuffisante* »¹³² est inefficace et recommandent de faire une loi pour réguler la publicité : « *ça ne marche pas en matière alimentaire parce que les... le poids des lobbys est beaucoup trop fort, et donc on est pour une réglementation plus dure (...) Il faut un projet de loi qui explique tout simplement que la publicité pour les produits de mauvaise qualité nutritionnelle est interdite dans les heures... aux heures de grande écoute. (...) C'est du législatif pur. Ça va faire un peu couiner les industriels et puis ils s'y feront. (...) Je ne pense pas que ça menace la création française, vous voyez ? Je n'y crois pas deux minutes. (...) c'est tout simplement une mesure qui doit être prise, portée par le prochain Premier ministre* »¹³³. Ces mesures de prévention sont selon eux « *beaucoup moins compliquées à mettre en place que de changer les systèmes de soins français* »¹³⁴.

Dans son rapport publié en novembre 2019, la Cour des comptes fait notamment trois recommandations sur l'alimentation et une sur la publicité (recommandation 4) : elle propose « *d'élargir le champ d'application de la loi Gattolin pour les produits alimentaires et par référence au Nutri-Score à tous les programmes et à toutes les chaînes audiovisuelles du secteur privé en précisant, (...), les horaires des émissions, les tranches d'âges, et les aliments à exclure de la publicité (DGS, DGAL, CSA)* ». Elle conseille également d'utiliser le Nutri-Score pour définir la liste des « *produits exclus* », d'avoir comme public cible les enfants entre « *0 et 16 ans* » (contrairement aux annonceurs qui privilégient 12 ans comme âge maximal), et de définir des horaires : « *Avant 21h, aucune publicité pour des aliments peu sains ne devrait être diffusée, ce qui recouvrirait des émissions qui ne rentrent pas dans le cadre de la définition actuelle des programmes jeunesse* »¹³⁵.

Un membre de la Cour des comptes explique que ces conclusions sont généralement bien accueillies par les acteurs de la santé, car les rapports de la Cour des comptes signalent souvent que « *les administrations sanitaires n'en font pas assez* »¹³⁶, qu'elles sont « *en position de faiblesse* » et la Cour des comptes recommandent généralement de les renforcer : « *donc ils sont plutôt très contents que la Cour vienne dire qu'on n'en fait pas assez et que... enfin si je caricature, que Bercy et l'agriculture leur mettent les bâtons dans les roues et empêchent d'avancer. Sur ces rapports-là, en général les acteurs santé ne se sentent pas du tout en position d'accusés* »¹³⁷. Un membre de la DGS considère ainsi que la multiplication des rapports sur ce sujet montre que cet enjeu a « *vraiment émergé* », selon lui « *dans leurs conclusions ils disent tous la même chose, et ça ne fait guère bouger les lignes* »¹³⁸. D'autres membres de la DGS estiment que ces rapports « *vont d'ailleurs tous à peu près dans le même sens, sur le fait qu'il y a une exposition trop importante des enfants au marketing alimentaire* », mais pour avancer davantage sur ce sujet, il « *faut qu'il y*

¹³² Rapport Cour des comptes novembre 2019, La prévention et la prise en charge de l'obésité.

¹³³ Entretien membre Cour des comptes, 26/02/2022.

¹³⁴ Entretien membre Cour des comptes, 26/02/2022

¹³⁵ Rapport Cour des comptes novembre 2019, La prévention et la prise en charge de l'obésité.

¹³⁶ Entretien membre Cour des comptes, 20/01/2022.

¹³⁷ Entretien membre Cour des comptes, 20/01/2022.

¹³⁸ Entretien responsable DGS, 24/11/2021.

ait une opportunité politique »¹³⁹. Enfin ce rapport est également bien reçu à la Commission de l'Assemblée (où siège encore Olivier Véran) et par les associations suivent la production de ce rapport et s'appuie sur leur légitimité institutionnelle pour renforcer leurs propres revendications : « On garde évidemment un œil sur ce que racontent l'OMS et la Cour des comptes quand même qui demandent la même chose. Ce n'est pas rien, ce n'est pas des punks en plus la Cour des comptes, ce n'est pas l'extrême gauche »¹⁴⁰. Par la suite ce rapport sera régulièrement cité par les promoteurs de la régulation.

3. LA REFORME DE L'AUDIOVISUEL : LA CONFIRMATION DU MODE INCITATIF.

Parallèlement à ces tentatives parlementaires dans le cadre de lois sur l'alimentation, le gouvernement prépare la transposition de la nouvelle directive « Services de médias audiovisuels » (SMA) et une nouvelle version de la charte du CSA. Alors que le système de l'autorégulation est confirmé, la directive impose néanmoins un objectif de « réduction »¹⁴¹ de l'exposition des enfants à la publicité pour des produits alimentaires de mauvaise qualité nutritionnelle. Autre modification, le CSA devient pilote de la charte et surtout évaluateur de l'atteinte cet objectif. Dès lors, si la charte repose sur la bonne volonté des acteurs économiques, cet objectif constitue désormais une certaine contrainte : en l'absence d'une réduction effective de l'exposition des enfants, le CSA et le gouvernement pourront préconiser la mise en place de nouvelles mesures.

¹³⁹ Entretien responsables DGS, 9/12/2021.

¹⁴⁰ Entretien responsable UFC, 22/02/2022.

¹⁴¹ Article 9 de la directive « Services de médias audiovisuels » (SMA) de 2018 : « Les États membres encouragent l'utilisation de la corégulation et la promotion de l'autorégulation au moyen des codes de conduite (...), concernant les communications commerciales audiovisuelles inappropriées accompagnant les programmes pour enfants ou incluses dans ces programmes, et relatives à des denrées alimentaires ou des boissons contenant des nutriments ou des substances ayant un effet nutritionnel ou physiologique, notamment les matières grasses, les acides gras trans, le sel ou sodium et les sucres, dont la présence en quantités excessives dans le régime alimentaire global n'est pas recommandée ». Cette directive explicite l'objectif de ces codes de conduite, « qui visent à réduire efficacement l'exposition des enfants aux communications commerciales audiovisuelles relatives à ces denrées alimentaires et à ces boissons ».

3.1. Le rapport Santé Publique France (2020) : préparer la réforme de l'audiovisuel.

En octobre 2018, la DGS saisit Santé Publique France pour évaluer les messages sanitaires devant accompagner les publicités et faire des préconisations « *concernant l'encadrement du marketing des produits gras, sucrés, salés en direction des enfants* ». Dans le cadre de cette commande, l'agence prend l'initiative de présenter ses travaux sur la régulation de la publicité alimentaire, en s'appuyant notamment sur l'expertise collective INSERM réalisée en 2017 et qui traitait à la fois des messages sanitaires et de l'encadrement de la publicité, comme l'explique un membre de l'agence : « *Santé Publique France avait été saisie pour travailler sur les messages sanitaires (...) on a répondu à cette saisine notamment à partir de travaux qu'on avait commandés. On avait commandé une expertise collective à l'INSERM sur les messages sanitaires. (...) les messages sanitaires n'étaient pas satisfaisants pour limiter l'exposition ou encadrer l'exposition des enfants à la publicité et ce que nous on recommandait en première intention, c'était un encadrement et la limitation de la publicité... Et que les messages sanitaires pouvaient être éventuellement un dispositif complémentaire* »¹⁴². Dès 2015, l'agence réalise trois rapports : un état des lieux de la réglementation de la publicité, y compris à l'international (réalisé par des chercheuses en droit, Amandine Garde et Marine Friant-Perrot). L'agence produit également une étude pour mesurer les investissements publicitaires de l'agroalimentaire et une étude sur les données de consommation média¹⁴³.

Puis en 2020 l'agence reprend ces travaux pour préparer les discussions parlementaires sur la loi de réforme de l'audiovisuel et la transposition de la Directive SMA, et à partir de ces études, l'agence formule des préconisations concrètes pour encadrer davantage la publicité : « *au départ, on avait un objectif, c'était que normalement, en mars 2020 on devait discuter à l'Assemblée nationale la loi audiovisuelle. (...) c'était finalement de produire des données pour les décideurs pour qu'ils puissent bien avoir à la fois en tête un état des lieux de l'exposition des enfants à la publicité alimentaire. Et puis on a souhaité aller un peu plus loin parce qu'on a sorti des préconisations d'encadrement, l'objectif c'était vraiment de donner des préconisations très très concrètes à partir des études qu'on avait pu faire sur des tranches horaires à réguler* »¹⁴⁴. L'agence s'appuie sur les compétences de chercheurs externes pour réaliser ce bilan et faire de propositions scientifiquement légitimes : « *pour faire aussi des approches un peu juridiques, pour voir comment juridiquement les dispositions pouvaient être intégrées dans la loi pour peut-être contrer des contre-arguments juridiques* »¹⁴⁵.

Dans ce rapport, Santé Publique France met en avant les limites de l'efficacité des messages sanitaires et explique que l'action sur l'environnement alimentaire peut avoir des effets plus

¹⁴² Entretien responsable Santé Publique France, 16/12/2021.

