

Le difficile gouvernement de la santé par le marché

Le cas des chartes d'engagements volontaires de progrès nutritionnels

Sciences Sociales et Santé, vol. 38, n°1, p. 77-101

Olivier Pilmis*, Henri Bergeron**

Résumé. En prenant pour objet une mesure de politique publique de lutte contre l'obésité, cet article met l'accent sur les conditions de construction de la confiance dans un dispositif d'action publique. Celles-ci sont d'autant plus exigeantes quand, comme dans le cas étudié des chartes d'engagements volontaires de progrès nutritionnels, un instrument d'action publique a vocation à initier des dynamiques marchandes. Loin d'être garantie par le seul soutien des pouvoirs publics, l'efficacité d'un tel outil dépend aussi, de façon décisive, de sa capacité à assurer l'alignement des intérêts des parties qu'il met aux prises (pouvoirs publics, mais aussi acteurs économiques industriels). Cet alignement des intérêts est néanmoins mis à mal par un travail de gestion du dispositif qui, guidé par le souci de préserver sa réputation, mine son efficacité en contribuant régulièrement au désalignement des intérêts des parties.

Mots clés : dispositifs, instruments, santé publique, intérêts, obésité

* Sociologue, chargé de recherche au Centre de Sociologie des Organisations (CNRS, Sciences Po) ; o.pilmis@cso.cnrs.fr

** Sociologue, directeur de recherche au Centre de Sociologie des Organisations (CNRS, Sciences Po) ; h.bergeron@cso.cnrs.fr

Le difficile gouvernement de la santé par le marché

Le cas des chartes d'engagements volontaires de progrès nutritionnels

Dès lors qu'elles visent des produits commercialisés, les politiques publiques, notamment sanitaires, consistent régulièrement en un « gouvernement du marché ». Ce dernier identifie les publics visés par ces politiques à des consommateurs qu'il s'agit de protéger, y compris d'eux-mêmes, en évinçant du marché certains produits aux propriétés sanitaires ou nutritionnelles jugées peu satisfaisantes. Si réglementations et normes figurent ainsi parmi ses instruments courants, ce « gouvernement *du* marché » prend désormais régulièrement la forme d'un « gouvernement *par* le marché », qui entend s'appuyer sur les dynamiques marchandes et concurrentielles pour remplir ses objectifs. Celui-ci permet d'éviter de recourir à la coercition et la prohibition (légales) en faisant en sorte que les industriels se conforment « spontanément » aux préceptes et recommandations édictés par les pouvoirs publics. Certaines formes de taxation, telle celle applicable en France depuis 2012 sur les boissons contenant des sucres ajoutés, sont décrites comme « comportementales » dans la mesure où, déformant la concurrence entre les boissons réputées les plus « saines » et celles qui le sont moins, elles auraient pour résultat de détourner les consommateurs de ces dernières et, à terme, de susciter une réaction adaptée des industriels agro-alimentaires (une reformulation de leurs produits).

D'autres dispositifs de gouvernement du marché par le marché ne prennent pas appui sur les consommateurs mais sur les producteurs eux-mêmes. Qu'ils se présentent comme des standards, des appellations, des classements, des palmarès, des certifications, des accréditations ou des labels, ceux-ci ont vocation à être appropriés par les acteurs économiques. Ils reconfigurent alors les formes de concurrence du marché, que ce soit en contribuant à dissiper l'incertitude à laquelle sont confrontés les consommateurs, comme l'ont montré les travaux sur les guides (Beauvisage et al., 2014; Karpik, 1996), ou en dotant certains offreurs d'un *statut* particulier grâce auquel ils peuvent réduire le nombre de leurs concurrents (Podolny, 1993). Cette action par les dispositifs marchands peut aussi consister à mettre en scène, et par là à encourager, l'existence de communautés en leur attribuant une identité collective, qu'il s'agisse de désigner un ensemble de *start-ups* par leur localisation géographique, à la manière des appellations de *Silicon Sentier* à Paris ou de *Silicon Alley* à New York (Dalla Pria, 2011), ou de l'Économie Sociale et Solidaire (Rodet, 2015). Dans tous les cas, la mise en œuvre de ces dispositifs suppose la convergence des intérêts des uns et des autres, comme cela a pu être montré dans le monde académique (Mignot-Gérard et Sarfati 2015), dans le cas de la lutte contre l'obésité (Bergeron, Castel et Nouguez, 2011; 2013) ou dans celui de la promotion de la consommation durable (Bergeron, Castel et Dubuisson-Quellier, 2014). Cette condition est nécessaire pour qu'un instrument d'action publique (Lascoumes et Le Galès, 2005) destiné à gouverner le marché puisse fonctionner à la manière d'un dispositif marchand (Dubuisson-Quellier et François, 2011) et ainsi permettre un gouvernement par le marché. Il reste que cette convergence d'intérêts entre acteurs publics et économiques ne va pas de soi, en particulier dans le cas des politiques de santé publique, puisqu'elle s'apparente à une entreprise de contestation de certaines marchandises par la désignation de populations fragiles (Steiner et Trespeuch, 2013) qu'il s'agit de protéger, en l'occurrence les consommateurs des produits concernés.

Le cas des politiques de santé publique mises en œuvre en France dans le cadre du Programme National Nutrition Santé (PNNS) l'illustre avec une particulière acuité. Initié en

2001 sous l'égide du ministère de la Santé¹, celui-ci repose d'abord largement sur des actions de prévention, qui prennent la forme de messages informatifs encourageant les consommateurs à pratiquer davantage d'exercices physiques et à maîtriser certains aspects de leur alimentation. Prolongé en 2006, le PNNS 2 propose la mise en place d'un mécanisme original d'amélioration de l'alimentation des Français, qui ne cible plus seulement les consommateurs individuels (Bergeron, Castel et Nouguez, 2011), mais également les producteurs agro-alimentaires. Ce mécanisme prend la forme de « chartes d'engagements volontaires de progrès nutritionnel », dont l'objectif prioritaire est d'inciter les fabricants de produits alimentaires à réduire les taux de sucre, de gras et/ou de sel présents dans les produits qu'ils vendent sur le marché. À partir de ce cas particulier, nous mettons en évidence que l'alignement des intérêts, crucial pour qu'un instrument d'action publique acquiert les propriétés d'un dispositif marchand, – et qu'il soit ainsi efficace à gouverner le marché – exige un véritable travail, que sa qualité d'instrument d'action publique manifestant la légitimité et la volonté des pouvoirs publics est loin de seule assurer (Lascoumes et Le Galès, 2005). La mise en évidence de ce travail et des pratiques qui y sont liées suppose de porter le regard sur une catégorie d'acteurs particuliers – ceux qui ont concrètement pour mission de gérer cet instrument et d'en maintenir le capital réputationnel et qui se situent au croisement des espaces administratif, économique et scientifique. L'attention portée ici sur les enjeux que soulèvent les dispositifs marchands en termes de réputation diffère de celle généralement adoptée dans la littérature sociologique, qui se concentre plus volontiers sur les conséquences de la mise en place des classements et des labels sur la réputation des entités qu'ils évaluent (Beuscart et al., 2015). Ici, il s'agit de s'intéresser à la construction de la réputation du dispositif lui-même, qui est une condition de son efficacité comme dispositif marchand. Nous montrons que le travail réalisé afin de garantir la réputation des chartes, loin d'harmoniser les intérêts des diverses parties prenantes (Direction générale de la santé, industriels agro-alimentaires mais aussi consommateurs), a contribué à révéler leurs divergences, elles-mêmes imparfaitement surmontées dans des compromis qui ont miné la conversion de l'instrument en dispositif².

