



**HAL**  
open science

# Sécurité alimentaire et politiques nutritionnelles : enjeux et perspectives

Pierre-Henri Bréchat, Marie Grosset, Didier Tabuteau

## ► To cite this version:

Pierre-Henri Bréchat, Marie Grosset, Didier Tabuteau. Sécurité alimentaire et politiques nutritionnelles : enjeux et perspectives. *Journal de droit de la santé et de l'assurance maladie*, 2023, 17. hal-04200016

**HAL Id: hal-04200016**

**<https://hal.science/hal-04200016>**

Submitted on 8 Sep 2023

**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.

### Pierre-Henri Bréchat

Membre de l'Institut Droit et Santé, Université Paris Descartes, Sorbonne Paris Cité, Inserm UMR S 1145, membre de la Chaire Santé de Sciences Po, praticien hospitalier du groupe hospitalier Lariboisière-Fernand Widal de l'Assistance Publique, Hôpitaux de Paris (AP-HP) en mobilité au Centre Cochrane Français de l'hôpital de l'Hôtel-Dieu de l'AP-HP

### Marie Grosset

Magistrate, membre de la Chaire santé de Sciences Po Paris

### Didier Tabuteau

Conseiller d'État, professeur associé à l'Université Paris Descartes, Sorbonne Paris Cité, codirecteur de l'Institut Droit et Santé, Inserm UMR S 1145, Responsable de la Chaire Santé à Sciences Po

## Sécurité alimentaire et politiques nutritionnelles : enjeux et perspectives

En 2016, l'exposition universelle de Milan choisissait comme thème : « *Nourrir la planète, Energie pour la vie* »<sup>1</sup> posant ainsi les termes d'un débat mondialisé aux enjeux à la fois sanitaires, sociaux<sup>2</sup> et environnementaux. Ces dernières semaines, le Haut Conseil de la santé publique français a édité une mise à jour des repères nutritionnels pour le futur Programme national nutrition santé<sup>3</sup> tandis que l'Afrique supporte une nouvelle famine sans précédent...Désolante illustration du gouffre économique qui sépare les continents et des deux axes opposés des politiques nutritionnelles -

1 - Site internet officiel : « Expo Milano 2015 sera donc une occasion pour réfléchir et chercher des solutions aux contradictions de notre monde : si une partie de la population mondiale souffre de la faim (environ 870 millions de personnes sous-alimentées dans la période 2010-2012), d'autres personnes meurent à cause d'une alimentation incorrecte ou d'une consommation excessive de nourriture (environ 2,8 millions de décès liés à l'obésité ou à une surcharge pondérale). De plus, chaque année, environ 1,3 milliards de tonnes d'aliments sont gaspillés. Il faut donc mettre en œuvre des politiques avisées, développer des styles de vie durables et même avoir recours à des technologies de pointe pour trouver un équilibre entre la disponibilité et la consommation des ressources ».

2 - Ce point ne sera pas développé dans cet article mais les enjeux sociaux des politiques agricoles et industrielles (agro-alimentaires) sont très importants. Actuellement la profession d'agriculteur est en très grande souffrance.

3 - Haut Conseil de santé publique (HCSP), avis du 20 mars 2017. Ces repères alimentaires sont définis sur la base d'une analyse de santé publique des relations épidémiologiques entre la consommation des différents aliments et le risque de maladies chroniques d'une part et la prise en compte du risque d'exposition à des contaminants environnementaux d'autre part

permettre à chacun de subsister ; lutter contre les excès de la surproduction/suralimentation- que les organisations internationales regroupent pudiquement sous le vocable unique de *sécurité alimentaire*.

De fait, si la lutte contre la pénurie a longtemps été l'objectif premier des politiques nutritionnelles publiques (et demeure d'actualité dans l'autre moitié du monde), l'enjeu actuel dans un pays riche comme la France est de réguler les conséquences négatives de l'abondance à l'origine de problèmes sanitaires importants<sup>4</sup> et révélatrices d'inégalités sociales. La France compte environ 15 % de personnes atteintes d'obésité (contre 8,5 % en 1997) et le principal scandale sanitaire à attendre son épilogue judiciaire trouve son origine dans la prescription d'un médicament hors autorisation de mise sur le marché pour lutter contre le surpoids (Affaire dite *du Médiateur*).

Mais, agir sur la qualité de l'offre et les habitudes alimentaires pour améliorer la santé des individus tout en prenant en compte l'ensemble des contingences qui pèsent sur ce domaine, est un défi difficile à relever.

Pour comprendre les enjeux de ces politiques et apprécier la légitimité et l'efficacité des mécanismes mis en place, il convient de rappeler certains préalables.

Le caractère vital de l'alimentation pour l'être humain justifie un statut juridique particulier qui conditionne, selon qu'il s'agit d'améliorer l'accès à l'alimentation ou de lutter contre les méfaits de l'abondance, la marge de manœuvre des États pour engager des politiques publiques.

Agir efficacement sur les modes d'alimentation implique de prendre en compte des éléments sociaux, psychologiques, culturels et économiques. L'alimentation est, dans nos sociétés, une importante source de plaisir et un signe d'attachement à un terroir. Elle représente aussi un marché considérable dont la régulation s'exerce à la croisée de nombreux domaines comme la politique agricole, la politique environnementale, la politique commerciale, le tout dans un contexte mondialisé. Ces enchevêtrements de problématiques expliquent des niveaux multiples de régulations qui complexifient les cadres d'action. (I)

Les politiques nutritionnelles, qui touchent à un besoin vital de l'homme, doivent, pour être légitimes et pertinentes, naviguer entre ces contingences de nature diverse et se montrer inventives. Ce défi oblige chacun, gouvernants et industriels, à repenser et renouveler les méthodes de régulation en poursuivant l'objectif commun qu'est l'amélioration de la santé des individus. Normes de

4 - L'insuffisance d'activité physique dans le déterminisme de nombreux cancers et maladies cardiovasculaires, représente plus de 55 % des 550 000 décès annuels en France. Des facteurs nutritionnels sont aussi impliqués dans le risque ou la protection vis-à-vis du diabète, de l'obésité, de l'ostéoporose ou de diverses déficiences.

sécurité, incitation à améliorer la qualité et la composition des aliments, taxations, hausse de prix, information du consommateur, éducation sont autant d'axes politiques différents. Plus ou moins contraignantes, elles tentent de s'adapter à chaque besoin identifié en avançant de façon diverse. Ces modes d'action interrogent nos sociétés sur le niveau d'atteinte maximale aux libertés individuelles que les individus et acteurs économiques sont en mesure d'accepter. (II)

### L'alimentation, une liberté et un droit

Appréhender la régulation de l'alimentation d'un point de vue juridique suppose de rappeler à titre préalable son caractère singulier. Plus qu'un simple plaisir, un ferment social ou un repère culturel, l'alimentation, comme l'hydratation, est indispensable à notre survie. C'est un **besoin vital**, contrairement à d'autres produits comme l'alcool, le tabac ou autres drogues. Son appréhension par le droit ne peut être que particulière. Le caractère vital fonde par exemple les dispositions du code civil relatives aux obligations alimentaires au sein des familles. Il explique aussi la difficulté d'aborder la question de savoir si l'alimentation peut être considérée comme un traitement médical susceptible d'être interrompu, comme n'importe quel autre traitement, pour les personnes en fin de vie<sup>5</sup>. Si le débat théorique est dorénavant tranché par la loi Claeyss-Léonetti de février 2016, sa mise en œuvre n'est pas sans poser de difficultés<sup>6</sup>. Ce caractère de « *besoin essentiel de la personne* » engendre *de jure* un statut juridique à part qui a permis récemment au Conseil Constitutionnel dans sa décision QPC n° 2015-470 QPC du 29 mai 2015 de juger conforme à la Constitution l'interdiction aux distributeurs d'eau d'interrompre la distribution d'eau en cas d'impayés<sup>7</sup>. Face à l'accès à l'eau, la liberté contractuelle et la liberté du commerce et de l'industrie ne pèsent pas lourd.