¹⁴³ Entretien responsable Santé Publique France, 16/12/2022.

¹⁴⁴ Entretien responsable Santé Publique France, 16/12/2022.

¹⁴⁵ Entretien responsable Santé Publique France, 16/12/2022.

importants : parmi les éléments de cet environnement, le rapport met en avant la publicité et le marketing, en particulier sur les consommations des enfants.

Pour réaliser l'enquête sur l'exposition des enfants et des adolescents à la publicité alimentaire dans différents médias, l'agence a sollicité des chercheurs spécialistes du sujet (juristes ou en marketing) et des agences médias (pour accéder aux logiciels de programmation publicitaire et calculer *a posteriori* l'exposition publicitaire)¹⁴⁶. Cette étude quantifie l'exposition des enfants et adolescents : les 4-12 ans regardent en moyenne 1h28 de TV par jour, 1h12 pour les 13-17 ans. A la télévision, ils sont en moyenne exposés à 9min de publicité par jour, et la tranche horaire entre 19h et 22h est la plus regardée par toutes les tranches d'âge. Internet est le premier média consommé par les adolescents (1h59 par jour) et le deuxième pour les enfants (53 min par jour), mais par manque de données déclarées, il est très difficile d'estimer l'exposition des enfants et adolescents. Et le rapport montre que l'interdiction de la publicité sur les chaînes publiques et les mesures d'autorégulation de la part des industriels concernent moins de 1% des programmes vus par les enfants. En revanche, les investissements pour l'alimentation, les boissons et la restauration représentent 9,3 % des investissements publicitaires (1,1 milliard d'euros en 2018, dont 660 millions pour la TV). Les publicités concernent surtout la restauration rapide, les chocolats et boissons sucrées (1/3 des investissements) : et les Nutri-Score D et E représentent 48% des investissements alimentaires, soit 53,3% des publicités vues par les enfants et 52,5% des publicités vues par les adolescents (en moyenne 16 publicités D ou E par semaine, dont la moitié entre 18h et 22h).

A partir de cette mesure chiffrée de l'exposition des enfants à la publicité alimentaire, Santé Publique France préconise d'encadrer la publicité à la télévision et sur internet pour les produits classés D et E et les marques associées, sur les programmes où sont présents « *le plus grand nombre* » d'enfants et adolescents jusqu'à 17 ans (contrairement aux systèmes d'autorégulation qui définissent comme enfants les moins de 12 ans). Santé Publique France propose 3 options horaires pour interdire la publicité de ces produits, en quantifiant précisément les effets différenciés de ces options en termes d'exposition :

- sur les tranches horaires où plus de 10% des 4-17 ans regardent la TV : 7h-11h, 12h-14h, 16h-23h (environ 86% des publicités D et E vues par les enfants et adolescents) ;
- sur les tranches horaires où plus de 15% des 4-17 ans regardent la TV : 8h-9h, 18h-23h (environ 60% des publicités D et E vues par les enfants et adolescents) ;
- sur les tranches horaires où plus de 20% des 4-17 ans regardent la TV : entre 19h et 22h (environ 48% des publicités D et E vues par les enfants et adolescents).

Pour internet, Santé Publique France préconise d'appliquer les mêmes restrictions horaires que pour la TV pour les produits de Nutri-Score D et E. Enfin l'agence propose d'afficher le Nutri-Score pour les produits D et E, sur les publicités.

¹⁴⁶ Entretien responsable Santé Publique France, 16/12/2022.

Ces propositions sont bien reçues par le ministère de la Santé. Ces travaux doivent alimenter les discussions parlementaires pour la réforme de l'audiovisuel et permettre de préparer les négociations pour la nouvelle charte alimentaire¹⁴⁷. Ces éléments sont également accueillis favorablement par les associations de consommateurs, car ils viennent compléter leurs propres études et leurs arguments en faveur de la régulation de la publicité¹⁴⁸. Plus largement, ce rapport est repris par d'autres acteurs (comme France Stratégie, l'Assemblée nationale) et les experts de l'agence sont régulièrement auditionnés sur ce sujet : « *pour l'instant ça n'a pas réussi à faire bouger les lignes. Mais en tout cas on voit quand même que les données sont quand même beaucoup reprises dans différents autres rapports d'institutions* »¹⁴⁹.

3.2. Réforme de l'audiovisuel et nouvelle charte alimentaire : renforcer la co-régulation.

Dans ce contexte, le CSA organise les négociations pour élaborer la nouvelle charte alimentaire, mais les discussions sont particulièrement conflictuelles entre acteurs de la santé et acteurs de l'audiovisuel et de l'agroalimentaire. Ces négociations sont longues, durent une année, le CSA ayant pris la main dans le pilotage de la charte, il organise les réunions de concertation avec les acteurs concernés. Selon des membres du Conseil, différentes « *problématiques* » sont alors discutées : l'interdiction ou la « *réduction de certains produits de façon volontaire* »¹⁵⁰, ou à défaut que « *tout le monde s'engage, quel que soit le score en Nutri-Score, de l'afficher* » pour « *informer* ».

S'appuyant sur les Etats Généraux de l'Alimentation et les différentes tentatives parlementaires, les responsables du ministère de la Santé demandent une régulation plus forte de ce secteur, en pensant être en position de force, soutenus par la Ministre et accompagnés par Santé Publique France, très mobilisée sur cette question¹⁵¹. Mais lors de négociations bilatérales, les acteurs de l'audiovisuel parviennent à maintenir les grands principes de la charte, limitant au maximum les modifications demandées par les acteurs de la santé. Un représentant du SNPTV présente ainsi ces négociations : « *il y avait une volonté du ministère de la Santé d'aller plus loin, et justement de nous faire rentrer dans une interdiction d'un certain type de produits, une classification des produits. Donc on a perdu énormément de temps parce que nous on s'y est toujours refusés, donc ça a bloqué tous les dossiers (...) il n'y avait absolument aucun échange possible, aucune ouverture possible, aucun engagement de notre part qui pouvait les satisfaire* »¹⁵². Dans ce cadre particulièrement conflictuel, les membres du CSA jouent un rôle d'arbitre dans ces négociations : ils expliquent que « *tout était sur la table* » et qu'ils ont essayé de trouver « *le point d'équilibre* » entre les « *visions maximalistes* »

¹⁴⁷ Entretien responsable DGS, 24/11/2021.

¹⁴⁸ Entretien responsable Santé Publique France, 16/12/2021.

¹⁴⁹ Entretien responsable Santé Publique France, 16/12/2021.

¹⁵⁰ Entretien responsables ARCOM, 28/01/2022.

¹⁵¹ Entretien responsable DGS, 24/11/2021.

¹⁵² Entretien responsable SNPTV, 09/02/2022.

défendues par les acteurs de la santé et les « *visions minimalistes* » des acteurs économiques, inquiets du risque d'affaiblissement des ressources financières¹⁵³.

Selon des membres du CSA, la promotion du Nutri-Score était plutôt bien reçue au sein des différents Ministères sollicités (Santé et Agriculture). Le CSA privilégie la promotion de l'affichage du Nutri-Score, défendant l'importance d'informer les consommateurs sur la qualité nutritionnelle des produits, au lieu de censurer certaines publicités (comme pour les produits interdits à la commercialisation). Dans un premier temps, les acteurs économiques refusent d'inscrire le Nutri-Score dans la charte, mais le CSA parvient à obtenir cette décision qu'ils présentent comme une avancée majeure : cette inscription est volontaire, et non obligatoire, contrairement à ce que demandaient les représentants de la Santé (Ministère et Santé Publique France). Les membres du CSA expliquent ainsi l'intérêt de cette charte volontaire : « *tout ce qu'on obtient, c'est parce qu'on a réussi à trouver un point d'équilibre entre les différents acteurs* »¹⁵⁴. Selon eux ce qui pousse les acteurs non régulés à s'engager, ce sont les « *discussions* » au parlement : les acteurs économiques préfèrent alors « *avancer beaucoup plus par la voie de l'engagement volontaire plutôt que de devoir, entre guillemets, subir des textes de loi qui seraient pour le coup peut-être plus définitifs* »¹⁵⁵. Enfin ils estiment que ce « *juste milieu dans la négociation* » leur a permis d'aboutir à « *des engagements de plus en plus conséquents* »¹⁵⁶.