Tableau 1 : Données et matériaux

Une entreprise d'alignement d'intérêts divergents

Les chartes d'engagements volontaires de progrès nutritionnel constituent un outil de l'enrôlement d'agents privés au service d'une politique sanitaire. Il repose donc, de manière schématique, sur la conciliation des intérêts de la Direction générale de la santé et des industriels

¹ Les objectifs poursuivis par le PNNS sont les suivants (les aliments ou nutriments visés sont indiqués en gras) : augmentation de la consommation de fruits et légumes (afin d'en réduire le nombre de petits consommateurs d'au moins 25 %), augmentation de la consommation de calcium (afin de réduire d'au moins 25 % la population ayant des apports calciques inférieurs aux apports nutritionnels conseillés), réduction des apports en lipides totaux à moins de 35 % des apports énergétiques journaliers (avec une réduction d'un quart de la consommation des acides gras saturés au niveau de la moyenne de la population), augmentation de la consommation de glucides afin qu'ils contribuent à plus de 50 % des apports énergétiques journaliers (en favorisant la consommation des aliments source d'amidon, en réduisant de 25 % la consommation actuelle de sucres simples ajoutés, et en augmentation de 50 % la consommation de fibres), réduction de la consommation moyenne de chlorure de sodium à moins de 8 grammes par personne et par jour.

² Au cours d'une histoire longue et mouvementée, ce texte a bénéficié de remarques et conseils prodigués par de trop nombreuses personnes pour qu'il soit ici possible de les remercier individuellement. Anonymes ou non, qu'ils trouvent néanmoins ici l'expression de notre gratitude. Le titre de l'article doit beaucoup à une suggestion d'E. Nouguez : nous lui en savons gré.

du secteur agro-alimentaire. Pour satisfaire les premiers, les améliorations doivent aller dans le sens du PNNS et pouvoir faire l'objet d'une vérification quantitative, dans le cadre d'une procédure d'audit assurée par un tiers. Mais ces améliorations nutritionnelles doivent également demeurer technologiquement et économiquement réalisables par les producteurs et, une fois les deux parties d'accord et une charte effectivement signée, l'industriel signataire doit pouvoir en faire état dans ses campagnes de communication, afin d'orienter les consommateurs vers ses produits désormais « améliorés » sur le plan nutritionnel. Appréhendées à la manière d'un label, les chartes peuvent alors être utilisées pour redorer l'image de produits jusqu'alors réputés « gras », « sucrés » ou, plus généralement, de piètre qualité nutritionnelle, en signalant les progrès de leur contenu. Elles sont alors envisagées comme des dispositifs de réputation susceptibles de modifier les dispositions des consommateurs.

Tableau 2 : Les chartes d'engagement en pratique

Toutefois, la signature de chartes d'engagements ne met pas seulement en présence les firmes agro-alimentaires et la Direction générale de la santé (DGS). Elles engagent également d'autres acteurs, dont les intérêts et, partant, les conceptions des chartes, sont informés aussi bien par leurs propriétés sociales que par leur position dans le système d'acteurs. Plusieurs niveaux peuvent être ainsi distingués :

- Un premier est celui auquel s'effectue la négociation des principes généraux des chartes d'engagement, *i.e.* la théorie d'action qu'elles incorporent. Il met principalement aux prises la Direction générale de la santé du ministère de la Santé et l'Association nationale des industries alimentaires (ANIA), principal représentant des intérêts du secteur.
- À un second niveau se dessinent les contours de chaque charte. Il réunit des producteurs et distributeurs agro-alimentaires (dont les intérêts ne se confondent pas), des agences de communication, régulièrement sollicitées pour épauler les firmes lors de la rédaction de chartes d'engagement, et enfin un comité de validation des chartes, piloté par la DGS. L'étude du travail de ce comité est au cœur des développements de ce texte.
- Comprendre les mécanismes qui se jouent aux deux niveaux précédents, notamment les positions et intérêts qui s'y défendent, invite enfin à prêter attention aux dynamiques internes des organisations qui sont au cœur de l'élaboration des chartes – les firmes d'un côté, le comité de validation des chartes de l'autre.

Schéma 1 : Les chartes d'engagements et leur système d'acteurs

La référence au marché et aux mécanismes concurrentiels constitue, pour les concepteurs des chartes au sein de la DGS, un argument pour enrôler les industriels dans un programme de santé publique. L'engagement des firmes dans le processus d'établissement des chartes peut ainsi viser, stratégiquement, à éviter l'édiction de mesures plus contraignantes, comme les interdictions ou des mesures fiscales, en manifestant leur « bonne volonté » à l'égard des enjeux nutritionnels. Dans cette perspective, les intérêts des producteurs alimentaires convergent avec ceux de la DGS autour de la mise en œuvre d'un gouvernement *par* le marché. La grande latitude laissée aux industriels pour proposer ou non des améliorations nutritionnelles et les définir constitue ainsi un gage de réussite de l'outil des chartes en favorisant la conciliation harmonieuse de l'intérêt général poursuivi par les pouvoirs publics et des intérêts

privés des acteurs économiques. De ce point de vue, les incitations attendues des chartes d'engagements ne sont pas sans rappeler le « paternalisme libertarien » que prônent certaines sciences comportementales (Thaler et Sunstein, 2003) et dont s'inspirent certaines politiques publiques contemporaines (Bergeron et al., 2018).

Du reste, les vertus attendues du gouvernement du marché par le marché apparaissent également dans les nuances qu'apportent les concepteurs des chartes au constat de leur échec relatif. La pertinence du nombre de chartes concrètement signées comme critère d'évaluation du dispositif dans son ensemble est discutée, parce qu'elle laisse dans l'ombre les mécanismes concurrentiels et marchands que ces chartes sont, justement, censées enclencher : phénomènes de concurrence entre les industriels agro-alimentaires assurant la diffusion des transformations de l'offre alimentaire, sans qu'il soit nécessaire que les chartes se multiplient ; mais aussi, organisation de ce secteur économique autour de relations de sous-traitance, si bien que les engagements pris par les grands distributeurs sont imposés à leurs fournisseurs qui peuvent les proposer ensuite à leurs autres clients, non signataires de chartes. Si le « gouvernement par le marché » constitue pour partie un argument censé convaincre les industriels de participer au dispositif, on ne saurait en faire une simple rhétorique dont useraient les membres de la DGS.

Toutefois, au moment de juger de leur succès, le recensement des chartes demeure le critère central, et justifie d'en dresser un bilan mitigé. Le bilan réalisé par l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et le Conseil général de l'alimentation (CGAAER) au terme du deuxième PNNS³ souligne ainsi l'échec relatif du mécanisme des chartes d'engagement, en se fondant sur le constat de la signature d'une trentaine de chartes qui ne couvrent donc qu'une mince proportion des quelque 3000 entreprises agro-alimentaires françaises⁴. Cette appréciation est partagée par certains des fonctionnaires membres du comité de validation des chartes dont l'activité est, par nature, orientée vers l'objectif de signature du plus grand nombre possible de chartes d'engagements :

Au début, quand cette affaire s'est lancée, ses promoteurs (dont je n'étais pas) pensaient que ça allait attirer énormément de monde. Alors, la réalité, c'est que... je sais plus à combien on en est ; on doit être à une trentaine de chartes... Il y a de grosses entreprises là-dedans, mais ça n'a pas été la bousculade et surtout, ça n'a pas attiré les PME (Fonctionnaire, membre du comité de validation des chartes).

Au sein même de l'espace administratif, la manière d'appréhender les chartes, et donc leur succès, varie selon la position occupée, les objectifs poursuivis et les intérêts défendus. Cette diversité trouve son pendant au sein du monde économique, et permet de rendre compte des dispositions contrastées à l'égard des chartes d'engagements volontaires de progrès nutritionnels. Le principe même des chartes, qui repose sur un cadrage particulier du problème de la nutrition, et donc des manières légitimes de le résorber (Saguy, 2013) a suscité une forte résistance des acteurs économiques (Barraud de Lagerie et Pilmis, 2016). Ces réticences s'expriment notamment à la faveur de la discussion du « référentiel-type » qui fixe les lignes directrices des chartes d'engagements volontaires de progrès nutritionnels et les critères présidant à leur signature.

³ D. Jourdain Menninger et al., *Évaluation du programme national nutrition santé PNNS2, 2006-2010*, Inspection générale des affaires sociales/ Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, avril 2010 [<https://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/104000214.pdf>, consulté le 13 mai 2019].