Ce caractère vital explique ainsi que l'alimentation, plus qu'une liberté, soit un **droit subjectif**. En effet, si chaque individu est libre de s'alimenter comme il le souhaite (liberté au sens de *liberté naturelle* s'agissant du pouvoir que l'homme a naturellement d'employer ses facultés comme il lui convient) l'accès à l'alimentation dans notre ordre juridique est considéré comme un droit-créance

5 - Assemblée. CE. 24-06-2014 Mme Rachel Lambert et autres

6 - CE.8-03-2017 Marwa. N°408146

7 - « 7. Considérant, en premier lieu, qu'en interdisant aux distributeurs d'eau d'interrompre la distribution d'eau dans toute résidence principale tout au long de l'année pour non-paiement des factures, le législateur a entendu garantir l'accès à l'eau pour toute personne occupant cette résidence ; qu'en ne limitant pas cette interdiction à une période de l'année, il a voulu assurer cet accès pendant l'année entière ; qu'en prévoyant que cette interdiction s'impose quelle que soit la situation des personnes titulaires du contrat, il a, ainsi qu'il ressort des travaux préparatoires de la loi du 15 avril 2013 susvisée, entendu s'assurer qu'aucune personne en situation de précarité ne puisse être privée d'eau ; que le législateur, en garantissant dans ces conditions l'accès à l'eau qui répond à **un besoin essentiel de la personne**, a ainsi poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle que constitue la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent ; »

qui fonde plusieurs dispositifs d'aide. Le Préambule de la Constitution de 1946 instaure ainsi l'obligation pour l'État de garantir à chaque individu la faculté de subsister ce qui implicitement comporte l'accès à l'alimentation. Ses articles 10 et 11 disposent ainsi : « 10. *La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement.* / 11. *Elle garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence.* » Ces droits ont également été consacrés au niveau international dès 1948 dans la Déclaration universelle des droits de l'Homme. Son article 5 dispose : « *toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation* ». Quant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels du 16 déc. 1966 il rappelle « *le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture (adéquate) ainsi qu'une amélioration constante de ses conditions d'existence* ».

Ces textes fondent en France les droits à l'aide sociale (notamment RMI/RSA) et, au niveau international, les actions mises en œuvre par l'ONU via le FAO (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture) ; actions renforcées par celles des ONG et des associations particulièrement actives sur ces sujets (Restos du cœur, Action contre la faim etc.)

Si les politiques publiques visant à mettre en œuvre ce droit-créance, justifient des mesures fortes (légitimité de l'imposition en vue de l'imposition), celles qui visent à réguler les méfaits de l'abondance et donc à restreindre la libre accessibilité à l'alimentation, sont plus complexes à mettre en place. Dans une société où l'auto-suffisance alimentaire est garantie, restreindre l'accès à l'alimentation alors que l'alimentation, contrairement à l'alcool et aux drogues, n'est ni nuisible à autrui ni directement dangereux pose question. Les modes classiques de régulation se révèlent, pour une large part, inadaptés.

Avant d'analyser ces nouveaux modes de régulation qui se veulent compatibles avec nos libertés publiques, il convient d'évoquer la diversité et la richesse des politiques nutritionnelles dont la multiplicité des enjeux génère plusieurs niveaux de régulations.

### I- Tour d'horizon des politiques nutritionnelles : multiplicité des enjeux et des gouvernances

#### Les deux axes principaux des politiques nutritionnelles

Les politiques nutritionnelles, se déclinent en deux grands axes : lutter contre la pénurie et lutter contre les méfaits de l'abondance. Ces deux types de politiques ne sont pas

exclusives l'une de l'autre mais selon les pays, l'une supplante toujours l'autre.

Pendant longtemps, les actions encouragées ou mise en œuvre par l'État dans le domaine de l'alimentation ont essentiellement consisté à tenter de limiter les pénuries et à promouvoir l'accès à l'alimentation (même si on trouve les prémices de « règles » d'étiquetage des aliments dans l'Égypte ancienne et au Moyen-âge). Des hospices qui accueillaient les miséreux affamés à la création des maisons de subsistance, l'Église puis l'État ont, selon les époques, tenté de répondre ponctuellement au problème du manque de nourriture. Par la suite, par la mise en œuvre du droit à subsister et des politiques d'aide sociale actives, la question de la pénurie est devenue, dans nos sociétés occidentales, plus résiduelle (sans toutefois n'être jamais éradiquée). Nos propos seront davantage concentrés sur les politiques visant à lutte contre les effets néfastes de l'abondance.

### La gestion de l'abondance : sécurité et hygiène alimentaire

Depuis presque un siècle, les pouvoirs publics des sociétés occidentales doivent gérer les nouvelles problématiques issues de l'abondance. Aux questions de *sécurité* des produits *stricto sensu*, s'ajoutent celles liées à la qualité de l'alimentation et à sa gestion par l'individu que l'on peut regrouper sous le vocable d'*hygiène alimentaire*. Avec l'agriculture et l'élevage intensifs - le premier impliquant l'utilisation de pesticides et le dernier impliquant une forte médicalisation des animaux - l'industrialisation et la fabrication grande échelle des aliments, les problématiques économiques et commerciales (surproduction, gaspillage etc..) s'enchevêtrent aux problèmes de sécurité sanitaire (salmonelles, listeria choléra, pesticides, additifs, conservateurs, etc.), tout cela à échelle mondiale. L'exigence d'information du consommateur devient de plus en plus prégnante et l'amélioration de la transparence et la traçabilité des aliments, une nécessité. En réaction à ces phénomènes, le *bio* ou l'agriculture raisonnée connaissent un véritable essor.