La nouvelle charte est signée en janvier 2020 et contient un certain nombre d'avancées « *importantes* » pour le CSA : en particulier le système d'évaluation inscrit dans l'annexe de la charte et le fait d'encourager à afficher le Nutri-Score dans les publicités. Par ailleurs le périmètre de la charte est élargi aux acteurs radiophoniques, à la publicité extérieure et aux acteurs du numérique, et le volume horaire de programmes en lien avec une bonne hygiène de vie doit être de plus 800 heures par an¹⁵⁷. En revanche les acteurs économiques ont refusé de formaliser tout engagement chiffré pour réduire l'exposition des enfants aux publicités pour des produits de mauvaise qualité nutritionnelle (notamment par la suppression de la publicité pour les produits de Nutri-Score D et E). N'ayant pas obtenu les changements qu'il exigeait, le Ministère refuse de signer la nouvelle charte, comme l'explique un responsable de la DGS : « *on a considéré que les engagements qui ressortaient de la charte ne répondaient pas suffisamment aux enjeux santé et on a proposé à la ministre de l'époque de la Santé de ne pas signer la charte* »¹⁵⁸. Ils considèrent que si les orientations sont défendables, les engagements ne sont pas suffisamment précis : « *C'est beaucoup de phrases qui sont plutôt des phrases de bonne intention, mais pas d'engagements chiffrés et concrets sur un créneau précis, une durée limitée, une cible de population* »¹⁵⁹.

¹⁵³ Entretien responsables ARCOM, 28/01/2022.

¹⁵⁴ Entretien responsables ARCOM, 28/01/2022.

¹⁵⁵ Entretien responsables ARCOM, 28/01/2022.

¹⁵⁶ Entretien responsables ARCOM, 28/01/2022.

¹⁵⁷ Charte 2020-2024.

¹⁵⁸ Entretien responsables DGS, 9/12/2021.

¹⁵⁹ Entretien responsables DGS, 9/12/2021.

A propos de cette nouvelle version de la charte, les différents acteurs défendent des points de vue différents. Les membres du Ministère de la culture estiment que la transposition de la directive SMA fixe un nouvel objectif « ambitieux » de « réduction de l'exposition des enfants » à la publicité. Selon eux, les acteurs économiques de l'audiovisuel étant conscients « de l'enjeu de santé et de l'enjeu de politique à prendre des engagements ambitieux s'ils veulent éviter des interdictions sèches, dont ils auraient du mal à cantonner les effets en termes de recettes publicitaires (...) ils ont pris des engagements sans trop de difficultés »¹⁶⁰. Ils expliquent néanmoins que, si « au fil des bilans », « les engagements (...) ne sont pas à la hauteur (...) il faudra soit prendre des engagements qui vont plus loin dans le cadre de cette charte, soit (...) reconsidérer ce choix fait de corégulation (...), s'il y a une initiative réglementaire, ce sera législatif, ce sera porté chez nous »¹⁶¹. Mais selon eux, la charte étant « toujours respectée par les professionnels », les objectifs devraient « largement dépassés ». Ils concluent : le gouvernement fait « confiance aux professionnels » et n'a pas besoin de recourir à la « régulation ».

De leur côté, les acteurs de l'audiovisuel et les publicitaires continuent de défendre ce système de charte volontaire et critiquent toute démarche contraignante. Ainsi un représentant du SNPTV explique que ce système d'autorégulation, souple et efficace : « ça permet d'évoluer avec l'air du temps, avec les contraintes, c'est beaucoup plus souple. Ça permet d'éviter les brutalités d'une loi, donc les interdictions ». Par ailleurs, selon lui les acteurs de l'audiovisuel sont très opposés à toute régulation de la publicité car le lien entre publicité et obésité n'est pas démontré, d'autres éléments interviennent sur ce processus complexe : « c'est extrêmement complexe, un, parce que finalement il y a très peu d'études sur le sujet, personne n'est capable de dire en fait qui est-ce qui est responsable du surpoids dans la population, en quoi est-ce que c'est la consommation, en quoi est ce que la publicité peut avoir un impact sur ces types de consommation »¹⁶². Les acteurs de l'audiovisuel craignent une interdiction globale jusqu'à 22h (comme pour d'autres produits non visibles par les mineurs) : « c'est une vraie crainte qu'il y ait une réflexion sur ce sujet (...) la jeunesse elle est en gros devant la télévision potentiellement jusqu'à 22h. Donc si on rentre dans une interdiction plus globale (...) ça veut dire pas de publicité alimentaire avant 22h. (...) ça coupe 80 % du budget là ». Selon lui dans ce cas, il faudrait le même type d'interdiction pour les supports digitaux pour éviter le transfert de ces publicités : « il y a la problématique de l'efficacité de cette mesure. Et tant qu'elle ne s'est pas appliquée partout ça veut dire qu'elle sera inefficace puisqu'elle fera un transfert de budget avec un affaiblissement de la télé et un renforcement des autres supports »¹⁶³.

Sur la présence du Nutri-Score dans les publicités, les annonceurs y sont « très opposés », car ils craignent qu'il serve ensuite à la « limitation » et à « l'interdiction » de la publicité : « si le Nutri-Score est un élément d'information, ça nous semble extrêmement utile. Mais le hic, si ça devient la façon d'interdire tout ce qui n'est pas dans un Nutri-Score donné, c'est un autre problème. (...) Ce n'est

¹⁶⁰ Entretien responsables ministère de la Culture, 21/01/2022.

¹⁶¹ Entretien responsables ministère de la Culture, 21/01/2022.

¹⁶² Entretien responsable SNPTV, 09/02/2022.

¹⁶³ Entretien responsable SNPTV, 09/02/2022.

pas parce qu'un produit est D ou E qu'il est néfaste pour la santé (...) Là-dessus on s'y oppose ». Ils estiment que l'interdiction de la publicité à la TV n'aurait pas d'effets sur les ventes, car il y aurait un report vers d'autres supports de communication moins encadrés : « *en aucun cas la suppression de la publicité à la télé n'aurait le moindre impact sur les ventes puisque ça ne ferait qu'entraîner un report des budgets sur d'autres types de communication* »¹⁶⁴. Selon le représentant du SNPTV en 2021 le digital représente 7,8 milliards d'euros de chiffre d'affaires publicitaire, contre 3,3 milliards pour la TV (alors qu'il représentait 2 milliards 5 ans auparavant).

Ces acteurs estiment donc qu'interdire la publicité alimentaire à la TV renforcerait les transferts vers le digital « *encore moins encadré en termes de protection de l'enfant* » et la publicité sur le lieu de vente. Et plutôt qu'une interdiction de la publicité alimentaire, le SNPTV propose d'élargir les compétences de l'ARPP pour qu'elle appose un visa pour l'ensemble des publicités, quels que soient leurs supports et pour rétablir une sorte de symétrie entre les médias (comme pour les allégations environnementales). Enfin plus généralement les acteurs de l'audiovisuel défendent l'utilité de la publicité car elle permet de financer les chaînes privées, sans lesquelles « *il n'y a plus de démocratie* » : « *c'est ça qui finance la production, les documentaires, les fictions, un peu tout, mais d'abord aussi avant tout l'information (...) c'est un élément essentiel, je pense, de la lutte contre la désinformation et le système démocratique actuel* »¹⁶⁵. La publicité est également présentée comme une source d'information pour les consommateurs : « *Avec la publicité, c'est quand même d'abord de l'information. On est là pour promouvoir un produit, mais aussi donner une information sur un produit et pour expliquer pourquoi il se démarque des autres* ». Ces acteurs parviennent ainsi à diffuser leurs arguments et à convaincre le gouvernement pour ne pas réguler davantage la publicité.

Parallèlement à l'élaboration de cette nouvelle charte, le processus de transposition de la directive SMA est officiellement engagé : initialement elle devait être intégrée dans une loi de réforme de l'audiovisuel, ce qui constituait une nouvelle opportunité pour les défenseurs de la régulation. Mais les débats parlementaires ont été arrêtés début 2020 avec l'épidémie de COVID-19. En février 2020, dans un contexte de crise sanitaire, Olivier Véran, le défenseur de l'affichage du Nutri-Score dans les publicités, devient ministre de la Santé. Alors que cette nomination aurait pu faire évoluer les positions et les arbitrages interministériels, le sujet disparaît derrière l'urgence de la crise. Un chercheur explique qu'Olivier Véran conserve alors sa conviction sur la nécessité de réguler la publicité, mais que les « *arbitrages ministériels ne sont pas favorables* »¹⁶⁶. Dans ce projet de loi, le gouvernement confirmait le système français de la charte CSA, récemment renouvelée : selon l'article 54, la nouvelle Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM, qui remplace le CSA) doit promouvoir « *la conclusion de codes de bonne conduite visant à réduire efficacement l'exposition des enfants aux communications commerciales relatives à des denrées alimentaires ou des boissons contenant des nutriments ou des substances ayant un effet nutritionnel ou physiologique, notamment les matières grasses, les acides gras trans, le sel ou*

¹⁶⁴ Entretien responsable SNPTV, 09/02/2022.

¹⁶⁵ Entretien responsable SNPTV, 09/02/2022.

¹⁶⁶ Entretien chercheur, 4/11/2021.

sodium et les sucres, dont la présence en quantités excessives dans le régime alimentaire global n'est pas recommandée »¹⁶⁷.