⁴ On trouvera en Annexe 2 la liste des signataires d'une charte d'engagements volontaires de progrès nutritionnels à la date de rédaction de ce texte (mai 2019).

Matrice des chartes, ce référentiel est le résultat des travaux d'un comité piloté par la DGS et dirigé par un haut fonctionnaire⁵, qui associe des membres des administrations concernées (Santé, Agriculture, Économie et Finances) et des acteurs économiques, en particulier des représentants de l'ANIA. Renseignant leurs représentations de l'instrument des chartes, de ses objectifs ainsi que leurs conceptions de la question de la nutrition en général, les critiques des responsables de l'ANIA peuvent notamment être appréhendées à travers leurs commentaires sur une version préparatoire du référentiel-type⁶, qui nourrissent une vision que les entretiens réalisés auprès de producteurs et distributeurs agro-alimentaires relaient également.

Tableau 3

Tout d'abord, une expression comme celle de « risques nutritionnels », présente dans les premières versions du référentiel, est récusée comme participant moins d'une saine information des consommateurs que d'une stigmatisation de catégories entières de produits. À ce titre, il n'est pas neutre que l'ANIA propose de substituer à une formule prêtant aux aliments des propriétés sanitaires inégales (« orienter les consommateurs vers des choix *favorables à la santé* ») une autre mettant en avant les consommateurs, leurs singularités physiologiques (« orienter les consommateurs vers des choix *adaptés à leurs besoins* ») et, finalement, leur comportement, qu'il conviendrait d'informer (Bergeron, Castel et Nouguez, 2011). Il s'agit en ce sens de distribuer la responsabilité de la politique nutritionnelle entre différents acteurs parmi lesquels l'offre alimentaire ne compte que pour une part réduite.

D'autres propriétés des chartes sont l'objet de débats et négociations, qui manifestent des divergences, au sein des acteurs privés, quant à la manière d'appréhender leur assise marchande. Ils portent en particulier sur l'arbitrage entre chartes d'engagements individuelles et collectives. Les membres de l'ANIA rencontrés conçoivent principalement les chartes comme collectives, à partir du raisonnement selon lequel le succès des politiques nutritionnelles repose de manière décisive sur l'implication du plus grand nombre possible d'acteurs, quitte à ce que les améliorations individuelles soient modestes. Plus que la firme, le secteur constitue alors l'échelle pertinente d'évaluation des progrès réalisés. En revanche, laisser exister des dispositifs marchands différenciant l'offre revient à prendre le risque de miner l'unité des industries en exacerbant la concurrence. Cette approche préserve les intérêts spécifiques de l'ANIA, pour qui une fragmentation du secteur (*via* l'intensification de la concurrence inter-firmes) menacerait sa survie institutionnelle, en sapant sa capacité à être un point de passage obligé pour les pouvoirs publics dans les relations qui les unissent au secteur. Dans cette perspective, la vision promue par l'ANIA renvoie aussi bien à la défense de ses intérêts de représentant qu'à celle des industries qu'elle représente. Ces intérêts rejoignent *a priori* ceux de l'une des « écologies » de l'État, en particulier parmi les membres du ministère de l'Agriculture, pour lesquels une ANIA unitaire, fortement représentative, est à même de garantir l'adaptation progressive de l'offre aux nouvelles exigences sanitaires⁷.

⁵ Alors président de la première chambre de la Cour des comptes, celui-ci est un ancien directeur général de la DGCCRF.

⁶ Ces documents d'archives ont été recueillis par T. Bossy dans le cadre de sa recherche doctorale (Bossy 2010). Nous le remercions de nous les avoir communiqués.

⁷ La rivalité entre les ministères de la Santé et de l'Agriculture permet par ailleurs de comprendre la volonté de la Direction générale de la santé de recourir à l'incitation plutôt qu'à la coercition.

Les chartes individuelles sont en revanche promues, en entretien, par les *distributeurs* alimentaires, pour lesquels les questions nutritionnelles se muent en enjeux concurrentiels. Dans ce cadre, la différenciation des producteurs agro-alimentaires se trouve au principe d'une émulation concourant à la réalisation vertueuse d'objectifs nutritionnels ambitieux : « *La sécurité alimentaire n'est pas un sujet concurrentiel, de différenciation. La nutrition, si ! C'est aussi ce qu'il faut avoir en tête* » (Responsable « Qualité » d'un groupe de distribution). S'agissant de distributeurs agro-alimentaires, l'adoption d'une conception des chartes les dotant d'une assise marchande est facilitée par leur position dans ce secteur, qui fait que le coût des améliorations nutritionnelles est supporté par d'autres acteurs, en l'occurrence les producteurs agro-alimentaires. Cette position correspond à celle défendue par les fonctionnaires du ministère de la Santé, pour lesquels les chartes ont pour mission d'établir l'étalon des progrès nutritionnels possibles et de montrer un « exemple à suivre » pour les autres producteurs.

Enfin, l'appréciation des chartes ne diffère pas seulement selon le type d'acteurs économiques, elle varie aussi au sein même de certains de ces acteurs. Ainsi, la volonté de certains producteurs de s'engager dans une démarche menant à la signature de chartes tient à leur spécificité en tant qu'organisations. S'engager dans une démarche d'amélioration nutritionnelle suppose en premier lieu de disposer des ressources susceptibles de la mettre en œuvre concrètement, que ce soit d'un point de vue technique (afin de préserver les caractéristiques organoleptiques des produits) ou administratif – les relations entre les firmes et l'administration s'établissant régulièrement par l'entremise d'agences de communication spécialisées. Ensuite, les dispositions des firmes reflètent leurs rapports de force internes et, notamment, entre les services marketing et les départements de R&D, ces derniers ayant souvent vu dans les projets d'amélioration nutritionnelle, et donc de transformation des produits alimentaires, des opportunités pour affirmer leur identité professionnelle et renforcer leur position au sein des organisations (Kessous, 2000).

L'architecture générale des chartes, telle que définie par son référentiel, met finalement en place un possible gouvernement du marché par le marché, qui vise à satisfaire les intérêts des différentes parties prenantes. Elles peuvent ainsi être signées aussi bien par des entreprises individuelles que par des groupements collectifs. Elles peuvent alors, ou bien être mobilisés à la manière d'un label pour tirer bénéfice d'une concurrence marchande prenant notamment appui sur les propriétés nutritionnelles des aliments, ou bien marquer l'amélioration de l'ensemble des produits d'un secteur. Cet alignement *a priori* des intérêts est, enfin, censé garantir la réalisation des objectifs sanitaires poursuivis par la DGS, sans recourir à la coercition. Dans ces conditions, l'échec de cet instrument, même relatif, paraît mystérieux, à moins de prêter attention au travail de négociation et de validation des chartes. Il convient donc de se tourner vers l'activité du comité de validation des chartes.

Les dilemmes de la gestion d'une réputation

Le processus ayant vocation à conduire à la validation de chartes d'engagements volontaires de progrès nutritionnels met en jeu le comité chargé de cette mission. Dirigé par un fonctionnaire du ministère de l'Économie, des Finances et du Budget⁸, il regroupe des fonctionnaires du ministère de la Santé mais surtout des universitaires et des experts, répartis en quatre collèges couvrant les différentes dimensions des problèmes rencontrés : nutrition,

⁸ Ancien chef du service de la Concurrence à la DGCCRF, il a également été Président du Comité économique des produits de santé.

économie des filières alimentaires, économie et marketing, technologie alimentaire. Ayant vocation à émettre un accord des pouvoirs publics aux engagements proposés par les firmes, le comité a aussi et essentiellement pour charge la gestion du dispositif. À ce titre, les chartes s'apparentent à un outil d'abord symbolique : si la participation au dispositif est susceptible de modifier la réputation des firmes, la réputation du dispositif dépend en retour de la liste des participants.