Par ailleurs, les exigences citoyennes et les habitudes de vie des individus ont été bouleversées. Les modes de vie sont plus sédentaires, plus stressants. Les individus cuisinent peu, recherchent du « prêt-à-manger ». Ils vivent dans une société de plaisir où l'alimentation a une place essentielle. La mauvaise alimentation et/ou la suralimentation ajoutée au manque d'exercice physique génèrent de nouvelles pathologies (certains cancers, maladies cardio-vasculaires, diabète, ostéoporose, obésité<sup>8</sup>). De nombreuses personnes, surtout dans les populations socialement défavorisées, rencontrent des problèmes de surpoids. En outre, si les quantités absorbées sont parfois en cause, certains chercheurs soulignent également la qualité des aliments consommés comme favorisant l'apparition de certains

cancers. D'autres prônent, à l'inverse, l'utilisation des aliments comme des médicaments : les aliments-médicaments appelés *alicaments*<sup>9</sup>. Les politiques nutritionnelles incluent donc la lutte contre, ce que l'OMS nomme - « l'épidémie d'obésité », et le renforcement du contrôle de la fabrication des matières premières alimentaires à leurs conditions de conservation. Enfin, les politiques de santé doivent également appréhender l'alimentation lorsqu'elle cristallise une souffrance psychique et donne lieu à des troubles tels que l'anorexie et boulimie.

Les enjeux des politiques publiques autour de l'alimentation sont donc très nombreux et divers. Le souci des pouvoirs publics est depuis toujours d'apporter de la rationalité et de la cohérence à ces politiques mais cette tâche est difficile.

### Les politiques nutritionnelles au niveau international

Dès 1929 après la grave crise économique mondiale, une étude des sections économiques de la Société des Nations établissait le lien entre d'une part les effets de la crise et la surproduction et d'autre part entre la bonne santé et l'alimentation<sup>10</sup>. Dans cette suite et après 1945, les politiques nutritionnelles se sont à la fois développées sous l'angle de la gestion de la pénurie et sous l'angle de la sécurité sanitaire via la commission du *Codex Alimentarius*. Créée en 1963 conjointement par la Food and agriculture organization (FAO)<sup>11</sup> et l'Organisation mondiale de la santé (OMS), elle a pour objet - dans le cadre désormais mondial du commerce de nourriture - de mettre au point, à partir des dernières avancées scientifiques, des normes de sécurité alimentaire universellement acceptées<sup>12</sup>, sorte de codes d'usage et de lignes directrices<sup>13</sup>, dont la portée n'est contraignante que si elles sont endossées par d'autres cadres institutionnels (Organisation mondiale du commerce (OMC), États, etc.) La communauté européenne a adhéré à cette commission en

9 - Jérôme Peigné : Les médicaments et aliments : les affinités conflictuelles. RDSS 2005 p.705

10 - N.Ferraud-Cinadet, « La commission du Codex Alimentarius » Journal du droit international n°4, Oct. 2009, doct.10

11 - C'est donc la même instance, la FAO, au niveau international qui est chargée de mettre en œuvre les politiques de gestion de la pénurie et de gestion de l'abondance.

12 - Exemple Guidelines on nutrition labelling (directives concernant l'étiquetage nutritionnel) adoptées en 1985.

13 - Les statuts disposent que ces normes alimentaires ont pour objet « a) protéger la santé des consommateurs et assurer des pratiques loyales dans le commerce alimentaire ; b) promouvoir la coordination de tous les travaux en matière de normes alimentaires... ; c) établir un ordre de priorité et prendre l'initiative et la conduite du travail de préparation des projets de normes... ; d) ...après leur acceptation par les gouvernements, les publier...soit comme normes régionales, soit comme normes mondiales...Le Codex est régi par une commission où sont représentés tous les Etats membres qui se réunit en session tous les deux ans. Il existe trois séries de comité ; les comités compétents pour les questions générales ou Comités horizontaux ; les comités compétents au titre des produits, les comités de coordination à vocation régionale »

8 - H.Thibault. Dossier Santé et protection de l'enfant : Protection de l'enfance et obésité. AJ Famille 2015 p.262.



2003<sup>14</sup>. Ainsi s'est forgée, au gré des années, une politique internationale de sécurité alimentaires dont la *déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire dans le monde* de 1996 résume bien les enjeux majeurs : fournir aux êtres humains une nourriture suffisante, saine et nutritive. Les Gouvernements proclament leur volonté commune de parvenir à la sécurité alimentaire pour tous et de déployer un effort constant pour éradiquer la faim dans tous les pays.

Depuis 2004, l'Organisation mondiale de la santé (OMS) a mis en place une *stratégie mondiale pour l'alimentation, l'exercice physique et la santé* qui met en œuvre en particulier des actions de lutte contre l'obésité et le surpoids à travers notamment la réalisation de recommandations (en particulier à destination des enfants). Elle a édité un plan d'action européen pour une politique alimentaire et nutritionnelle pour 2015-2020.

En 2007-2008, les crises alimentaires associées à la soudaine flambée des prix des produits alimentaires ont mis en évidence la fragmentation des mécanismes permettant d'assurer la sécurité alimentaire et la nutrition au niveau mondial. Il est apparu nécessaire, aux côtés des actions déjà menées par la FAO, le plan alimentaire mondial (PAM) et le fonds international de développement agricole (FIDA) de renforcer la coordination des acteurs, en créant des institutions spécifiques de dialogue et de coopération, mais aussi en favorisant une compréhension commune des enjeux et des défis de la sécurité alimentaire au niveau mondial. En 2009, porté par la France, le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA) pensé comme la première plateforme mondiale de dialogue sur la sécurité alimentaire et la nutrition qui associe l'ensemble des acteurs (Gouvernements, organisations internationales, société civile, secteur privé, recherche, producteurs) a vu le jour.

## Les politiques nutritionnelles au niveau européen

Au niveau européen, la politique de sécurité alimentaire s'est d'abord construite dans le cadre de la régulation du marché commun au gré de l'élaboration des textes relatifs à la politique agricole et commerciale. Conformément aux objectifs de l'UE, définis dans le traité de Rome (article 129 a du T.Rome), elle a privilégié la protection des consommateurs tout en garantissant le bon fonctionnement du marché européen. Les multiples règles adoptées<sup>15</sup> vont se révéler inefficaces face à ce qu'on a appelé « la crise de la vache folle ». Cette crise, intervenue à partir de mars 2000, va être le moteur de la réforme de la politique de sécurité alimentaire

en Europe. A la suite du livre blanc sur la sécurité alimentaire de la commission européenne de janvier 2000 qui va souligner l'inefficacité de cet arsenal de règles, sont pointés : la nécessité d'améliorer l'évaluation et la connaissance des risques, celle de séparer les services chargés de l'évaluation des risques, de l'élaboration des règles et de contrôles (conflits d'intérêt), celle de réaliser des efforts d'information et de transparence tout au long de la chaîne alimentaire tout ceci dans l'objectif d'améliorer notamment la traçabilité des bovins du champ à l'assiette. Ce constat a donné lieu à plusieurs textes qui ont tenté tout à la fois d'améliorer l'efficacité des dispositifs et de les rationaliser. Il s'agit de la *directive européenne du 20 juillet 1998* concernant la protection des animaux dans les élevages, du *règlement 178/2002 Food Law* (traçabilité) et de l'ensemble des textes que l'on nomme couramment « *le Paquet Hygiène* ». Ces normes constituent l'essentiel des règles qui encadrent la composition des produits et leur étiquetage. A également été créé en 2002 l'Autorité européenne de sécurité des aliments (AESA) chargée d'évaluer les risques relatifs à la sécurité alimentaire<sup>16</sup>.