En commission des affaires culturelles et de l'éducation de l'Assemblée¹⁶⁸, cet article fait l'objet de discussions. Dans le prolongement des travaux de l'atelier 9 des Etats généraux de l'alimentation, certains députés déposent des amendements contre cet article, critiquant l'inefficacité des codes de bonne conduite et mesures incitatives, et réclamant un cadre plus contraignant (ces amendements sont portés notamment par Anne-Laurence Petel, Frédérique Meunier, Richard Ramos, Muriel Ressiguiier, Guillaume Garot, Matthieu Orphelin et Michèle Crouzet). Certains reprennent l'amendement d'Olivier Véran et les propositions de Foodwatch, demandant l'interdiction de toute publicité pour les denrées alimentaires ayant un mauvais Nutri-Score. De son côté, Michèle Crouzet, qui a travaillé avec Loïc Prud'homme sur le rapport sur « *la malbouffe* », propose de nouveau l'article de la loi « *anti-malbouffe* » pour rendre obligatoire l'affichage du Nutri-Score dans les publicités (loi proposée par la LFI, votée par l'Assemblée mais non examinée au Sénat).

Face à ces demandes, Aurore Berger, rapporteure générale, défend le système de la charte alimentaire, reprenant les arguments des acteurs de l'audiovisuel. La nouvelle charte ayant été adoptée récemment, elle propose « *de continuer à avancer sur cette base et de faire confiance aux acteurs* », selon elle « *ces dernières années, la publicité a vraiment changé de nature et certains comportements ont disparu. Pourquoi, dès lors, trop contraindre ?* ». Elle ajoute : « *des engagements très concrets ont été pris et se sont traduits par des avancées significatives* ». Enfin comme les acteurs de l'audiovisuel, elle émet des doutes sur l'efficacité de l'interdiction de la publicité : « *nous ne disposons pas de mesures d'impact sur l'industrie, (...) d'une interdiction pure et simple de la publicité* ». Le Ministre de la culture, Frank Riester, complète cet argumentaire contre l'interdiction de la publicité en brandissant la menace d'un report des publicités de la télévision vers d'autres médias moins réglementés, et d'une perte de ressource pour « *la création française et européenne* ».

Les discussions en commission s'arrêtent en mars 2020, le rapport de la commission est déposé le 5 mars, mais avec la crise sanitaire COVID-19, la loi n'est pas examinée par le Parlement. Les débats parlementaires constituaient pourtant l'occasion d'une nouvelle médiatisation de l'opposition entre régulation et auto-régulation, certains parlementaires continuant de défendre un cadre plus contraignant (pour afficher le Nutri-Score ou interdire la publicité pour les produits ayant un mauvais Nutri-Score). Face à l'urgence de transposer la directive SMA dans le droit français, cette réforme prend la forme d'une ordonnance passée en décembre 2020¹⁶⁹ (qui reprend précisément les termes

¹⁶⁷ Projet de loi relatif à la communication audiovisuelle et à la souveraineté culturelle à l'ère numérique, enregistré le 5 décembre 2019.

¹⁶⁸ Rapport fait au nom de la commission des affaires culturelles et de l'éducation sur le projet de loi, relatif à la communication audiovisuelle et à la souveraineté culturelle à l'ère numérique (n° 2488), enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 mars 2020.

¹⁶⁹ Ordonnance n° 2020-1642 du 21 décembre 2020 portant transposition de la directive (UE) 2018/1808 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 modifiant la directive 2010/13/UE visant à la

du projet de loi), pour modifier la loi de 1986 sur la liberté de communication. Désormais le CSA (future ARCOM) pilote et promeut « *des codes de bonne conduite visant à réduire efficacement l'exposition des enfants* » à la publicité pour des aliments de mauvaise qualité nutritionnelle. Il est également chargé de réaliser son évaluation annuelle et mesurer l'effet de ces codes sur la réduction effective de l'exposition des enfants à la publicité. Cette évaluation est présentée au Conseil national de l'alimentation et transmise au Parlement.

3.3. L'évaluation de la charte : nouvel instrument politique ambigu.

Sur l'évaluation elle-même, auparavant le CSA récoltait les données fournies par les acteurs notamment sur le volume horaire de programmes sur une bonne hygiène de vie, les bons comportements en alimentation et santé : ces résultats montraient que les acteurs de l'audiovisuel dépassaient toujours les objectifs fixés par la charte pour la diffusion de programmes sanitaires. C'est ce qui permettait aux acteurs de défendre ce système d'engagement volontaire. Mais avec la transposition de la directive SMA, l'ARCOM (ex CSA) est désormais chargée de créer un « *dispositif d'évaluation* »¹⁷⁰ pour mesurer précisément la réduction de l'exposition des enfants à la publicité alimentaire.

Pour préparer cette démarche, l'autorité formalise les principes et les critères de cette nouvelle évaluation en annexe de la charte. A partir de ce cadre formalisé, elle s'organise de manière autonome pour réaliser cet exercice, puis transmet le rapport d'évaluation une fois finalisé aux acteurs de l'audiovisuel. Les choix méthodologiques stratégiques concernent notamment la définition de la catégorie « *enfants* » et des tranches horaires. L'ARCOM s'appuie sur les demandes de la DGS et de Santé Publique France¹⁷¹ pour proposer une vision élargie des programmes regardés par les enfants, en considérant également les programmes d'écoute conjointe (pas seulement les programmes destinés aux enfants), comme l'expliquent des membres de l'ARCOM : « *il peut y avoir des programmes qu'on peut considérer comme plutôt pour les adultes qui, en réalité, drainent énormément dans l'auditoire de jeunes* »¹⁷². Pour définir les programmes effectivement regardés par les enfants, ils reprennent la structure de la population française de l'INSEE selon laquelle la population de 4-14 ans représente 13% de la population (alors que Santé Publique France considère comme enfants les moins de 17 ans). Dès lors l'ARCOM estime que si 13% du public d'une émission est constitué de 4-14 ans, il s'agit d'un programme d'écoute conjointe (contrairement

coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels, compte tenu de l'évolution des réalités du marché, et modifiant la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, le code du cinéma et de l'image animée, ainsi que les délais relatifs à l'exploitation des œuvres cinématographiques.

¹⁷⁰ Charte 2020-2024.

¹⁷¹ Entretien responsables ARCOM, 28/01/2022.

¹⁷² Entretien responsables ARCOM, 28/01/2022.

à d'autres définitions, comme l'EU Pledge, selon lesquelles un programme concerne les enfants de moins de 12 ans¹⁷³ représentent 35% du public, ce qui est très rare).

L'ARCOM publie en décembre 2021 le premier rapport d'évaluation, concernant l'année 2020 : cet état des lieux permettra ensuite de suivre les évolutions sur les années suivantes¹⁷⁴. Ce rapport repose sur des données de visionnage récoltées et analysées par l'ARCOM. Il montre que la publicité alimentaire a presque disparu des programmes jeunesse : désormais seulement 2,4% des publicités pendant des tranches horaires jeunesse concernent l'alimentation. Mais la quasi-totalité de ces publicités ont un Nutri-Score C, D ou E, et près de 60% sont D ou E. Mais pour aller plus loin, le rapport étudie ensuite l'exposition des enfants sur des programmes d'écoute conjointe : l'alimentaire représente 23% des publicités sur ces tranches, avec plus des 2/3 des produits qui sont C, D ou E, et 26% sont E. Et il constate que malgré les recommandations de la charte, l'affichage du Nutri-Score « *est quasiment inexistant (0,9%)* ». Globalement, les publicités alimentaires représentent donc 20,9% des publicités visionnées par les 4-14 ans, à peine moins que les adultes (21,1% pour les 50-64 ans), malgré les engagements volontaires de la part des annonceurs et des acteurs de l'audiovisuel. Enfin pour le moment cette publication concerne seulement la télévision, l'ARCOM n'ayant pas reçu de données de la part des acteurs numériques volontaires, elle doit compléter son évaluation de 2021 en analysant des publicités « *diffusées sur certaines plateformes* ».

A partir de cette évaluation, l'ARCOM formule des préconisations : elle propose de privilégier une « *logique d'information renforcée du consommateur (obligation de mention de données nutritionnelles)* », donc l'affichage obligatoire du Nutri-Score, plutôt qu'une « *logique d'interdiction* » de communications commerciales. Et en attendant une éventuelle décision des pouvoirs publics dans ce sens, elle encourage l'ANIA et les annonceurs à indiquer davantage les « *repères nutritionnels, notamment le Nutri-Score* » pour les produits sur lesquels les producteurs affichent déjà le Nutri-Score sur l'emballage. Cette obligation d'affichage devrait s'accompagner de « *campagnes d'informations sur la signification* » du Nutri-Score (fréquence et quantité de consommation).

Cette évaluation chiffrée annuelle doit permettre aux acteurs de l'ARCOM de rendre visibles et de publiciser les effets et les limites de la charte et de l'autorégulation professionnelle, en étudiant les types de produits auxquels sont exposés les enfants et leurs Nutri-Scores. Un membre de l'ARCOM explique : « *si l'un des signataires ne respecte pas, on n'a pas de pouvoir de sanction, on n'a aucun pouvoir de sanction. La seule chose que l'on a, nous, c'est la publication chaque année de notre rapport. Donc ça, c'est un instrument qui est là aussi intéressant et sur lequel on s'appuie beaucoup* »¹⁷⁵.