Disposant d'une autonomie relative pour définir une stratégie de maîtrise et de préservation du capital symbolique des chartes d'engagements, les membres du comité ont (re)défini leur rôle à mesure que les premières chartes d'engagements étaient proposées, contribuant ainsi à en établir pratiquement la nature, à la manière de l'AFNOR avec la norme « NF » (Cochoy, 2000). Leurs travaux peuvent donc être décrits comme une défense de l'intérêt des chartes elles-mêmes, identifié à celui du ministère de la Santé. Les enjeux de construction et de préservation de la crédibilité du dispositif se déclinent en une série de dilemmes auxquels sont confrontés les membres du comité. Portant aussi bien sur l'identité des signataires que sur le contenu des chartes elles-mêmes, ils s'organisent, d'un point de vue analytique, autour de deux interrogations principales : une première porte sur l'existence d'un « seuil » de progrès nutritionnels en-deçà duquel une charte ne saurait être validée, une seconde s'attache à l'identité du potentiel signataire et à sa réputation d'un point de vue nutritionnel : la « mauvaise » réputation d'un signataire peut-elle contaminer celle du dispositif ?

Les enjeux qui se nouent autour d'un éventuel « seuil » minimal de progrès nutritionnels s'organisent autour d'un double risque. D'une part, mettre à mal un instrument qui pourrait être décerné à quiconque, y compris si les améliorations proposées sont faibles voire insignifiantes. D'autre part, saper l'assise d'un outil dont, au contraire, seraient nécessairement exclues les firmes incapables d'atteindre ce niveau minimal, y compris si cela tient à la grande qualité nutritionnelle des produits qu'elles proposent. Les débats mettent alors en jeu le type de produits et de firmes :

Il y avait des produits dans lesquels on remplaçait des graisses par des sucres. C'était pas notablement un bénéfice. Ça a suscité beaucoup de discussions, à juste titre d'ailleurs. Et [le président du comité de validation] nous a dit : « mais est-ce que vous ne disqualifiez pas l'entreprise du fait de la nature des produits qu'elle... ? » Et la question était tout à fait pertinente, mais on a réussi à le convaincre que non, que la substitution qui était proposée ne représentait en fait pas un avantage pour le consommateur (Médecin, nutritionniste, membre du comité de validation des chartes).

Ce qu'on a essayé de faire, c'est de maintenir un niveau d'exigence suffisant pour que personne ne dise : « ils sont tombés sur la tête dans l'administration : ils prétendent lutter contre l'obésité et améliorer la nutrition, et ils donnent un coup de tampon à des entreprises ». On a échappé à ça. On a toujours refusé le symbole. Ça, c'est tout à fait clair. Sur [une firme qui n'a pas réussi à faire valider ses engagements], on ne pouvait pas dire que le bilan nutritionnel était amélioré, parce que c'était « epsilonque ». Ils retiraient un tout petit peu de sucre et ils mettaient du lactose à la place. Les experts se grattaient d'ailleurs le menton pour savoir si c'était meilleur ou moins bon pour la santé. Donc, on n'aurait pas pu rendre compte si vous voulez (Fonctionnaire, membre du comité de validation des chartes).

L'univocité de la réponse apportée à chaque proposition de chartes (validation, rejet ou demande de modifications) ne doit pas occulter les débats internes à ce comité. Celui-ci doit à son tour être envisagé comme une action organisée au sein de laquelle différents groupes coexistent, correspondant à différents collègues. Les entretiens mettent en évidence que les critères d'évaluation des engagements et des entreprises les ayant pris ne sont pas unanimement

partagés au sein du comité. En particulier, des débats se sont polarisés entre les nutritionnistes, partisans de modifications substantielles des produits, et les spécialistes des technologies alimentaires, décrivant la limite entre ce qui est « faisable » et ce qui ne l'est pas. Leurs positions respectives dans le monde académique informent leurs regards sur les chartes, et les catégories d'entendement à l'aune desquelles ils évaluent les chartes, qualifiées en conséquence de plus ou moins « ambitieuses » ou plus ou moins « réalistes ».

Les enjeux portent aussi sur l'identité des firmes se portant à la signature de chartes d'engagements. D'une part, l'accès du plus grand nombre possible de firmes aux chartes peut sembler une condition préalable à leur réussite en tant qu'instrument d'amélioration nutritionnelle des produits. En ce sens, exclure d'emblée certains producteurs interdit de parvenir à une pleine réalisation de l'objectif qui a motivé la mise en place des chartes. C'est d'ailleurs ce qu'avancent les partisans d'une conception collective des chartes. Mais, d'autre part, le risque existe que les chartes soient discréditées par la présence, parmi les signataires, d'entreprises ayant, sur le plan nutritionnel, une mauvaise réputation. La validation d'une charte repose aussi sur l'évaluation de la réputation de l'entreprise qui la porte. Les travaux du comité des chartes remettent chaque fois sur le métier la crédibilité des chartes, voire l'interrogation sur leurs finalités, si bien que relater l'histoire d'une charte suppose d'articuler les enjeux d'identité et de seuil :

Les plus grosses discussions qu'on a pu avoir dans le comité [de validation des chartes], c'était plutôt sur le caractère « significatif » (entre guillemets) de la modification. Parfois, on était sur des modifications qui pouvaient paraître, sur le papier, intéressantes – par exemple, moins 1 % de sodium – mais où, typiquement, on est dans la marge d'erreur des mesures faisables, et où on n'est pas capable de savoir si l'amélioration sera effective ou non. Dans ce cas-là, on hésite à valider la charte [...] On n'avait pas trop d'idée non plus de quels types d'entreprises allaient soumettre des dossiers. Et donc on a avancé, disons, sans a priori. Au début, on a pris les dossiers les uns après les autres et puis, au final, on a un petit peu affiné notre stratégie de ce point de vue-là aussi, au vu des dossiers qu'on avait reçus. Par exemple, on avait des dossiers de marques [...] qui sont déjà positionnées sur du très nutritionnel, pour une population de jeunes femmes ou jeunes hommes qui font attention à leur silhouette. Eux, ils nous proposaient des petites améliorations mais je dirais que c'était tellement dans l'essence de leur marque. À l'inverse, on a reçu des dossiers de marques emblématiques de ce qu'on pourrait appeler la malbouffe et ce sont plutôt ces dossiers-là qui ont créé le plus de tensions au sein du comité : est-ce qu'il fallait valider X ou Y qui étaient vraiment les barons de la malbouffe en France ? Sachant que, parfois, ils pouvaient proposer des améliorations qui étaient intéressantes et qui concernaient des volumes de consommation très importants. Mais là, ça a donné lieu à des échanges vraiment saignants, à des démissions de certains experts qui ne voulaient pas cautionner qu'on valide la charte de untel ou untel (Chercheuse, Nutritionniste, membre du comité de validation des chartes).

On a eu aussi le cas de fast-foods qui ont essayé d'obtenir cette certification. Et, en fait, on s'est aperçu qu'ils ont tellement peu de marge de manœuvre, ils n'ont absolument pas la possibilité de modifier la composition du produit. Donc, en fait, ils proposaient d'intervenir sur des choses qui étaient vraiment trois fois rien, on a dit : « c'est pas possible, on peut pas donner un certificat à un truc de fast-food s'il n'y a pas un réel effort ». Je veux dire : la crédibilité du ministère commençait à être un peu entamée (Économiste, ancienne membre du comité de validation des chartes).

Finalement, la réputation, plus ou moins flatteuse, plus ou moins piteuse, en matière de nutrition occupe une place centrale dans le processus de validation des engagements, et donc

de formalisation des chartes. À certains égards, la résolution pratique de ce dilemme tient à une gestion fine : d'une part, ne pas exclure les « meilleurs élèves » en matière de nutrition sans se limiter à eux, d'autre part, inclure quelques « cancre » tout en évitant que les chartes en pâtissent. L'importance de l'identité des signataires, assimilée à leur réputation, est aussi au cœur de la préférence des promoteurs des chartes et des gestionnaires de leur capital symbolique pour des chartes individuelles plutôt que collectives. La construction symbolique des chartes d'engagements comme instrument crédible repose sur la possibilité de mettre en scène leur capacité d'attraction de quelques acteurs majeurs du secteur agro-alimentaire. Ce projet implique de privilégier l'enrôlement de quelques « grands noms » plutôt que de secteurs entiers qui, pour avoir un impact plus massif sur l'offre alimentaire, ne procurent ni la même couverture médiatique, ni les mêmes profits symboliques ou politiques.