Enfin, en mai 2007, la commission européenne a réalisé un *livre blanc sur une stratégie pour les problèmes de santé liés à la nutrition, à la surcharge pondérale et à l'obésité*. Cette stratégie, axée sur des partenariats, tente d'avancer des mesures concrètes au niveau communautaire et notamment réfléchit à des améliorations de l'information au consommateur par l'étiquetage. Le *règlement n° 1169/2011 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires (dit INCO)* en constitue une déclinaison. A titre d'exemple, on peut citer la liste adoptée le 16 mai 2015 par la Commission européenne qui clarifie les 222 allégations nutritionnelles de santé sur les denrées alimentaires qui peuvent être utilisées. Cette liste énumère les mentions, et leurs conditions d'emploi, pouvant être utilisées sur les étiquetages et publicités des denrées alimentaires pour en vanter les bénéfices pour la santé (par exemple : « le calcium est nécessaire au maintien d'une ossature normale »).

## Au niveau national : une politique sous l'égide de plusieurs ministères

En France, essentiellement pour des raisons historiques, la sécurité alimentaire est partagée entre les services de la répression des fraudes chargés de surveiller la loyauté des transactions des échanges commerciaux de produits transformés (Direction générale de la consommation et de la répression de fraudes (DGCCRF) qui dépend du ministère

14 - Décision [2003/822/CE](#) du Conseil, du 17 novembre 2003, relative à l'admission de la Communauté européenne à la commission du Code alimentaire [Journal officiel L 309 du 26.11.2003].

15 - Le rapport de la commission d'enquête sur la transparence et la sécurité sanitaire de la filière alimentaire en France en mars 2000 (n°2297) réalisé à l'Assemblée nationale ne comptabilisait pas moins de deux règlements et de 31 directives imposant des règles aux différents opérateurs économiques de la chaîne alimentaire

16 - L'AESA a pour rôle de procéder à l'évaluation scientifique des risques existants, suspectés ou émergents. Son champ de compétence englobe la sécurité des aliments destinés à l'alimentation humaine et animale, la nutrition, la santé et le bien-être des animaux, la santé et la protection des plantes ainsi que les organismes génétiquement modifiés. Dans l'ensemble de ces domaines, l'AESA produit des avis et des conseils scientifiques indépendants, qui permettent à la Commission européenne, aux États membres et au Parlement européen, d'arrêter les décisions appropriées en matière de gestion des risques.

des finances) et les services vétérinaires compétents en matière d'hygiène des produits animaux et d'origine animale (qui dépend du ministère de l'agriculture). Ces réglementations figurent pour une large part dans le code rural et le code de la consommation. Au gré des innovations et de l'apparition des nouvelles problématiques décrites précédemment, de nouvelles règles ont été inscrites dans le code de l'environnement (OGM) et dans le code de la santé publique. La direction générale de la santé (DGS) du ministère de la santé est devenue également pilote des politiques de santé. En 1985 a été créé le Conseil national de l'alimentation (CNA), instance consultative indépendante, placée auprès des ministres chargés de l'agriculture, de la santé et de la consommation. Consulté sur la définition de la politique de l'alimentation, il émet aussi des avis à l'attention des décideurs publics et des différents acteurs de la chaîne alimentaire sur des sujets tels que la qualité alimentaire, l'information des consommateurs, la nutrition, la sécurité sanitaire, l'accès à l'alimentation, la prévention des crises etc.

Les réformes essentielles ont été réalisées à la suite du scandale de la vache folle par *la loi n° 98-535 du 1<sup>er</sup> juillet 1998 relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle sanitaire des produits destinés à l'homme* et *la loi n° 99574 d'orientation agricole du 9 juillet 1999 relative à l'amélioration la sécurité des produits issus de l'élevage*. La première de ces lois a créé l'Institut National chargé de la veille sanitaire (INVS) placé auprès du ministre de la santé et l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (Afssa). En 2010, l'Afssa deviendra l'ANSES (Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail). Chargée de la veille, de l'expertise et de la recherche sur ce champ, elle est placée sous la pluri-tutelle des ministres chargés de la santé, agriculture, environnement, travail et consommation. La mobilisation des pouvoirs publics va aller croissante sur l'ensemble de ces sujets (au risque de mettre en place des plans concurrents) et le nombre d'acteurs impliqués de plus en plus important : le Haut conseil de la santé publique (HCSP) fixe les objectifs nutritionnels de santé publique, l'Institut national de recherche agronomique (INRA) est chargée de la recherche en matière agro-alimentaire et l'INSERM chargé de la recherche mettant en relation la nutrition et la santé. On compte ainsi de très nombreuses instances d'évaluations (ANSES, CNA, Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES) etc..).

A partir de cette période, les mécanismes de régulation vont commencer à se diversifier et à faire preuve d'inventivité. Tous les vecteurs sont utilisés : élaboration de normes impératives (par exemple, interdiction des distributeurs automatiques de boissons et de produits alimentaires payants dans les écoles dans la loi de santé publique du 9 août 2004), incitations, campagnes de communication, éducation etc...sous l'égide du ministère de la santé d'une part et du ministère de l'agriculture d'autre part.

Dans le cadre de cette mobilisation, est lancé par le ministère de la santé le *premier programme national nutrition santé* 2001 (PNNS 2001-2005) puis PNNS 2 (2006-2010) et en

complément en 2004 un plan national d'aide alimentaire aux plus démunis (en complément du plan européen). On lui doit le « manger mieux-bouger plus » ou « 5 fruits et légumes par jour » mais le PNNS réalise également de nombreuses autres actions notamment en travaillant avec les opérateurs économiques pour qu'ils s'engagent à améliorer de leur propre chef dans le cadre de chartes la qualité de leur produit.

Suite au rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) d'avril 2010 qui souligne le manque de coordination dans la conduite des plans et le trop grand nombre d'objectifs non priorités – et à la suite de la création par la loi du 21 juillet 2009 dite HSPT de l'article L. 3231- 1 du code de la santé publique qui fait de la politique nutritionnelle une priorité de politique nationale- la France souhaite se doter d'une véritable politique publique de l'alimentation grâce à *la loi de modernisation agricole du 27 juillet 2010* qui institue un programme gouvernemental quinquennal relatif à la nutrition et à la santé (PNNS rénové) ainsi qu'un programme gouvernemental pour l'alimentation (Code rural, article L. 230-1). Le *Programme national pour l'alimentation* (PNA) qui figure à l'article L.230-1 du code rural et de la pêche maritime<sup>17</sup> comporte 4 axes majeurs : 1) Faciliter l'accès à tous à une alimentation de qualité, 2) Améliorer l'offre alimentaire, 3) Améliorer la connaissance et l'information sur l'alimentation et 4) Promouvoir le patrimoine alimentaire et culinaire français matériel et immatériel. Il s'appuie notamment sur les recommandations du CNA. Elle institue également un dispositif de vigilance appelé *nutrivigilance* ciblé sur les nouveaux aliments, les aliments enrichis, les compléments alimentaires et les denrées destinées à une alimentation particulière. Le PNNS « rénové » pour 2011-2015 a pour objectif principal de réduire les inégalités sociales de santé dans le champ de la nutrition. Le *Plan obésité* (PO) s'articule et complète le PNNS par l'organisation du dépistage, de la prise en charge des patients (trois niveaux de recours) ainsi que par une dimension importante de recherche. Concernant la lutte contre l'obésité, la Haute autorité de santé (HAS) a édité des recommandations de bonne pratique le 7 oct. 2011<sup>18</sup>. Le ministère de la santé a également mis en place des chartes d'engagements volontaires de progrès nutritionnel qui prennent actes d'engagements volontaires pris par une entreprise du champ alimentaire portant principalement sur l'amélioration de la qualité nutritionnelle de produits alimentaires qu'elle met sur le marché. (Diminution du sel, des sucres, des graisses, des acides gras saturés, augmentation

17 - Sont également modifiés l'article L.23°-4 à L.230-6 du code rural qui incite les opérateurs à conclure des accords collectif par famille de produits, les articles L.3231-1 CSP et L.541-1 du code de la consommation et sont promus le développement des circuits courts.