¹⁷³ <https://eu-pledge.eu/our-commitment/>

¹⁷⁴ Rapport au Parlement sur l'application de la charte alimentaire - Exercice 2020, publié en décembre 2021.

¹⁷⁵ Entretien responsables ARCOM, 28/01/2022.

Les acteurs de la santé et les associations attendent la publication de ce rapport d'évaluation, pour montrer l'inefficacité de la charte et exiger des mesures plus contraignantes. Ainsi des membres de la DGS expliquent : « *L'avantage de cette transposition de la directive SMA, c'est que désormais le CSA va devoir rendre un bilan pour montrer que cette charte – si elle l'est – est efficace au niveau de cette question d'exposition des enfants au marketing (...) on est en attente des résultats de ce bilan pour voir si on part dans la bonne direction ou pas* »¹⁷⁶. De leur côté, les associations de consommateurs s'intéressent au rapport produit par l'ARCOM, car il permet de montrer que la majorité des publicités auxquelles les enfants sont exposés sont diffusées « *en dehors des programmes spécifiquement pour la jeunesse (...) d'où l'intérêt d'élargir ... de ne pas cibler les programmes pour la jeunesse* »¹⁷⁷. Selon elles, le rapport permet effectivement de montrer que l'autorégulation « *n'est pas suffisante* » et qu'il « *faut aller plus loin* ».

En revanche, cette évaluation fait l'objet de critiques de la part de certains acteurs de l'audiovisuel : ils considèrent que les critères d'évaluation n'ont pas été discutés par les parties prenantes avant signature de la charte et qu'ils ont été imposés discrètement par l'ARCOM. Selon le SNPTV, les acteurs de l'audiovisuel n'étaient pas prévenus de l'analyse de l'exposition des enfants sur les plages d'écoute conjointe : « *ils ne nous avaient pas prévenus des écoutes conjointes. Après ça, pour nous c'est un autre sujet* »¹⁷⁸. Selon lui, il y a « *extrêmement peu d'émissions* » dont la part des mineurs équivaut à celle dans la population française et sur ces horaires là les enfants sont accompagnés de leurs parents : « *On ne peut pas dire que l'enfant est livré à lui-même devant une publicité agressive et intrusive qui peut l'inciter sur quelque chose (...) Il n'y a pas ou peu de risques que l'enfant soit tout seul devant* ».

Cette première version de l'évaluation donne ainsi à voir les limites du système de la charte alimentaire (notamment exposition des enfants lors des écoutes conjointes et rareté de l'affichage du Nutri-Score) : la formulation de ces critiques donne lieu à de premières préconisations de la part de l'ARCOM. Elles peuvent ensuite être réutilisées par les acteurs de la santé et associations qui demandent des actions plus efficaces. Ayant été publiée fin 2021 (sur l'année 2020, fortement marquée par l'épidémie de COVID-19), les différents acteurs attendent donc les prochaines évaluations annuelles pour mesurer la réduction de l'exposition des enfants et proposer éventuellement d'autres orientations plus contraignantes.

3.4. La surprise de la Convention Citoyenne pour le Climat (2019) et de la loi Climat (2021) : une ouverture possible.

Enfin la publicité alimentaire fait l'objet d'une dernière tentative de régulation dans un domaine autre que l'alimentation et l'audiovisuel : le climat. Cette tentative surprend la plupart des acteurs : elle est mise en avant par les membres de la Convention Citoyenne pour le Climat CCC de 2019. Et alors

¹⁷⁶ Entretien responsable DGS, 9/12/2021.

¹⁷⁷ Entretien responsable CLCV, 02/03/2022.

¹⁷⁸ Entretien responsable SNPTV, 09/02/2022.

que le Président Emmanuel Macron s'est engagé à reprendre les mesures de la Convention « *sans filtre* », certains parlementaires et associations se mobilisent pour intégrer une mesure sur la publicité alimentaire dans la loi Climat de 2021.

La régulation de la publicité alimentaire n'est pas seulement défendue par des acteurs de la santé, des parlementaires ou des associations. Elle émerge également dans des espaces où elle n'est pas attendue et surprend l'ensemble des acteurs concernés : cours de la Convention Citoyenne pour le Climat, elle réunit 150 citoyens, se déroule entre le 4 octobre 2019 et le 21 juin 2020 « *pour proposer des mesures avec un objectif : réduire les émissions de gaz à effet de serre de 40%, dans un esprit de justice sociale* »¹⁷⁹. Parmi les enjeux discutés et les mesures avancées, certains concernent la publicité notamment pour lutter contre la surconsommation et interdire les publicités pour les produits dont l'impact environnemental est excessif. Le 21 juin 2020, dans le cadre de la thématique « *Se nourrir* »¹⁸⁰, la Convention propose également d'encadrer davantage la publicité alimentaire : avec l'objectif « *Mieux informer les consommateurs* ». Et dans son rapport final, la Convention rédige la proposition SN5.2.2 « *Interdire la publicité sur les produits proscrits par le PNNS* »¹⁸¹. Reprenant l'exemple du tabac, la Convention propose d'inscrire des « *messages incisifs et percutants* » sur les étiquettes des produits proscrits ou déconseillés par le PNNS : en noir sur blanc (comme pour le tabac), avec des messages du type « *ce produit nuit à votre santé et à l'environnement* », en ajoutant des photos de catastrophes naturelles. Le comité légistique propose comme transcription juridique d'inscrire dans le code de la santé publique : « *Les messages publicitaires télévisés ou radiodiffusés ou toute promotion, destinée au public, (...) sont interdits lorsque leur consommation habituelle n'est pas compatible avec les objectifs de santé publique définis par le troisième titre du code de la santé publique ou de réduction d'émissions de gaz à effet de serre conformément à la Stratégie Nationale Bas-Carbone par le programme national relatif à la nutrition et à la santé aux termes du II de l'article L. 3231-1 du code de la santé publique* ». Ils proposent également de prévoir une dérogation contre le versement d'une contribution financière pour l'INPES : « *Les annonceurs peuvent déroger à cette obligation sous réserve du versement d'une contribution au profit de l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé* ».

Les différents acteurs ne s'attendaient pas à ce que ce sujet soit abordé lors de cette concertation. Les associations elles-mêmes sont surprises par cette proposition, comme l'explique un membre de l'UFC-Que choisir : « *moi je n'ai pas trop compris ce que venait faire... j'étais très heureux, mais pas trop compris ce que venait faire l'encadrement des pubs alimentaires dans la CCC* »¹⁸². Et elles se saisissent de cette opportunité pour porter le sujet auprès des différents ministères. Elles reçoivent un accueil « *assez favorable* »¹⁸³ au ministère de la Culture, désormais dirigé par Roselyne

¹⁷⁹ <https://www.ecologie.gouv.fr/suivi-convention-citoyenne-climat/>

¹⁸⁰ <https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/wp-content/uploads/2019/11/Travaux-de-la-Convention-Citoyenne-pour-le-climat-session3-4.pdf>

¹⁸¹ <https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Convention/ccc-rapport-final.pdf>

¹⁸² Entretien responsable UFC-Que choisir, 22/02/2022.

¹⁸³ Entretien responsable UFC-Que choisir, 22/02/2022.

Bachelot, dont le cabinet considère que si cette mesure n'est pas inscrite dans cette loi, il y aura d'autres opportunités pour la porter avant la fin du quinquennat. Ces associations écrivent également un courrier à la Ministre de la Transition écologique, Barbara Pompili, sans retour¹⁸⁴. Et elles rédigent un amendement, en espérant que des parlementaires le défendront, comme l'explique un membre de l'UFC-Que choisir : « *Le paramétrique en fait on l'a fait au moment où je rédigeais la proposition d'amendement justement pour la loi Climat. Puisqu'à un moment donné, je posais la question quand même : est-ce qu'il faut tenter, est-ce qu'il ne faut pas tenter ? Il fallait être prêt au cas où... il y avait un article qui permettait de les rattacher, ce qui finalement n'était pas le cas* »¹⁸⁵.

Au sein du gouvernement, des groupes interministériels se sont formés pour traduire les propositions de la CCC en loi. Le groupe « *Se nourrir* » se réunit et très rapidement les acteurs associatifs comprennent « *qu'il est probable que l'encadrement du marketing alimentaire passe à la trappe* »¹⁸⁶. Pour expliquer ce nouvel échec, les associations insistent sur la mobilisation de l'ANIA qui a écrit une lettre adressée au gouvernement expliquant que la proposition de la CCC n'avait « *strictement aucun impact pour le climat* », que le système d'autorégulation existant était suffisant et qu'il n'était pas nécessaire de recourir à la loi pour encadrer davantage la publicité¹⁸⁷. Dans cette lettre l'ANIA conclut : « *Nous sommes convaincus que la co-régulation des acteurs est plus efficace que des mesures d'interdiction inscrites dans la loi* »¹⁸⁸. Le gouvernement considère alors que cette mesure sur la publicité n'a pas de liens suffisants pour être inscrite dans un projet de loi sur le climat, qu'il s'agit d'un « *cavalier législatif* »¹⁸⁹, comme l'explique un responsable de l'association UFC-Que Choisir : « *c'est la fin de l'histoire de notre côté pour la question sur les différents textes de loi dans lesquels on a poussé cette idée-là* »¹⁹⁰.