Les travaux précédant la validation des chartes supposent d'apporter des réponses *ad hoc* à un ensemble de questions complexes et de s'accorder sur ce qui est approprié et ce qui ne l'est pas. Ceci suppose que des experts aux spécialités variées s'accordent, bien que leurs critères de jugement puissent diverger. Les pratiques de négociations au sein du comité visent aussi à préserver le capital symbolique des chartes, par la validation de certaines chartes et le rejet d'autres. Celles-ci à la fois consacrent l'alignement des intérêts des parties réunies autour des chartes et contribuent à leur alignement ou, parfois, à leur désalignement. Cette efficacité sociale de l'instrument – c'est-à-dire sa capacité à susciter l'adhésion chez sa cible principale – dépend aussi du contrôle de son usage, chaque fois négocié au sein du comité.

Un dispositif marchand empêché

La gestion du dispositif ne se limite pas à établir la liste des entreprises signataires mais aussi à déterminer l'usage qui pourra en être fait par la suite. Ce faisant, il s'agit pour les pouvoirs publics, qui ont initié cet instrument d'action publique, de contrôler les conditions de ses utilisations par les entreprises comme dispositif dans les luttes concurrentielles du secteur agro-alimentaire. Les chartes d'engagements ont largement vocation à être mobilisées par les acteurs économiques dans leurs relations avec les consommateurs en tant que dispositifs de confiance (Karpik, 1996). Pour assurer la circulation de la « grandeur » et, par suite, la construction de la réputation d'une firme et de ses produits (Beuscart et al., 2015), ces dispositifs de confiance doivent par définition être « visibles », c'est-à-dire apparents et lisibles par les consommateurs, à la manière des labels, des classements ou des standards. Seules des chartes visibles peuvent être compatibles avec les intérêts des producteurs agro-alimentaires.

L'adhésion des entreprises aux chartes d'engagements achoppe sur cette question de la mise en visibilité. Les possibilités offertes aux producteurs agro-alimentaires de se prévaloir de la signature de chartes d'engagements sont étroitement encadrées. Au-delà d'un « principe d'information des consommateurs » décrit en des termes laconiques, le référentiel-type précise que cette information des consommateurs repose sur l'utilisation de la formulation « *[Signataire] engagé dans une démarche nutritionnelle encouragée par l'État (PNNS)* ». Celle-ci « *peut être apposée sur un produit concerné par un engagement à condition d'être accompagnée d'un étiquetage nutritionnel* ». Cette formule, qui est au cœur de la valorisation des engagements, est régulièrement critiquée par les acteurs économiques comme impropre à l'utilisation commerciale ou à la communication : « *Une allégation qui porte, c'est une allégation courte, et intuitive. [...] Un slogan comme "la France forte", c'est deux mots. Trois, si vous ajoutez l'article. Pareil : "Nourri. Sans. OGM"* » (responsable « Qualité » d'un groupe de distribution). La concision de l'expression est présentée comme condition et garantie de son

efficacité marchande, de même qu'elle rend possible son apposition sur un emballage spatialement contraint. Mais les critiques de cette formule portent également sur une technicité excessive au regard des compétences prêtées aux consommateurs :

On a mis la mention sur le pack, mais ça sert à rien, personne ne la lit. Et en plus, c'est incompréhensible parce que « PNNS », à part les professionnels, personne ne connaît. Ils connaissent « manger-bouger » mais... Ce truc-là ne sert à rien (Chef de groupe « Innovation », producteur d'aliments contenant des matières grasses).

On commence à ne plus avoir de place sur les packages. [...] Vous avez parfois le « sans sucre ajouté » qui est déjà un logo : y a des tailles d'écriture imposées. Ça, c'est des choses européennes, donc, par exemple, il faut que ça fasse 1,2 millimètre, ce dont on se rend pas compte mais qui est déjà assez gros, donc on perd de la place. Vous avez le logo de votre marque, avec les couleurs de la marque, un dessin. Y a le point vert : l'incitation au tri. Et nous, on met aussi, sur nos produits, un autre logo, c'est pas obligatoire mais on le met depuis 2009. Et on met les verres pour montrer ce que ça peut représenter. Donc, ça prend de la place aussi (Responsable des affaires publiques, producteur de boissons).

Du point de vue des industriels, les modalités prévues pour la valorisation des engagements pris par les signataires des chartes la rendent impossible en pratique : un message trop long, trop technique, insuffisamment explicite. Les stratégies de communication des producteurs agro-alimentaires entrent en contradiction avec le dispositif des chartes tel qu'il a été défini. La mise en visibilité des chartes exacerbe la contradiction des intérêts des promoteurs des chartes et des industriels. Les objectifs de santé publique poursuivis par les uns, qui impliquent de préserver la crédibilité du dispositif, se heurtent aux objectifs économiques et commerciaux des autres. Une formule comme « [Signataire] engagé dans une démarche nutritionnelle encouragée par l'État (PNNS) » est ainsi le résultat d'une volonté de préserver l'instrument d'action publique au détriment du dispositif marchand :

Le concept n'est pas évident. On a eu beaucoup de mal, notamment, à expliquer, y compris à des gens compétents, qu'on ne discernait pas de label de qualité. Que ce n'est pas parce qu'une entreprise était labellisée que ses produits étaient meilleurs que les autres : c'est pas ça que ça voulait dire, ça voulait dire seulement qu'elle avait décidé de s'engager sur des progrès, dans le sens des objectifs du PNNS. Donc, ça, c'est un concept qui passe pas très facilement. Et puis, c'est vrai qu'on a été plutôt chien sur la façon dont les entreprises pouvaient parler de la chose, justement pour ne pas donner d'impression trompeuse, notamment au niveau des consommateurs. En fait, on les a fortement cantonnés : il y a une phrase sacramentelle qu'ils ont le droit de mettre dans leur documentation institutionnelle. Faut reconnaître que c'est pas très vendeur [...] Par exemple, les entreprises se seraient contentées de « démarche approuvée par le ministère de la Santé » plutôt que « approuvée par l'État ». Et on a refusé, justement. Parce que là, c'était vendeur pour elles. Ça leur permettait, pour le coup, de contourner le problème des allégations santé, etc. Et on a refusé, justement, pour la raison symétrique ou antagonique, de la raison pour laquelle ils voulaient ça, c'est justement qu'on voulait pas donner l'impression que c'était un produit bon pour la santé (Fonctionnaire, membre du comité de validation des chartes).

Pour les responsables de l'élaboration et de la validation des chartes, la question de la valorisation des engagements ne se présente pas sous l'angle de leur mise en marché, mais dans une perspective de protection du public, qui n'est plus dès lors considéré comme UN ensemble de consommateurs. Ceci souligne la particularité d'un instrument comme celui des chartes d'engagements qui, contrairement à d'autres partageant une visée sanitaire ou

environnementale, n'entend pas distinguer des catégories de biens ou de produits, et tracer une ligne de partage entre des produits qui seraient « sains » et d'autres qui ne le seraient pas. Les chartes sont en cela conformes aux intérêts de nombreux industriels, et plus encore de l'ANIA, qui souhaitent éviter la stigmatisation de certains produits alimentaires.