18 - Plusieurs objectifs initialement fixés ont été partiellement ou totalement atteints, comme la réduction de la prévalence du surpoids et de l'obésité chez l'enfant, la réduction de la consommation de sel ou de sucre, l'augmentation de la consommation de fruits chez les adultes. Pour autant, ces améliorations n'ont pas concerné de façon homogène toutes les composantes de la population et les inégalités sociales de santé se sont creusées dans le domaine de la nutrition.

des fibres ou des glucides complexes. L'amélioration de la teneur en acides gras oméga 3 est aussi prise en compte).

Aux côtés du *Programme national nutrition santé* (PNNS 2011 -2015), du *Plan obésité* (PO 2010 - 2013) et du *Programme national pour l'alimentation* (PNA), s'ajoutent le *Plan national santé environnement* (PNSE 2015 - 2019) et le *Programme national alimentation insertion* (PAI). Sans passer des heures à les décortiquer, on perçoit à travers le nombre de ces plans, la difficulté à instaurer sur le sujet de l'alimentation une gouvernance unique.

Pour adapter les politiques publiques aux besoins, les pouvoirs publics se sont efforcés ces dernières années d'améliorer le recueil des données et l'évaluation des politiques menées. Par un décret 2013-175 du 26 décembre 2013, a été mis en place un nouveau traitement automatisé des données appelées *NutriNet-santé* qui autorise à utiliser les données du NIR pour ces enquêtes. Le ministère de la santé a mis également en place un outil d'évaluation des interventions nommé *Evalin*.

### Ecueils et défis de ces politiques

Malgré les efforts de rationalisation, la multiplicité des acteurs et des normes entraînent des actions concurrentes ou redondantes : comment discerner la pertinence à être doté à la fois d'un PNN et d'un PNA ? Une simplification pourrait être réalisée sans trop de peine, même si certaines questions, éminemment transversales justifieront toujours des pilotages interministériels.

A force de naviguer entre plusieurs secteurs aux enjeux divers, l'indépendance des outils normatifs et de contrôle, est fragilisée. En premier lieu, s'agissant de l'élaboration des normes, les enjeux économiques de l'agro-alimentaire sont tels que certaines voix s'inquiètent que les normes édictées par la commission du *Codex alimentarius*, fortement influencée par l'OMC, aient davantage le souci de préserver la loyauté des relations commerciales que la protection de la santé du consommateur<sup>19</sup>. En second lieu, s'agissant de l'organisation des contrôles, la Cour des comptes<sup>20</sup> a pu notamment relever concernant le secteur de l'élevage que la même entité (la Direction générale de l'alimentation (DGAL), est à la fois en charge de développer le secteur et de l'encadrer. « *Le développement économique semble être un objectif aussi important, sinon primordial, pour la DGAL [qui] a tendance à privilégier l'accompagnement des professionnels plutôt que la sanction des écarts* », pointe-t-elle. Et les contrôles sont d'autant moins efficaces que de nombreux résultats d'analyse ne sont connus qu'une fois les produits expédiés et très souvent consommés.

Par ailleurs, l'insuffisance des inspections et des sanctions prononcées démontre la nécessité de repenser le cadre de ces contrôles en tenant compte des dispositifs d'autocontrôle des opérateurs et de la possibilité de leur faire porter le coût

19 - Cf. note n°7  
20 - Rapport annuel de la Cour des Comptes. 2014

des inspections.

Enfin, dans un domaine qui suscite autant la convoitise, l'amélioration de la qualité de la recherche et des expertises est indispensable. Là où la prévention (ou précaution<sup>21</sup>) commande sans cesse de réévaluer la balance bénéfice-risque, il est troublant de constater que deux agences publiques reconnues peuvent avoir des analyses différentes. Rappelons l'affaire du bisphénol A où l'EFSA a conclu à l'innocuité de ce matériau à une certaine dose tandis que les autorités françaises l'ont interdit par deux lois successives (loi n° 2010-729 du 30 juin 2010 et loi n° 2012-1442 du 24 décembre 2012).

Au-delà de ces défis, les politiques nutritionnelles cherchent toujours de nouvelles méthodes pour améliorer leur effectivité tout en respectant un équilibre entre les prescriptions et les libertés individuelles.

## II- Enjeux des nouveaux modes de régulation pour lutter contre les méfaits de l'abondance

Dans une société où l'auto-suffisance alimentaire est garantie, restreindre l'accès à l'alimentation est admis pour répondre à des impératifs sanitaires directs mais est mal accepté si le risque est diffus ou indirect<sup>22</sup>. En outre, les prescriptions impératives sont non seulement illégitimes mais surtout inefficaces à modifier des comportements. Face à ce constat, de nouveaux modes de régulation, plus souples et mieux tolérés ont fait leur apparition. Ils privilégient des outils d'information, de dissuasion et d'éducation au détriment de normes plus classiques. Mais leur mise en œuvre n'est pas sans poser de difficultés. Selon qu'est privilégié une approche plus ou moins libérale, les professionnels acceptent ou non l'immixtion de l'État dans ces processus de régulation *light*. Certains opérateurs du marché alimentaire déplorent cette intrusion. D'autres prônent une approche plus modérée faisant appel à tous les instruments disponibles pour parvenir à un équilibre entre « la réglementation, l'encouragement de l'autodiscipline, les mesures incitatives et la « facilitation »<sup>23</sup>.

En tout état de cause, vu la difficulté à influencer sur les comportements humains, l'utilisation de l'ensemble des outils semble nécessaire. De fait, de nombreux leviers, plus ou moins contraignants sont à l'heure actuelle utilisés.

21 - D. Tabuteau. Principe de précaution et santé publique. *Revue Risques et qualités*. 2009, volume n°VI, n° 4

22 - Par exemple lorsque la réalité du risque dépend d'autres paramètres que le seul produit (personne qui ne fait aucun sport, qui consomme d'autres produits peu recommandés etc.)