Au-delà de ce nouvel échec, les défenseurs de la régulation considèrent que cette expérience de la CCC permet rendre visible cette demande de la part de la population (alors qu'ils n'ont fait aucun plaidoyer), et de publiciser le travail de verrouillage de la part des acteurs politiques et économiques, comme l'explique un membre de Foodwatch : « *le blocage il est plutôt économique et politique. C'est que quand on a mis les citoyens sur le climat ensemble, ils ont réussi à prendre cette décision qui... bizarrement, je vais le dire doucement, n'a pas grand-chose à avoir avec le climat, (...) Mais du coup, c'était intéressant de voir qu'ils avaient réussi à ressortir ça alors qu'on n'avait fait aucun plaidoyer, on n'avait fait passer aucun document. (...) Ce qui prouve bien que les citoyens sont quand même représentatifs de la population, vu qu'ils sont tirés au sort, elle est prête à ce type de*

¹⁸⁴ Entretien responsable UFC-Que choisir, 22/02/2022.

¹⁸⁵ Entretien responsable UFC-Que choisir, 22/02/2022.

¹⁸⁶ Entretien responsable UFC-Que choisir, 22/02/2022.

¹⁸⁷ Lettre ANIA, « *Objet : Engagement des entreprises alimentaires sur les publicités destinées aux enfants* », 28 octobre 2020.

¹⁸⁸ Lettre ANIA, « *Objet : Engagement des entreprises alimentaires sur les publicités destinées aux enfants* », 28 octobre 2020.

¹⁸⁹ Foodwatch, « *Publicité ciblant les enfants : le gouvernement choisit le camp des industriels de la malbouffe* », [Publicité ciblant les enfants : le gouvernement choisit le camp des industriels de la malbouffe : Foodwatch FR](#)

¹⁹⁰ Entretien responsable UFC-Que choisir, 22/02/2022.

réglementation et que même, elle va même plus loin, elle la demande (...) Du coup, on est quand même là face à de l'inaction politique alors que le reste de la société est prêt à faire le changement, à part les quelques acteurs économiques qui vont y perdre quelques billes »¹⁹¹.

Cette mesure est donc écartée de la préparation de la Loi Climat de 2021¹⁹². La loi est présentée en Conseil des ministres le 10 février 2021 et adoptée le 20 juillet 2021. Bien qu'elles ne concernent pas l'alimentation, certaines mesures viennent réguler davantage la publicité dans le domaine environnemental, sur le modèle de ce qui existe ou est envisagé pour le domaine alimentaire. Dans le Titre II « Consommer », Chapitre II « *Encadrer et réguler la publicité* » concerne les « *produits et services ayant un impact excessif sur le climat* », l'article 7 interdit la publicité pour les énergies fossiles et les voitures thermiques neuves, et il impose la présence d'une information synthétique sur l'impact environnemental dans la publicité pour certains produits (du type score). L'adoption de ces mesures d'interdiction de la publicité pour des raisons environnementales, malgré les probables oppositions des acteurs économiques, montre qu'une régulation plus contraignante de la publicité est possible si elle bénéficie d'un portage politique fort de la part du gouvernement. Parallèlement à ces interdictions très délimitées, la loi établit un système volontaire similaire à ce qui existe pour l'alimentation. Ainsi en reprenant le modèle de la charte alimentaire du CSA¹⁹³, l'article 14 confie au CSA la mission de promouvoir des codes de bonne conduite sectoriels et transversaux (« *contrats climats* ») pour réduire la publicité pour les produits et services ayant un « *impact négatif sur l'environnement* ». Comme pour la charte alimentaire, un bilan annuel doit être réalisé par le CSA et l'ADEME, et présenté au Parlement.

En revanche la régulation de la publicité alimentaire est absente de la loi malgré la proposition de la CCC sur ce sujet. Néanmoins, les acteurs économiques préfèrent anticiper et désamorcer toute nouvelle tentative de régulation. En mars 2021, au cours des débats parlementaires, face à cette menace, l'ANIA s'engage volontairement à supprimer progressivement la publicité pour les aliments gras, salés, sucrés pour les enfants de moins de 12 ans. Cette annonce est faite de manière unilatérale et mal perçue par les professionnels de l'audiovisuel, mais devant le fait accompli, comme l'explique un membre du SNPTV : « *C'était pour eux un choix politique qu'on ne partageait pas vraiment, mais... Après on leur a fait part de nos problématiques, de nos freins, des conséquences pour nous. Ils ont dit : « oui, mais nous on pense que ce serait plus dangereux si on fait autrement ». Donc c'est parti et voilà, malheureusement* »¹⁹⁴. Cette décision montre que l'alliance entre acteurs de l'agroalimentaire et acteurs de l'audiovisuel peut être fragile, et que des acteurs politiques pourraient faire jouer ces tensions entre des intérêts contradictoires, pour imposer des mesures contraignantes. Enfin, dans son « *Suivi de la Convention Citoyenne pour le Climat* »¹⁹⁵, le

¹⁹¹ Entretien responsable Foodwatch, 18/02/2022.

¹⁹² Loi no 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

¹⁹³ https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/csldcre/115b3995-tii_rapport-fond#_Toc256000006

¹⁹⁴ Entretien responsable SNPTV, 09/02/2022.

¹⁹⁵ <https://www.ecologie.gouv.fr/convention-citoyenne-climat-suivez-lapplication-des-mesures-grace-au-site-dedie>

Ministère de la transition écologique indique que la proposition d'encadrer davantage la publicité alimentaire est « mise en œuvre » à travers la charte alimentaire de l'ARCOM et que son évaluation présentée chaque année au Conseil national de l'alimentation et au Parlement (système volontaire qui ne correspond pourtant pas à la demande de la Convention).

Cet épisode législatif constitue donc la dernière tentative des promoteurs de la régulation de la publicité alimentaire. Cette opportunité a surpris l'ensemble des acteurs, et si elle s'est traduite par un nouvel échec dans le domaine de l'alimentation, les nouvelles mesures de régulation dans le domaine environnemental ouvrent de nouvelles perspectives, en montrant qu'une régulation est possible, malgré l'opposition d'acteurs économiques. En reprenant l'exemple de ce qui a été établi dans le domaine environnemental, les acteurs peuvent ainsi réclamer des interdictions de publicités pour certains types de produits alimentaires, suivant des critères sanitaires, parallèlement au maintien d'un système volontaire. Cependant, dans l'attente des élections présidentielles, les différents acteurs, ministériels et associations, considèrent qu'il n'y a plus d'opportunités réglementaires ou législatives pour défendre ce type de mesure : « *il n'y a pas de texte à lobbyer sur cette thématique-là. Et de toute façon, sous ce gouvernement-là, c'était un petit peu compliqué, voilà. Donc là, ce n'est plus un sujet d'actualité là tout de suite* »¹⁹⁶. Selon eux, il est difficile d'espérer un changement d'orientation, si le Président de la République est réélu et que le nouveau gouvernement maintient une politique libérale protégeant les intérêts des acteurs économiques, au détriment d'enjeux de santé publique. Un membre d'UFC-Que choisir explique ainsi : « *c'est évident que les libéraux ne vont pas adopter une position comme celle-là et d'autant plus s'ils peuvent se targuer d'avoir reçu des... d'avoir demandé aux professionnels de faire des chartes, codes ; et de montrer patte blanche en disant bien qu'ils prennent le problème à bras-le-corps. Donc c'est vraiment un truc un peu philosophico-politique sur fond de défense d'intérêts commerciaux étudiés* »¹⁹⁷. En ce début de quinquennat, les acteurs de la santé n'ont pas encore identifié de nouvelle opportunité pour défendre une régulation plus forte de la publicité¹⁹⁸. Les agents de la DGS expliquent que ces décisions dépassent les compétences de l'administration et nécessiteraient un portage politique fort, qu'il soit gouvernemental ou parlementaire : « *nous on ne peut pas être à la place du politique, il y a aussi des facteurs complètement extérieurs qui font que ce n'est pas forcément le bon moment, (...) les élections présidentielles, les périodes de réserve (...). Donc il y a des créneaux politiques, mais ça, ce n'est pas dans le champ de la Direction générale de la santé, mais des cabinets (...). Nous ce qu'on porte en tant que service auprès de nos cabinets, c'est une justification ou non à aller plus loin* »¹⁹⁹.

¹⁹⁶ Entretien responsable UFC-Que choisir, 22/02/2022.