Adoptant un objectif d'amélioration nutritionnelle, les chartes ne visent pas à distinguer les produits les uns par rapport aux autres dans une perspective synchronique, mais inscrivent chaque produit dans un cadre diachronique pour en mesurer les évolutions. Le produit d'une firme signataire n'est alors pas nécessairement « meilleur » (au point de vue nutritionnel) que celui d'une firme concurrente à un instant t : simplement, il est « meilleur » à l'instant t que le même produit de la même firme à l'instant $t-1$. Réside ici à la fois l'originalité de cet instrument et certaines de ses difficultés. Le choix d'une vision en termes d'« amélioration nutritionnelle » (d'un même produit) plutôt que de « qualité nutritionnelle » (d'un produit par rapport aux autres) gêne la mise en marché des chartes, qui ne peuvent contribuer à la formation du jugement du consommateur. Le principal mode opératoire de ce dispositif est ainsi neutralisé : signer une charte ne permet pas de signaler un positionnement singulier et avant-gardiste dans une dynamique compétitive, mais s'affirme simplement comme la mesure des efforts accomplis par une firme entre deux dates. La charte réalise une comparaison intertemporelle intra-firme et empêche toute différenciation instantanée inter-firmes, interdisant son utilisation comme dispositif de confiance. Si, pour les industriels, il s'agit là d'un préalable à l'utilisation marchande des chartes, la définition et les usages de cet outil écartent une telle définition et cantonnent les chartes à leur seule vocation d'instrument de politique publique. Indiquant simplement des changements diachroniques des mêmes produits alimentaires, les chartes d'engagements volontaires de progrès nutritionnels peinent finalement à former un dispositif (marchand) de confiance susceptible de se prêter aux intérêts que poursuivent les firmes et qui s'expriment notamment dans les domaines du marketing et de la communication :

C'est tout le problème avec les mauvais élèves quand ils sont vraiment très mauvais. Quand ils sont extrêmement mauvais et qu'ils deviennent un peu moins mauvais, on n'est pas forcément très à l'aise avec la démarche. L'idée, ce serait de vraiment pouvoir, effectivement, éradiquer les mauvais élèves, quoi. Mais comme ce n'est qu'une amélioration, je dirais que le produit, il reste quand même tel qu'il est : dans son essence, il n'est pas complètement transformé (Chercheuse, Nutritionniste, membre du comité de validation des chartes).

[Le message envoyé par les chartes d'une amélioration des produits existants], le consommateur peut en penser ce qu'il veut. Le consommateur peut penser : « ils peuvent bien améliorer ça puisque c'est de la merde au départ ». Ça, c'est sûr. Mais en même temps, c'est « on est conscients qu'on peut faire des efforts et on les fait » (Économiste, ancienne membre du comité de validation des chartes).

Les débats qui s'organisent autour de la question de la communication sur les chartes (teneur de la formule en témoignant, éventuels logos...) sont donc loin d'être seulement techniques ou anodins. S'y jouent au contraire les cadrages concurrents des questions de nutrition, ainsi que les antagonismes des intérêts des acteurs que la nutrition met aux prises : préserver la crédibilité d'un instrument d'action publique dans un cas, l'utiliser comme dispositif marchand dans l'autre. Les principes qui sous-tendent les chartes d'engagements volontaires, ainsi que les travaux du comité chargé de leur validation exacerbent l'antagonisme des intérêts des acteurs économiques d'une part, et des responsables publics de l'autre, alors que le succès de cet outil repose au contraire sur la conciliation harmonieuse de ces intérêts.

Conclusion

Les recherches menées sur certaines modalités de gouvernement par les marchés, comme les labels, ont mis en évidence comment les logiques de distinctions qui règlent les utilités et les sanctions d'un champ marchand sont (ré)investies par l'action publique pour inciter les acteurs à mettre en œuvre de manière volontaire des démarches contribuant à la réalisation d'une politique publique (Bergeron, Castel et Dubuisson-Quellier, 2014). La logique de ce gouvernement par le marché n'est pas tant l'uniformisation des formes institutionnelles et des pratiques d'un champ, comme dans le cas des politiques par les standards, mais, en utilisant la concurrence comme levier, la mise en œuvre continue de mesures toujours plus exigeantes dont seule une partie des membres d'un champ peut prétendre s'orner. Dans le cas des chartes d'engagements, ces instruments de politiques publiques ne parviennent pas à jouer sur une dynamique sociale de distinction marchande, en raison, d'une part, des stricts contrôles qu'impose l'administration à leur utilisation et, d'autre part, de l'élaboration d'une mention figurant un label qui le rend impropre à l'usage commercial et publicitaire. Finalement, le fonctionnement effectif des chartes d'engagements empêche la mise en place d'un gouvernement du marché par le marché.

Contrairement à de nombreux exemples, pris dans la littérature, de dispositifs marchands couronné de succès, le cas des chartes souligne finalement que la convergence *a priori* des intérêts entre l'État, ou les pouvoirs publics, et les acteurs économiques ne suffit pas à assurer le succès d'un gouvernement par le marché. La réussite d'un tel mode de gouvernement requiert que les instruments (de politique publique) soient dotés de certaines propriétés des dispositifs (marchands) afin qu'à la manière d'un objet-frontière (Star et Griesemer, 1989), différentes catégories d'acteurs, poursuivant des intérêts variés, et parfois antagonistes, puissent se l'approprier et cohabiter sans trop de frottements. Cette conciliation des intérêts ne naît pas uniquement de l'alignement *a priori* des intérêts des diverses catégories d'acteurs, qu'est supposée réaliser la philosophie d'action incorporée dans l'instrument, mais se construit aussi dans les pratiques concrètes de gestion des instruments ainsi créés. Celles-ci définissent les relations entre les concepteurs de ces outils de gouvernement et les acteurs économiques qui doivent s'en saisir pour les mettre en œuvre. À travers cette dernière relation se joue l'encadrement, par les gouvernants, de l'utilisation qui sera faite de l'outil de gouvernement par les acteurs du marché dans leurs relations avec leurs clients ou consommateurs. Guidée par un souci de protection de ceux qui doivent en bénéficier (ici, le « public »), la gestion de l'outil mine finalement son efficacité et lui interdit d'orienter les comportements de ceux qui ont vocation à en être les utilisateurs (les industries agro-alimentaires), l'empêchant largement d'emprunter ce « canal » du dispositif : parce que ces marchandises sont contestées (Steiner et Trespeuch, 2013), il devient délicat de les envisager à l'aune de mécanismes marchands, y compris dans la perspective de politiques sanitaires.

Liens d'intérêts : les auteurs déclarent ne pas avoir de lien d'intérêts en rapport avec cet article.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Barraud de Lagerie P., Pilmis O., 2016. À la recherche de la "bonne formule". La lutte contre l'obésité, entre régulation des entreprises et gouvernement des consommateurs. In