23 - Contributions sur la politique nutritionnelle : analyse des différentes approches. Fonds Français pour l'alimentation et la santé (FFAS) Janvier 2016

*Des restrictions plus ou moins justifiées par la protection de la santé publique selon que le risque est objectif ou subjectif, direct ou indirect.*

Les politiques nutritionnelles qui visent à restreindre la liberté et le droit d'accès à l'alimentation, bien qu'entravant la liberté d'entreprendre et de commerce, sont plus ou moins admises selon qu'elles répondent ou non directement à l'objectif de nature constitutionnelle de protection de la santé garanti par le 11<sup>ème</sup> alinéa du préambule de la Constitution de 1946.

Si contraindre les individus à des choix alimentaires peut sembler porter une atteinte disproportionnée aux libertés individuelles, prescrire des normes de sécurité<sup>24</sup> sur la composition et la qualité des produits alimentaires est légitime. La démarche est acceptée voire sollicitée par les consommateurs. Dans ce dernier cas (sécurité alimentaire *stricto sensu*) le risque pour la santé paraît facile à identifier et identique pour chaque individu. Son encadrement est donc légitime. Dans l'autre cas (hygiène alimentaire), le fait de manger tel ou tel type d'aliment ne sera néfaste que si l'individu a par ailleurs une alimentation peu saine, une faible activité physique, etc. Ce n'est pas le produit qui est dangereux, c'est l'utilisation qui en est faite par un individu à l'hygiène de vie médiocre qui le rend particulièrement nocif. Dans la première situation, le risque est objectif et direct, dans l'autre il est subjectif et indirect.

La régulation de risques d'intensité différente justifie des modes d'intervention différents.

Pour répondre aux impératifs de sécurité des produits, les règles prescriptives « classiques » sont acceptées sans difficulté (produits soumis à des autorisations, des étiquetages, des marchés à des contrôles et des sanctions que nous appelons dans notre jargon le droit *dur*).

Pour améliorer l'hygiène alimentaire des individus en restreignant leur choix alimentaires, des modes d'intervention plus novateurs qui s'appuient davantage sur la pédagogie et la responsabilité de chacun, vont être mis en avant afin de ne pas porter une atteinte démesurée à la liberté des individus. Ces interventions se manifestent à travers de simples recommandations, chartres, incitations etc... et relèvent de ce qu'il est convenu désormais d'appeler la *soft law*. Elles peuvent autant émaner des pouvoirs publics que des opérateurs eux-mêmes. Leur portée juridique *light* les dédouane de tout risque d'atteinte aux libertés publiques mais d'autres difficultés existent: légitimité et indépendance de l'organe qui édicte la recommandation, pertinence de la mesure, efficacité etc.

Sans prétendre à l'exhaustivité, on peut analyser quelques-uns des derniers outils de régulation utilisés par les pouvoirs publics et les opérateurs pour en décrypter les atouts et les limites.

24 - Surveillance de la qualité et de la sécurité des modes de production des aliments, des conditions d'élevage, des conditions de fabrication, conservation de ces produits.

*L'exemple des scores nutritionnels*

Pour guider le consommateur dans ses choix alimentaires<sup>25</sup> sans le contraindre, la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé, a institué le principe du **score nutritionnel**. Dans la lignée de la philosophie dite du *paternalisme libertaire*<sup>26</sup> qui vise à agir sur les comportements par des incitations culturelles, sociales ou économiques *via* les *nudges*<sup>27</sup>, a été proposé aux consommateurs de recourir à des scores nutritionnels permettant de classer les aliments selon leur nocivité ou leur qualité. Ces informations simplifiées sous forme de messages permettent à la fois de mettre le consommateur en mesure de choisir de façon éclairée ses aliments et d'influencer ces comportements.

Cette réflexion, menée également au niveau européen, s'est manifestée dans le règlement (UE) n° 1169/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011, concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires, dit *Règlement INCO* entré en vigueur le 14 décembre 2014. Ce règlement instaure une déclaration nutritionnelle obligatoire à des conditions strictement définies<sup>28</sup>. Aux côtés de ces nouvelles dispositions, l'article 35 de ce règlement accorde aux producteurs et distributeurs la possibilité de faire figurer sur l'emballage des denrées alimentaires des *formes d'expression et de présentation complémentaires* de la déclaration nutritionnelle obligatoire, « au moyen de graphiques ou symboles ». Elles doivent « faciliter la compréhension par le consommateur de la contribution de la denrée alimentaire à l'apport en énergie et en nutriments » de son régime alimentaire. Le paragraphe 2 de l'article 35 du règlement autorise ainsi les États membres à recommander aux exploitants du secteur alimentaire d'utiliser une ou plusieurs formes d'expression ou de présentation complémentaires de la déclaration nutritionnelle « *dont ils estiment qu'elles satisfont le mieux aux exigences fixées au paragraphe 1* ». C'est sur le fondement de cet article 35 que le législateur français s'est estimé compétent pour déterminer un dispositif complémentaire d'information unique aux industriels qui sont volontaires pour insérer cet étiquetage supplémentaire. Si l'adhésion au principe de l'apposition d'un « score nutritionnel » reste facultative, sa forme est donc unifiée par la loi et renvoyée

25 - Afin de réduire les inégalités sociales en matière nutritionnelle et suite aux multiples rapports réalisés sur ces questions – notamment celui de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM) de juin 2014 –, l'idée d'améliorer la connaissance du consommateur des produits manufacturés par le biais des étiquetages a peu à peu émergé

26 - R. Thaler, C. Sunstein, *Nudge : la méthode douce pour inspirer la bonne décision*, Vuibert, 2010.

27 - Comprendre : « coups de pouce »

28 - Les articles 9, 16 et 30 de ce règlement définissent ainsi les mentions devant obligatoirement figurer sur la plupart des denrées alimentaires faisant l'objet d'une transformation industrielle : dénomination de la denrée, liste et quantité des ingrédients, durabilité et déclaration nutritionnelle obligatoire qui inclut la valeur énergétique ainsi que la quantité de graisses, acides gras saturés, glucides, sucres, protéines et de sel.



à des textes réglementaires<sup>29</sup>.

Restait à choisir le type de score nutritionnel.

Une étude a été menée sous l'égide du ministère de la santé du 21 novembre au 12 décembre 2016. Celle-ci avait pour but de mesurer l'impact de cinq systèmes d'étiquetage nutritionnel à travers une méthode expérimentale en laboratoire avec 809 participants. Les résultats ont confirmé l'impact des systèmes testés sur les achats de consommateurs. Mais en pratique, le choix de ce score s'est révélé complexe et polémique car différentes approches et méthodes d'étiquetage existent. Pour certains, le score doit avant tout porter une appréciation sur la qualité nutritionnelle du produit lui-même, pour d'autres il doit informer et inciter les consommateurs à mieux gérer la fréquence de consommation et la taille de la portion à ingérer. La polémique est d'autant plus importante que l'ANSES dans son avis du 14 février 2017 a jugé le niveau de preuve du système Nutri-Score<sup>30</sup>, développé par l'INSERM (équipe du Pr.Serge Herberg) insuffisant pour démontrer la pertinence au regard des enjeux de santé publique. *In fine*, le ministère de la santé a cependant opté pour ce système (5 lettres et code couleur), qui aurait été jugé, après une évaluation par un comité scientifique indépendant, comme le plus efficace des cinq scores en lice tout particulièrement pour les consommateurs avec de faibles revenus. Il figurera dans l'arrêté qui sera très prochainement publié. La difficulté sera sans doute de convaincre tous les industriels d'utiliser ce score alors que la plupart le juge stigmatisant pour leur produit et préfèrent d'autres dispositifs dont certains élaborés par leur soin<sup>31</sup>.