¹⁹⁷ Entretien responsable UFC-Que choisir, 22/02/2022.

¹⁹⁸ Echanges écrits membres DGS, 25/08/2022.

¹⁹⁹ Entretien membres DGS, 9/12/2021.

CONCLUSION

Depuis les années 2000, la publicité alimentaire a fait l'objet de tentatives de régulation récurrentes, mais les acteurs de la santé se sont régulièrement heurtés au verrouillage exercé par l'alliance entre acteurs de l'agroalimentaire et acteurs de l'audiovisuel. Ces acteurs économiques puissants bénéficient de relais efficaces au sein du gouvernement et d'arbitrages interministériels favorables : ces relais politiques leur permettent de maintenir un système volontaire d'autorégulation professionnelle, pourtant critiqué et jugé peu efficace pour réduire l'exposition des enfants à la publicité alimentaire. Ce cas de la publicité permet ainsi de suivre les reconfigurations des rapports de force entre ces différents acteurs, publics et privés.

Ces rapports de force sont déjà à l'œuvre lors de la concertation lancée par Roselyne Bachelot en 2008. La ministre de la Santé est dessaisie de ce sujet, confié au ministère de la Culture qui défend les intérêts des acteurs de l'audiovisuel. Signe de leur bonne volonté, ces acteurs proposent néanmoins de créer un nouveau dispositif volontaire pour diffuser des programmes sanitaires. Ils anticipent et désamorcent ainsi les initiatives pour réguler la publicité alimentaire (Charte de 2009). Dans le contexte de la réforme du financement de l'audiovisuel public, des parlementaires parviennent néanmoins à faire interdire la publicité dans les programmes jeunesse sur chaînes de télévision publique (Loi « *Gattolin* » de 2016). Si elle constitue une avancée symbolique, cette loi est très vite critiquée car elle est très limitée, concerne très peu de programmes regardés par les enfants et préserve les intérêts des chaînes.

Parallèlement, les acteurs de la santé et les experts continuent de produire des rapports pour dénoncer l'inefficacité de l'autorégulation, démontrer le lien entre publicité et obésité, et réclamer une régulation plus forte de la publicité alimentaire (Rapport INPES 2014, Rapport HCSP 2017, Expertise collective 2017). A partir de 2014, à travers ces rapports, ils précisent progressivement leurs demandes, en s'appuyant notamment sur le succès du Nutri-Score. Deux mesures phares émergent alors, plus ou moins contraignantes : l'affichage du Nutri-Score dans les publicités (*a minima*) et l'interdiction de faire de la publicité pour des produits D ou E sur des horaires d'écoute conjointe (à définir). Si elles ne sont pas intégrées dans le PNNS 4, les deux mesures sont néanmoins défendues à plusieurs reprises par des acteurs politiques.

Certains parlementaires défendent d'abord ces mesures dans le cadre de concertations et de débats parlementaires sur l'alimentation (Etats Généraux de l'Alimentation en 2017, loi EGALIM de 2018, loi « *anti-malbouffe* » en 2019) : ils proposent notamment d'afficher le Nutri-Score dans les publicités alimentaires. Mais le gouvernement s'oppose systématiquement à ces mesures et reprend les arguments des acteurs privés de l'audiovisuel et de l'agroalimentaire, défendant l'efficacité de l'autorégulation professionnelle et insistant sur les risques que cela engendrerait à la fois pour le Nutri-Score et pour le secteur de l'audiovisuel. Cette mesure est même votée à l'Assemblée (loi « *anti-malbouffe* »), mais elle ne sera jamais examinée au Sénat.

Les mêmes mesures sont ensuite défendues lors des débats sur la réforme de l'audiovisuel en 2019-2020. Mais avec la crise COVID-19, le projet de loi prend finalement la forme d'une ordonnance,

supprimant une nouvelle occasion de publiciser de ce sujet. Avec cette ordonnance, le gouvernement maintient le choix d'un système volontaire, avec la charte du CSA. Mais la transposition de la directive européenne SMA permet d'attribuer de nouveaux objectifs à la charte : réduire l'exposition des enfants à la publicité alimentaire. L'ARCOM (ex-CSA) est chargée d'évaluer et de mesurer de manière chiffrée cette réduction chaque année. Pour les acteurs de la santé, cette évaluation produite par les acteurs de l'audiovisuel permet de rendre visible l'inefficacité de l'autorégulation et de réclamer une régulation plus forte de ce domaine.

Enfin signe de son succès auprès de la population, la demande d'encadrement de la publicité alimentaire émerge dans le cadre d'instances consacrées aux enjeux climatiques : la Convention Citoyenne pour le Climat (2020). Les citoyens surprennent l'ensemble des acteurs et proposent de réguler la publicité alimentaire. Cette proposition n'est pas retenue dans la loi Climat et résilience de 2021. Cependant, en miroir cette loi montre qu'une plus grande régulation de la publicité est possible : elle interdit en effet la publicité pour certains produits à très forts impacts environnementaux et permet de prouver qu'une régulation est possible en tenant compte d'enjeux touchant à l'intérêt général (environnementaux, sanitaires).

Alors que les mesures d'autorégulation sont largement dénoncées pour leur inefficacité, les demandes de régulation sont portées par des acteurs de plus en plus nombreux, au niveau national et international (scientifiques, experts, ministériels, parlementaires, agences, associations, société civile). Depuis les années 2000, ces acteurs se livrent à un travail de définition de mesures plus concrètes et délimitées, en s'appuyant notamment sur la légitimité du Nutri-Score.

Perspectives

A plus long terme, plusieurs perspectives sont envisageables. Il est ainsi possible de supposer que si le Nutri-Score devient le logo nutritionnel européen obligatoire sur les emballages, les objections sur le risque juridique seront levées et les acteurs pro-régulation pourront défendre plus facilement l'affichage du logo dans les publicités (au sein du gouvernement comme au parlement). Cette première mesure, bien que limitée (notamment en termes de compréhension pour les enfants), pourrait avoir un effet sur les industriels et leurs offres, faisant de la qualité nutritionnelle un argument concurrentiel dans le cadre des publicités. A partir de l'expérience du déploiement du Nutri-Score sur les emballages, les industriels pourraient dès lors adopter différentes stratégies : faire de la publicité uniquement pour les produits ayant les meilleurs scores, ou reformuler les produits phares, pour qu'ils ne soient pas « *stigmatisés* ». A partir de cette première étape, si l'offre alimentaire évolue vers une meilleure qualité nutritionnelle globale, les acteurs industriels auront moins d'intérêts à bloquer les initiatives pour réguler la publicité alimentaire.

Par ailleurs, l'évaluation annuelle de la charte alimentaire réalisée par l'ARCOM et présentée au CNA et au parlement constitue une opportunité pour rendre visible les limites de cette charte et demander des mesures au gouvernement pour réduire effectivement l'exposition des enfants à la publicité alimentaire et respecter la directive européenne SMA. Ces mesures pourraient être négociées avec les acteurs économiques pour les enrôler dans la définition et la mise en œuvre de

mesures qu'ils ont critiquées jusque-là. A l'instar de ce qui a été fait dans le domaine environnemental, les acteurs de la santé pourraient cibler une catégorie réduite de produits, aux impacts sanitaires les plus forts (par exemple uniquement sur la catégorie E, ou en sélectionnant dans cette catégorie les scores chiffrés les plus mauvais du Nutri-Score, compris entre +35 et +40, ou les produits de grignotage). Une interdiction même limitée montrerait ainsi qu'une régulation est possible et encouragerait les industriels à communiquer sur les produits de meilleure qualité nutritionnelle.

Tableau récapitulatif

Evènement	Acteurs principaux	Résultats
Concertation 2008	Ministère de la Santé	Echec, sujet confié au ministère de la Culture
Création Charte Alimentaire 2009	Ministère de la Culture, CSA, acteurs audiovisuel	Mise en place d'un système de corégulation reposant sur l'engagement des acteurs à diffuser programmes sanitaires
Loi Gattolin 2015-2016	Parlementaires (André Gattolin, EELV)	Adoption d'une loi interdisant la publicité pendant les programmes jeunesse sur France TV
Préparation Politique nutritionnelle 2017	Experts et chercheurs (INSERM, HCSP)	Production de rapports prônant régulation de la publicité en utilisant le Nutri-Score
Etats Généraux de l'Alimentation 2017	Parties prenantes publiques et privées (santé, agroalimentaire, audiovisuel)	Propositions de mesures de régulation de la publicité (Atelier 9 Alimentation Santé)
Loi EGALIM 218	Parlementaires (Olivier Véran, LREM)	Rejet amendement d'Olivier Véran pour rendre obligatoire l'affichage du Nutri-Score dans les publicités
Loi « Anti-malbouffe » 2018-2019	Parlementaires (Loïc Prud'homme, LFI)	Rapport parlementaire sur l'alimentation industrielle (2018, Loïc Prud'homme LFI, et Michèle Crouzet MoDem) Proposition de loi « Anti-Malbouffe » dans la niche parlementaire LFI : vote proposition par l'Assemblée Nationale pour affichage Nutri-Score dans publicité.