- Dubuisson-Quellier S. (ed.) *Gouverner les conduites*. Paris, Presses de Sciences Po, 335-364.
- Beauvisage T., Beuscart J.-S., Mellet K., Trespeuch M., 2014. Une démocratisation du marché ? Notes et avis de consommateurs sur le Web dans le secteur de la restauration. *Réseaux* 183, 163-204 [<https://doi.org/10.3917/res.183.0161>].
- Bergeron H., Castel P. et 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 [<https://doi.org/10.3917/gap.143.0007>].
- Bergeron H., Castel P., Dubuisson-Quellier S., Lazarus J., Nouguez E. et Pilmis O., 2018. *Le Biais comportementaliste*. Paris, Presses de Sciences Po.
- Bergeron H., Castel P. et Nouguez E., 2011. Un entrepreneur privé de politique publique. La lutte contre l'obésité, entre santé publique et intérêt privé. *Revue française de science politique* 61(2), 201-229 [<https://doi.org/10.3917/rfsp.612.0201>].
- Bergeron H., Castel P., Nouguez N., 2013. Éléments pour une sociologie de l'entrepreneur-frontière: Genèse et diffusion d'un programme de prévention de l'obésité. *Revue française de sociologie* 54(2), 263-302 [<https://doi.org/10.3917/rfs.542.0263>].
- Beuscart J.-S., Chauvin P.-M., Jourdain A. et Naulin S., 2015. La réputation et ses dispositifs. Introduction. *Terrains & travaux* 26, 5-22 [<https://doi.org/10.3917/res.177.0131>].
- Bossy T., 2010. La mise sur l'agenda des problèmes publics saisie par ses niveaux d'analyse: des espaces discrets aux équilibres ponctués. *Revue française de science politique* 60(6), 1178-1181 [<https://doi.org/10.3917/rfsp.606.1175>].
- Cochoy F., 2000. De "l'AFNOR" à "NF", ou la progressive marchandisation de la normalisation industrielle. *Réseaux* 102, 63-89 [<https://doi.org/10.3406/reso.2000.2258>].
- Dalla Pria Y., 2011. Naissance, vie et mort des labels géographiques. Les nouveaux districts de la net-économie. In François P. (ed.) *Vie et mort des institutions marchandes*. Paris, Presses de Sciences Po, 139-168.
- Dubuisson-Quellier S., François P., 2011. Institutions économiques et institutions marchandes. Nature, puissance et genèse. In François P. (ed.) *Vie et mort des institutions marchandes*. Paris, Presses de Sciences Po, 11-38.
- Karpik L., 1996. Dispositifs de confiance et engagements crédibles. *Sociologie du travail* 38(4), 527-550 [<https://doi.org/10.3406/sotra.1996.2284>].
- Kessous E., 2000. L'objectivation des qualités industrielles en discussion. Les acteurs du marché européen confrontés à l'élaboration de normes communes. *Réseaux* 102, 91-117 [<https://doi.org/10.3406/reso.2000.2259>].
- Lascoumes P. et Le Galès P., 2005. *Gouverner par les instruments*. Paris, Presses de Sciences Po.
- Mignot-Gérard S., Sarfati F., 2015. Dispositif de jugement sur la qualité ou instrument de construction de la réputation ? Le cas d'un classement universitaire. *Terrains & travaux* 26, 167-185.
- Podolny J. M., 1993. A Status-Based Model of Market Competition. *American Journal of Sociology* 98(4), 829-872 [<https://doi.org/10.1086/230091>].
- Rodet D., 2015. L'économie solidaire comme mouvement social : des dispositifs de qualité pour s'identifier, agir et mobiliser. *Revue Française de Socio-Économie* 15, 193-212 [<https://doi.org/10.3917/rfse.015.0193>].
- Saguy A., 2013. *What's Wrong with Fat?: The War on Obesity and Its Collateral Damage*. Oxford/New York, Oxford University Press.
- Star S. L., Griesemer J. R., 1989. Institutional Ecology, "Translations" and Boundary Objects: Amateurs and Professionals in Berkeley's Museum of Vertebrate Zoology, 1907-39.

Social Studies of Science 19(3), 387-420 [<https://doi.org/10.1177/030631289019003001>].

Steiner P., Trespeuch M., 2013. Maîtriser les passions, construire l'intérêt: Les jeux d'argent en ligne et les organes humains à l'épreuve du marché. *Revue française de sociologie* 54(1), 155-180 [<https://doi.org/10.3917/rfs.541.0155>].

Thaler R. H., Sunstein C. R., 2003. Libertarian Paternalism. *The American Economic Review* 93(2), 175-179 [<https://doi.org/10.1257/000282803321947001>].

Tableau 1 : Terrain et matériau

Ce texte repose sur un matériau collecté dans le cadre d'une recherche collective sur les politiques de lutte contre l'obésité en France. Celle-ci a été réalisée, d'une part, entre décembre 2010 et août 2012, dans le cadre d'un financement de l'Institut de recherche en santé publique, et d'autre part, entre février et mai 2016. Elle a mis en œuvre un protocole qualitatif reposant d'abord sur la collecte et l'analyse de la documentation disponible, qu'elle porte sur le PNNS de manière générale, sur la préparation de la mise en place des chartes d'engagements volontaires de progrès nutritionnels, ou sur ces chartes mêmes. L'enquête mobilise également dix-neuf entretiens, d'une durée d'une à trois heures, réalisés auprès de hauts fonctionnaires, de membres de cabinets ministériels, d'acteurs de l'industrie agro-alimentaire et d'experts. Les individus rencontrés se répartissent de la manière suivante :

Espace administratif (N=9)

- responsables du PNNS-plan obésité⁹ et responsable du PNNS (N=3) ;
- ancien membre du comité du travail pour le référentiel-type des chartes d'engagements volontaires de progrès nutritionnels (N=1) ;
- responsable du Plan National de l'Alimentation (PNA) et haut fonctionnaire au ministère de l'Agriculture (N=2) ;
- ancien responsable de la Direction générale de la santé au ministère de la Santé (N=1) ;
- ancien membre du cabinet du Premier Ministre (N=1) ;
- collaborateur parlementaire d'une députée engagée dans la lutte contre l'obésité (N=1).

Espace économique (N=6)

- responsable d'une agence de communication active dans le secteur agro-alimentaire (N=1) ;
- responsable des affaires publiques au sein d'une entreprise productrice de boissons (N=1) ;
- chef de groupe « Innovation » et responsable « Nutrition et affaires réglementaires » chez un producteur d'aliments contenant des matières grasses (N=2) ;
- directrice « Qualité et Nutrition », Association nationale des industries alimentaires (ANIA) (N=1) ;
- responsable qualité alimentaire dans une firme de restauration rapide (correspondance électronique) (N=1).

Espace académique et de l'expertise (N=4) tous membres du comité de validation des chartes d'engagements ;

- chercheur en économie de l'alimentation (N=1) ;
- chercheur en nutrition (N=1) ;
- ingénieur spécialisé en technologie alimentaire (N=1) ;
- médecin nutritionniste (N=1)

⁹ Lancé en 2010 pour trois ans par le ministère de la Santé, le plan obésité s'ajoute au PNNS, reconduit sur la période 2011-2015.

Tableau 2 : Les chartes d'engagement en pratique

Les chartes d'engagements volontaires de progrès nutritionnels se présentent comme des documents écrits, généralement d'une vingtaine de pages mais pouvant compter jusqu'à 60 pages. Leur page de garde comporte les signatures du président du comité de validation des chartes et d'un ou plusieurs responsables de l'entité signataire. Les premières pages sont généralement consacrées à retracer l'histoire de l'entreprise ou du groupe industriel concerné, à décrire la nature et le volume de ses produits et à mettre en scène son engagement autour des questions sanitaires.

Les engagements qui sont au principe de la charte sont d'abord présentés de manière synthétique, selon trois catégories : amélioration de la composition nutritionnelle des produits, engagements concernant l'information des consommateurs, et engagements « internes » relatifs aux salariés de la firme. Chacun des engagements pris est ensuite détaillé, qu'il s'agisse de sa nature, de la catégorie de produits à laquelle il s'applique, des volumes de ventes concernés, des modalités de vérification de sa réalisation (critère quantifiable utilisable¹⁰, mention du nom du cabinet d'audit envisagé, etc.), et les difficultés susceptibles d'être rencontrées dans sa mise en œuvre.

¹⁰ La présence ou l'absence d'un critère quantifiable peut ainsi être décrit par la responsable « Qualité » d'une grande enseigne de restauration rapide comme ayant empêché la signature d'une charte d'engagements : « Ce projet n'a, au final, pas abouti en raison de la difficulté à quantifier précisément un de nos neuf engagements : la diminution du taux de sel dans nos frites. Le salage des frites en restaurant était un geste manuel. La mise en place de restricteurs de sel dans les frites a alors substitué ce geste manuel et a permis de diminuer les quantités de sel utilisées. Toutefois, il s'est avéré complexe de mesurer de façon très précise un avant/après ».

Tableau 3 – Version du référentiel-type des chartes d’engagements annotée par l’ANIA
(extraits, circa février 2007)

Sur les modalités d'intervention de l'Etat :

- Le comportement alimentaire et les apports nutritionnels quotidiens sont à la libre appréciation de chaque consommateur, et le rôle de l'Etat est de lui permettre de faire des choix éclairés. Pour agir sur la qualité nutritionnelle des produits ou leur consommation, l'Etat peut néanmoins inciter les opérateurs du secteur concurrentiel à mettre en œuvre une autodiscipline. Les chartes s'inscrivent dans cette logique ; si la législation alimentaire prend en charge la maîtrise des risques sanitaires, et les besoins spécifiques de populations particulières (nourrissons, personnes âgées, etc.), elle n'est, à ce stade, pas conçue pour maîtriser les risques liés aux comportements alimentaires.