Comme certains industriels l'ont souligné au cours des débats parlementaires, l'équilibre de l'alimentation d'un individu ne s'apprécie pas uniquement à l'aune du score établi sur un produit. Il faut tenir compte de la quantité consommée, du moment de cette consommation, de sa fréquence et de son association avec d'autres aliments au cours d'un repas. Il sera donc intéressant dans quelques années d'apprécier l'efficacité de ce dispositif, qui, s'il ne

29 - Dans le titre unique du code de la santé publique consacré à la nutrition et à la santé du livre II bis sur la lutte contre les troubles du comportement alimentaire (de la troisième partie relative à la maladie et aux dépendances) est inséré un nouvel article L. 3232-8. Il indique qu'« afin de faciliter l'information du consommateur et pour l'aider à choisir en toute connaissance de cause », la déclaration nutritionnelle obligatoire prévue par le règlement européen « peut être accompagnée d'une présentation ou d'une expression complémentaires au moyen de graphiques ou symboles, dans les conditions prévues par l'article 35 du même règlement ». Est précisé dans ce nouvel article que « les modalités selon lesquelles les recommandations de l'autorité administrative prévues au paragraphe 2 de l'article 35 sont établies et font l'objet d'une évaluation, sont définies, après avis de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES), par décret en Conseil d'État ». Une disposition miroir est insérée dans le code de la consommation.

30 - Le système «5C» ou «Nutri-score» attribue une lettre et une couleur à l'aliment (sur une échelle allant de A vert à E rouge) en fonction de critères de composition en nutriments et en ingrédients : les cinq couleurs apparaissent systématiquement sur l'emballage, avec une loupe.

31 - Début mai, plusieurs poids lourds – Fleury-Michon, Auchan, Intermarché et Leclerc s'étaient déjà engagés à l'adopter.

répond que partiellement ou de façon imparfaite aux besoins d'information du consommateur, présente l'intérêt de le sensibiliser à sa nutrition et de le mettre en mesure de comparer aisément des aliments qui se présentent comme similaires. On peut ainsi espérer que les choix des consommateurs, influencés par ces scores, s'orienteront peu à peu vers des choix plus sains, incitant par ricochet les industriels à améliorer la qualité nutritionnelle des produits commercialisés.

### L'amélioration de la qualité des produits

En complément des actions relatives à l'étiquetage nutritionnel qui peuvent influencer sur les comportements mais restent contraintes par les goûts des consommateurs, les opérateurs économiques réfléchissent depuis plusieurs années à l'amélioration de la qualité de l'offre<sup>32</sup>. Cette politique permet de protéger les consommateurs sans trop les solliciter et de réduire les inégalités sociales de santé du même coup. (On parle de *Reformulation implicite du produit*) Plusieurs industriels cherchent donc à réduire les teneurs en sel, en acide gras, huile de palme etc. sans perdre la qualité gustative du produit et risquer de perdre des marchés. Ils ont conclu des engagements volontaires auprès des autorités publiques. Si ces politiques ne se suffisent pas à elles seules, elles contribuent de façon non négligeable à une modification de la qualité nutritionnelle des produits. Emanant des opérateurs eux-mêmes, elles jouent un rôle complémentaire aux actions des pouvoirs publics.

### L'encadrement de la publicité

Toujours dans le même objectif d'influer sur la qualité de l'hygiène alimentaire des consommateurs, la loi de modernisation du système de santé est venue encadrer la publicité sur boissons avec ajout de sucre et des produits alimentaires manufacturés. L'article L. 2133-1 du code de la santé publique prévoit que les boissons avec ajouts de sucres, de sel ou d'édulcorants de synthèse ou les produits alimentaires manufacturés doivent contenir une information à caractère sanitaire. Les annonceurs et les promoteurs ne peuvent y déroger que sous réserve du versement d'une contribution à l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES). Cette contribution est égale à 1,5 % du montant annuel des sommes destinées à l'émission et à la diffusion de ces messages hors remise, rabais, ristourne et taxe sur la valeur ajoutée, payées par les annonceurs. Le montant de la contribution est fixé à 5 % du montant annuel des sommes consacrées aux messages dépourvus de caractère sanitaire afin d'inciter plus fortement les industriels au respect de cette obligation. Il est également prévu que les conditions de révision de l'information à caractère sanitaire figurant dans les messages publicitaires

32 - Interventions publiques et démarches d'entreprise pour l'amélioration de la qualité nutritionnelles de l'offre alimentaire : apports et limites. LG Soler. Contributions sur la politique nutritionnelle : analyse des différentes approches. Fonds Français pour l'alimentation et la santé (FFAS) Janvier 2016 (source internet)

en faveur des boissons avec ajout de sucre et des produits alimentaires manufacturés seront déterminées par décret en Conseil d'État.

En agissant sur la publicité, notamment pour toucher les enfants qui seraient influencés par ces messages, c'est un nouveau vecteur d'information et de sensibilisation qui est utilisé et ce conformément aux préconisations de 2006 de l'OMS. Si le lien direct entre la publicité et les comportements alimentaires mérite sans doute d'être plus étayé par des travaux de recherche pour recueillir l'adhésion des opérateurs, l'impact du message en termes de santé publique ne peut être contesté.

### La politique fiscale incitative

En complémentarité des actions implicites sur la qualité des produits et de mesures d'information et incitations du consommateur, la fiscalité nutritionnelle est un levier pour modifier les comportements alimentaires des consommateurs afin qu'ils adoptent une alimentation saine. Cette approche a pu être validée par le Conseil Constitutionnel mais ce dernier opère un contrôle précis sur ce type de fiscalité incitative afin de vérifier que la mesure prise est en adéquation avec l'objectif recherché. Dans sa décision n° 2011-644 DC du 28 décembre 2011 rendue au sujet du PLFSS 2012, l'instauration d'une taxe spéciale sur les boissons sucrées a été validée. Les requérants contestaient tant le principe selon lequel des motifs de santé publique pourraient fonder une mesure tendant à décourager la consommation d'aliments sucrés que les modalités mises en œuvre, en l'espèce, pour poursuivre cet objectif. Le Conseil constitutionnel a jugé que les contributions instituées par la loi s'appliquent à un ensemble de boissons, défini de manière objective et rationnelle, et qui comportent soit des sucres ajoutés soit des édulcorants de synthèse. Cette fiscalité indirecte frappe des opérations précisément définies. Elle ne conduit pas à ce que des contribuables placés dans la même situation soient soumis à une imposition différente. En instituant ces contributions, le législateur n'a donc pas méconnu l'égalité devant les charges publiques<sup>33</sup>.