		Abandon : jamais examinée au Sénat
Rapport Cour des comptes sur l'obésité 2018	Cour des comptes	Proposition d'élargissement de la loi « <i>Gattolin</i> » : interdire publicité pour de certains produits en fonction de leur Nutri-Score, avant 21h (écoute conjointe).
Rapport Santé Publique France (2020)	Experts Santé Publique France et chercheurs	Propositions concrètes pour interdire publicités pour produits D et E sur écoutes conjointes (horaires à définir, en fonction des objectifs).
Réforme de l'audiovisuel 2020	Gouvernement Acteurs audiovisuels	Abandon projet de loi 2020. Ordonnance 2020 : transposition Directive SMA, confirmation système « codes de bonne conduite » / objectif réduction exposition de l'exposition des enfants à la publicité alimentaire.
Nouvelle Charte alimentaire 2020	CSA/ARCOM, acteurs audiovisuels	Promotion affichage volontaire du Nutri-Score. Evaluation annuelle : mesurer si réduction exposition des enfants à la publicité alimentaire.
Convention Citoyenne pour le Climat 2020	150 citoyens	Surprise : proposition d'interdire la publicité pour produits de mauvaise qualité nutritionnelle.
Loi Climat et résilience 2021	Gouvernement	Abandon de la mesure, interdiction de la publicité alimentaire. Mais interdiction publicité énergies fossiles et véhicules thermiques.

LISTE DES SIGLES ET DES ACRONYMES

AACC : Association des Agences Conseil en Communication.

AFSSA : Agence française de sécurité sanitaire des aliments.

ANIA : Association nationale des industries alimentaires.

ANSES : Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail.

ARCOM : Autorité publique française de régulation de la communication audiovisuelle et numérique.

ARPP : Autorité de Régulation Professionnelle de la Publicité.

BVP : Bureau de Vérification de la Publicité.

CCC : Convention Citoyenne pour le Climat.

CNAO : Collectif National des Associations d'Obèses.

CNA : Conseil National de l'Alimentation.

CSA : Conseil Supérieur de l'Audiovisuel.

DGAL : Direction générale de l'Alimentation.

DGCCRF : Direction générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des fraudes.

DGS : Direction Générale de la Santé.

HCSP : Haut Conseil de la Santé Publique.

IGAS : Inspection générale des affaires sociales.

INSERM : Institut national de la santé et de la recherche médicale.

LFI : La France insoumise.

OMS : Organisation Mondiale de la Santé.

PNNS : Programme National Nutrition Santé.

SMA : Directive Services et Médias Audiovisuels.

SNPTV : Syndicat National de la Publicité Télévisée.

BIBLIOGRAPHIE

- Barraud de Lagerie, P. & Pilmis, O. (2016). Chapitre 9 / À la recherche de la « bonne formule » : La lutte contre l'obésité, entre régulation des entreprises et gouvernement des consommateurs. Dans *Gouverner les conduites* (pp. 335-364). Paris : Presses de Sciences Po.
- Benamouzig, D. & Chêne, G. (2016). « L'ITMO Santé publique entre savoirs et pouvoirs ». *Les Tribunes de la santé*, 52,(3), 39-49.
- Benamouzig, D. (2005), *La Santé au miroir de l'économie*, Paris, PUF.
- Benamouzig, D. « Chapitre 2 / Des idées pour l'action publique. Instruments ou motifs cognitifs ? », in Charlotte Halpern et al., *L'instrumentation de l'action publique*, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) « Académique », 2014 (), p. 95-118.
- Benamouzig, D. et Besançon, J., « Administrer un monde incertain : les nouvelles bureaucraties techniques. Les cas des agences sanitaires », *Sociologie du travail*, 47 (3), 2005, p. 301-322.
- Benamouzig, D. et Borraz, O. (eds), *Food and Pharmaceutical Agencies in Europe, Between Bureaucracy and Democracy. Cross-National Perspectives. A Commented Bibliography*, Grenoble, Publications de la MSH-Alpes, 2007.
- Bergeron, H. (2010), « Les politiques de santé publique », dans Borraz, O., Guiraudon, V. (dir.), *Politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 79-111.
- Bergeron, H., Bossy, T., Castel, P., Pilmis, O. (2012), *Comment l'idée vint... mise sur agenda et routinisation de la politique de lutte contre l'obésité en France*. Rapport pour l'Institut de recherche en santé publique, Paris, CSO.
- Bergeron, H., Boubal, C. & Castel, P. (2016). Chapitre 4 / Sciences du comportement et gouvernement des conduites : La diffusion du marketing social dans la lutte contre l'obésité. Dans *Gouverner les conduites* (pp. 157-192). Paris : Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.).
- Bergeron, H., Castel, P. & Dubuisson-Quellier, S. (2014). Gouverner par les labels : Une comparaison des politiques de l'obésité et de la consommation durable. *Gouvernement et action publique*, 3,(3), 7-31. doi:10.3917/gap.143.0007.
- Bergeron, H., Castel, P. (2014), *Sociologie politique de la santé*, Paris, PUF, coll. « Quadrige ».
- Bergeron, H., Castel, P. « Les habits neufs du néo-institutionnalisme ? La redécouverte de l'ordre mésologique et de l'agency », *L'Année sociologique* 2016/1 (Vol. 66), p. 31-72.
- Bergeron, H., Castel, P., Noguez, E. (2011), « Un entrepreneur privé de politique publique. La lutte contre l'obésité, entre santé publique et intérêt privé », *Revue française de science politique*, 61 (2), p. 201-229.
- Berlivet, L. (2004), « Une biopolitique de l'éducation pour la santé. La fabrique des campagnes de prévention », dans Fassin, D., Memmi, D. (dir.), *Le Gouvernement des corps*, Paris, Éditions de l'EHESS, p. 37-74.
- Bloor, D., *Knowledge, and Social Imagery*, Londres, Routledge, 1976.

- Bonneuil, C. & Joly, P. (2013). *Sciences, techniques et société*. Paris : La Découverte.
- Bossy, T. (2010), *Poids de l'enjeu, enjeu de poids. La mise sur agenda de l'obésité en Angleterre et en France*, thèse de doctorat en science politique, Paris, IEP de Paris.
- Boubal, C. (2018), *Des savoirs sans effet : l'espace controversé de la nutrition*, Thèse de doctorat en sociologie, Paris, IEP de Paris.
- Boudia, S., « Sur les dynamiques de constitution des systèmes d'expertise scientifique : le cas des rayonnements ionisants », *Genèses*, 1, 2008, p. 26-44.
- Callon, M., Lascoumes, P. et Barthe, Y., *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil, coll. « La couleur des idées », 2001.
- Carpenter, D. P., *Reputation and Power: Organizational Image and Pharmaceutical Regulation at the FDA*, Princeton (N. J.), Princeton University Press, 2010.
- Collins, H. M., *Changing Order: Replication and Induction in Scientific Practice*, Londres, Sage, 1985.
- Debure, A., *Crédibiliser pour expertiser. Le Codex Alimentarius et les comités d'experts FAO-OMS dans la production réglementaire internationale de sécurité sanitaire des aliments*, thèse de doctorat, Paris, EHESS, 2012.
- Demortain, D., « L'étude Séralini et ce qu'elle nous apprend sur la toxicologie réglementaire », *Natures sciences sociétés*, 21 (1), 2013, p. 84-87.
- Demortain, D., *Scientists, and the Regulation of Risk: Standardising Control*, Cheltenham, Edward Elgar, 2011.
- Dubuisson-Quellier S., Granier B., Comment inciter les entreprises à afficher les impacts environnementaux sur les produits de grande consommation ? Les leviers d'une politique publique "d'affichage volontaire encadré ". 2019, pp.1 - 8. hal-02128254.
- Dubuisson-Quellier, S. & Gaertner, L. (2016). Chapitre 8 / Comment gouverner les acteurs du gouvernement des conduites : Le cas de la régulation des pratiques de *greenwashing* dans la publicité. Dans : Sophie Dubuisson-Quellier éd., *Gouverner les conduites* (pp. 299-334). Paris: Presses de Sciences Po. <https://doi.org/10.3917/scpo.dubui.2016.01.0299>
- Dubuisson-Quellier, S. « La capture comme levier de l'intervention publique sur l'économie. Le cas de la politique publique d'affichage environnemental en France », *Revue française de sociologie* 2017/3 (Vol. 58), p. 475-499.
- Dubuisson-Quellier, Sophie. *Gouverner les conduites*. Presses de Sciences Po, 2016.
- Irwin, A. et al., « Regulatory Science. Towards a Sociological Framework », *Futures*, 29 (1), 1997, p. 17-31.
- Jasanoff, Sh., *The Fifth Branch: Science Advisers as Policymakers*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1990.

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

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

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

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

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

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

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

SciencesPo
CHAIRE SANTÉ

28, rue des Saints-Pères
75007 Paris