Commentaire [MSOffice1] : < la notion de risques sanitaires est claire mais quelle est la définition de la notion de risques nutritionnels ?

Supprimé : si la législation alimentaire prend en charge la maîtrise des risques sanitaires, elle n'est, à ce stade, pas conçue pour maîtriser les risques nutritionnels

[...]

Outre l'éducation alimentaire et le développement de l'activité physique, dès lors qu'une évolution de l'ensemble du marché est recherchée, les voies de progrès nutritionnel sont multiples : sélection végétale ou animale, travail sur les modes d'élevage, nutrition animale ou techniques culturales au stade de la production agricole ; amélioration de la formulation des produits composés, création par l'industrie de nouveaux produits d'intérêt nutritionnel dans toutes les gammes de produits ; réduction de la taille des portions ; amélioration des recettes et des menus dans la restauration et les métiers de bouche ; marketing, publicité, présentation à la vente tenant compte des caractéristiques nutritionnelles des produits pour orienter les consommateurs vers des choix adaptés à leurs besoins, etc.

Supprimé : D

Supprimé : favorables à la santé

[...]

5. Modalités d'information sur les chartes d'engagements de progrès nutritionnel

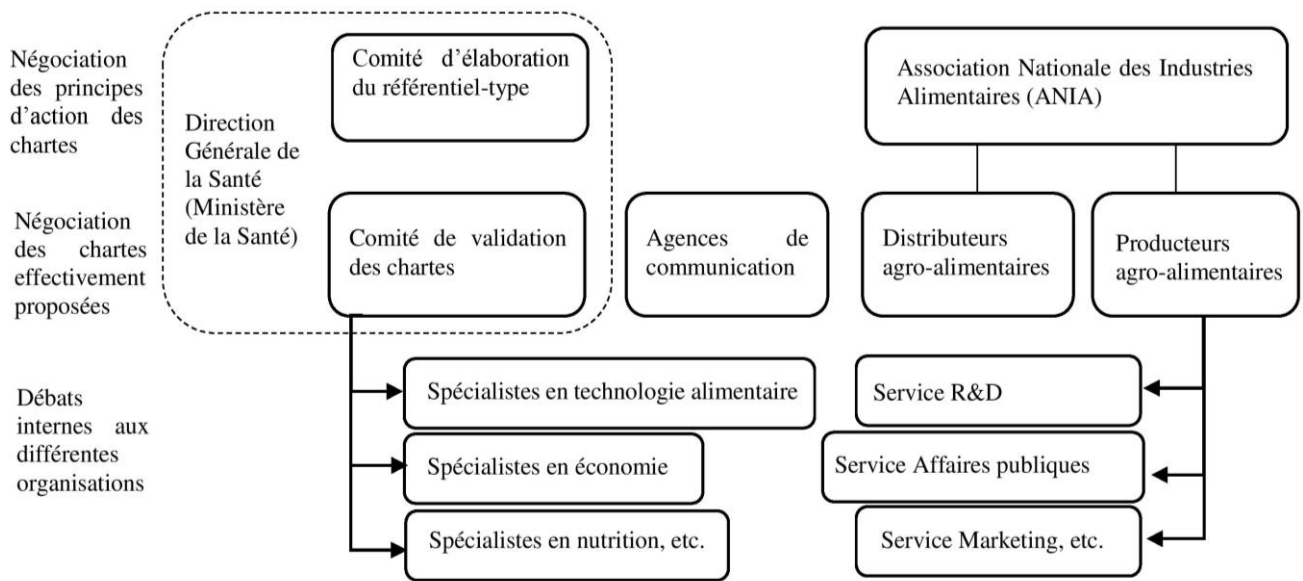
L'information des consommateurs est possible, dès la validation de l'ensemble des engagements de la charte du demandeur si les évolutions sont immédiatement mises en œuvre ou dès qu'elles atteignent un niveau significatif ou si elles ont déjà été réalisées dans le passé. Cette information ne peut se poursuivre au delà de la durée d'engagement du demandeur.

Lorsque le demandeur est une entreprise, la mention « *Entreprise²¹ engagée dans une démarche nutritionnelle encouragée par l'Etat* » peut être utilisée. Cette mention peut être utilisée sur tout support à sa convenance établissant un lien direct avec les seuls produits concernés par les engagements validés. Elle peut être apposée sur un produit concerné par un engagement à condition d'être accompagnée d'un étiquetage nutritionnel.

Commentaire [MSOffice18] : Pour la définition de ces modalités, une réflexion de fond est indispensable. Comment l'Etat intervient pour expliquer cette démarche auprès des consommateurs : quel plan de communication ? Cette mention prévue sera-t-elle bien comprise et identifiée par les consommateurs ? Quelle incidence sur la perception des consommateurs si marquage sur les produits ?? Sous quelle forme cette info devrait-elle être présentée : texte, image, graphique ou symbole ?

Commentaire [MSOffice19] : Ceci relève des conditions de recevabilité

Schéma 1 – Les chartes d’engagements et leur système d’acteurs



Annexe 1 – Les signataires de chartes d’engagements de progrès nutritionnels (2008-2017)

2008 – Saint Hubert (groupe Dairy Crest), Casino, Orangina Schweppes, Marie, Section fruits de la Fédération française des aliments conservés (FIAC) – ADEPALE (fédération), Unilever France – matières grasses (groupe Unilever), Taillefine (groupe Danone), Bleu Blanc Cœur (fédération), Paul (groupe Holder)

2009 – Scamark (groupe E. Leclerc), Findus, Unijus (fédération)

2010 – Maggi (groupe Nestlé), Davigel (groupe Nestlé), P’tit Louis (groupe Bongrain), Lesieur, Mc Cain (groupe McCain), Fleury Michon (groupe Fleury Michon), Henaff, Fédération Française des Industriels Charcutiers, Traiteurs, Transformateurs de Viandes (fédération), CerealPartners France (groupe Nestlé), Kellogg’s (groupe Kellogg’s)

2011 – Kiri (groupe Bel), La Vache qui rit (groupe Bel), UncleBen’s (groupe Mars), Thiriet, Produits de diversification Nutrition Infantile Nestlé (groupe Nestlé)

2012 – MARS Chocolat France (groupe Mars), Mer Alliance, Créolailles (entreprise Crête d’or)

2013 – Socréma (groupe Antilles Glaces), Société Antillaise de Production de Yaourts et Société Guadeloupéenne de Production de Yaourts (groupe Danone), Prince (groupe Kraft), Quick

2014 – Fleury Michon (nouvelle charte), Daunat

2015 – Fitness (groupe Nestlé)

2016 – Brossard (groupe Limagrain)

Source : Direction Générale de la Santé/ Sous-Direction prévention des risques liés à l’environnement et à l’alimentation, « Les signataires des chartes d’engagements volontaires de progrès nutritionnels », Ministère des Solidarités et de la Santé. [<https://solidarites-sante.gouv.fr/prevention-en-sante/preserver-sa-sante/le-programme-national-nutrition-sante/article/les-signataires-des-chartes-d-engagements-de-progres-nutritionnels>, mise à jour : 27 mars 2017, consulté le 05 avril 2019].

Abstract: This paper focuses on a public policy measure to fight obesity to stress how trustworthiness of such devices is built. The required conditions for trust are all the more demanding when policy instruments are intended to trigger market dynamics – as in the case of the studied charters of voluntary commitments to nutritional progress. Far from being guaranteed by the sole support of public authorities, the efficiency of such a tool depends, in a decisive way, on its ability to enhance the alignment of the interests of the parties it brings into play (public authorities as well as economic and industrial actors). However, this alignment of interests is undermined by the very management of the device which, guided by a concern to preserve its reputation, jeopardizes its efficiency by regularly contributing to the misalignment of the parties' interests.

Keywords: devices, instruments, public health, interests, obesity