Nul ne peut cependant savoir si une fiscalité allant plus loin et pénalisant largement les aliments trop sucrés ou trop

gras (et indirectement les populations les plus défavorisées) pourrait utilement prospérer sans que la liberté personnelle de choisir sa nourriture, le droit à l'accès aux besoins essentiels ou même la liberté du commerce et de l'industrie ne soient remis en cause. Il faut rappeler que le Conseil Constitutionnel examine toujours la proportionnalité des mesures.

La politique fiscale constitue un levier supplémentaire intéressant car le consommateur est attentif au prix des aliments. Ceci étant dit, l'efficacité d'une telle politique dépend largement de la réaction des opérateurs<sup>34</sup>. Si ces derniers décident de baisser concomitamment les prix, l'effet de la taxe sera gommé par cette décision.

### Résurgence des mesures d'interdiction et limites

Fidèle à sa tradition interventionniste, le législateur français a du mal à se satisfaire uniquement des mécanismes d'autorégulation et d'incitation. Il persiste à prescrire ou interdire dans des domaines sensibles, quitte à de nouveau voter des textes en délicatesse avec les libertés publiques. Dans la loi de modernisation de la santé, a été inséré par l'Assemblée nationale en première lecture, un nouvel article L. 2133-2 du code de la santé publique. Son objet initial était d'interdire la mise à disposition dans tous les lieux ouverts au public ou recevant du public, en libre-service, payant ou non, de fontaines proposant des boissons avec ajout de sucres ou d'édulcorants de synthèse (pratique du *free refill*, encore peu répandue en France mais qui pourrait se développer suivant les usages observés dans certains pays anglo-saxons). Cet article a été réécrit plusieurs fois – notamment par le Gouvernement lors de la nouvelle lecture – afin de circonscrire l'interdiction aux situations les plus dangereuses qui mettent en jeu de façon disproportionnée la santé des mineurs en les incitant fortement à une consommation illimitée. Cette réécriture s'imposait pour ne pas risquer une invalidation du Conseil Constitutionnel au nom de l'atteinte disproportionnée à la liberté personnelle de s'alimenter et à la liberté du commerce et de l'industrie. La version adoptée permet d'inclure les offres de boissons à prix forfaitaire et de limiter l'interdiction aux lieux de restauration ouverts au public, aux établissements scolaires et aux établissements destinés à l'accueil, à la formation et à l'hébergement des mineurs.

Enfin, s'agissant de la lutte contre les troubles du comportement alimentaire, domaine particulièrement sensible dont le lien avec les politiques nutritionnelles n'est que limité – l'alimentation n'étant que la manifestation d'un mal être plus général- le législateur a souhaité, au nom de la protection de la santé publique, adopter un dispositif très contraignant qui porte une atteinte importante à

33 - Le Conseil constitutionnel juge que le principe d'égalité devant la loi fiscale ne fait pas obstacle à ce que soient établies des impositions spécifiques ayant pour objet d'inciter les contribuables à adopter des comportements conformes à des objectifs d'intérêt général pourvu que les règles que le législateur fixe à cet effet soient justifiées au regard desdits objectifs. ( Décisions nos 2000-441 DC, 28 décembre 2000, Loi de finances rectificative pour 2000, cons. 34 ; 2003-488 DC, 29 décembre 2003, Loi de finances rectificative pour 2003, cons. 9 ; 2009-599 DC du 29 décembre 2009, Loi de finances pour 2010, cons. 80. ) Lorsqu'une disposition fiscale n'a pas pour objet principal de créer des distinctions destinées à inciter ou décourager certains comportements, le Conseil constitutionnel contrôle, d'une part, si les critères sur lesquels l'imposition est fondée sont objectifs et rationnels et, d'autre part, s'il n'en résulte pas de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques<sup>14</sup>. En particulier, le Conseil s'assure que les redevables de l'imposition ne sont pas dans une situation identique à celle de personnes qui n'y sont pas soumises. C'est ce que le Conseil constitutionnel a jugé, lors de l'examen de la loi de finances pour 2011, à propos d'une disposition modifiant l'assiette de la taxe sur les services de télévision due par les distributeurs.

34 - Effets des politiques fiscales nutritionnelles. Olivier Allais. Contributions sur la politique nutritionnelle : analyse des différentes approches. Fonds Français pour l'alimentation et la santé (FFAS) Janvier 2016

d'autres libertés.<sup>35</sup>. Outre l'obligation d'apposer la mention « photographies retouchées » sur les photos de mannequin, le législateur a inséré dans le code du travail, au sein du chapitre relatif à la réglementation de la profession de mannequin, une disposition qui conditionne l'exercice de l'activité de mannequin à la délivrance d'un certificat médical attestant que « l'évaluation globale de l'état de santé du mannequin, évalué notamment au regard de son indice de masse corporelle, est compatible avec l'exercice de son métier ». Cette réglementation est motivée par la volonté de ne pas inciter les lectrices des magazines à l'extrême maigreur. Le non-respect de cette mesure est sanctionné pénalement. Malgré son objectif louable, cette disposition, attentatoire à la liberté du travail et discriminante pour les personnes souffrant d'anorexie, illustre la dérive à laquelle peut conduire l'utilisation de normes impérative pour répondre à des sujets aussi délicats que les troubles alimentaires. Faudra-t-il attendre une loi interdisant certaines activités aux personnes souffrant d'obésité au nom de la protection de la santé publique pour inciter les pouvoirs publics à rester mesurer ? N'oublions pas que le droit pénal permet de sanctionner les comportements qui mettent en danger la vie d'autrui.

### Propos conclusifs sur les nouveaux modes de régulation

On perçoit, à l'aune de l'énumération de ces actions récemment mises en œuvre, que chacune d'entre elles aura une portée limitée. C'est la conjonction de toutes ces mesures qui permettra de mieux sensibiliser chacun à l'importance de s'alimenter sainement pour mieux prévenir des pathologies fortement invalidantes. Plus encore, nous sommes convaincus que les comportements ne pourront réellement être vertueux qu'au prix d'une éducation renforcée à l'hygiène alimentaire enrichie d'une augmentation des activités physiques à l'école. Découvrir la diversité des fruits et légumes, limiter les incitations aux consommations de sucreries par les adultes, apprendre à composer un menu équilibré, apprendre à cuisiner, ne pas manger entre les repas, ne pas manger plus que de besoin, privilégier la marche aux transports dès que cela est possible, apprendre à se distancer des messages marketings, sont autant de réflexes simples qui devraient être transmis à l'école faute pour certains élèves de bénéficier de tels enseignements auprès de leurs parents. *In fine*, pour réellement inciter les individus à améliorer leurs choix alimentaires, l'**éducation nutritionnelle**<sup>36</sup> semble indispensable. Il serait sans doute souhaitable que les pouvoirs publics mènent sur ce point des actions plus significatives.

Marie Grosset

35 - p. 122 et suivantes de La loi santé . Regards sur la modernisation de notre système de santé. Presses de l'EHESP. Marie Grosset.

36 - Education nutritionnelle, information nutritionnelle et éducation alimentaire. JP Corbeau. Contributions sur la politique nutritionnelle : analyse des différentes approches. Fonds Français pour l'alimentation et la santé (FFAS) Janvier 2016