

Conseil national de l'alimentation

“Avis n° 29

Concertation et débat public en matière de politique alimentaire : enjeux et aspects méthodologiques ■

En décembre 2000, les États Généraux de l'alimentation ont catalysé, au niveau institutionnel, la prise de conscience de la nécessité d'une réflexion sur la mise en place de tels dispositifs. Ils ont conduit le Gouvernement à saisir le CNA en vue de définir les principes de cette concertation et de son organisation.

En réponse, le CNA a adopté à l'unanimité lors de sa séance plénière du 28 juin 2001 les présents rapport et avis.

Ministère de l'Agriculture et de la Pêche
Ministère chargé de la Santé
Secrétariat d'État chargé des PME, du Commerce,
de l'Artisanat et de la Consommation

CNA

— Résumé —

Les modes actuels de décision dans le domaine alimentaire, dans un contexte de crises récurrentes, suscitent chez les consommateurs de la méfiance, de l'incompréhension et, de ce fait, une attente de changement.

Contrairement à ce qui se passait antérieurement, les consommateurs ou une partie d'entre eux réclament, aujourd'hui, un accès à l'information et une élaboration collective des décisions dans un domaine qui engage leur santé, leur façon de vivre, et qui concerne leur vie quotidienne. Pour que les décideurs en matière de politique alimentaire connaissent leurs attentes et tentent d'y répondre, les sondages d'opinion ne suffisent pas, la création de dispositifs permettant une réelle participation de la société civile à l'élaboration des décisions est nécessaire.

L'analyse des enjeux de la construction de la décision en matière de politique alimentaire montre qu'une évaluation diversifiée et pluraliste, fruit d'une large concertation et de la consultation la plus large possible est un préalable à l'acceptabilité des décisions, mais aussi à la qualité même des choix.

La méthode doit permettre à la fois la concertation avec les organisations représentatives de la chaîne alimentaire et avec le public. Elle doit obéir à quatre principes :

1 – La concertation ne doit pas être conçue pour obéir à une mode mais pour contribuer à l'anticipation ou à la résolution des problèmes : elle doit être fonctionnelle, c'est-à-dire viser à dégager une solution. Elle doit tendre, pour le moins, à l'identification des tendances majoritaires et dissidentes et, si possible, au dégagement soit d'un consensus soit d'une solution ou d'une méthode permettant le respect d'aspirations différentes.

2 – Le processus doit être préétabli, de manière à ne pas être utilisé seulement ponctuellement, mais à devenir une véritable méthode de décision.

3 – Ce processus doit comporter plusieurs modules, pour impliquer de manière croissante le grand public, selon la nature et l'importance de la décision appelant un débat préalable et selon le temps disponible. Il semble en effet difficile d'avoir recours systématiquement à une consultation du public et il est sans doute impossible de conduire chaque année plus de deux à quatre débats complets ; le processus doit donc être modulable. Trois modules sont proposés :

– Le « débat transversal » : il permet de débattre entre toutes les organisations représentatives et les organismes qui se sont exprimés sur le sujet considéré, les décideurs publics, les experts ; il n'est pas à proprement parler public, mais donne des garanties en permettant un questionnement et une expression larges, ainsi qu'une « expertise de second cercle » (c'est-à-dire sur les aspects économiques, sociologiques, éthiques, juridiques, à côté de l'expertise scientifique qui constitue « le premier cercle »).

En fonction du déroulement de ce « débat transversal », et notamment quand un décalage important apparaît entre l'expertise scientifique ou les milieux professionnels et l'évaluation de la perception par d'autres organismes ou organisations ou par le public, une phase supplémentaire, soit de « consultation du public », soit de « débat public » : cette étape doit permettre une implication directe des citoyens avec un questionnement plus large et en recherchant des analyses que la représentation institutionnelle ne peut pas nécessairement fournir.

– La « consultation publique » a pour objectif de recueillir l'ensemble des points de vue et suggestions et d'en faire au moins un recensement et un traitement statistique et d'en dégager des enseignements pour éclairer les décideurs et l'opinion.

– Le « débat public », engagé directement ou au vu des résultats de la consultation, vise à permettre la confrontation des positions et à rechercher, notamment par des méthodes dites de « négociation procédurale », si les divergences peuvent être surmontées par une reformulation de la question ou par des recommandations pratiques.

4 – L'une des conditions de crédibilité du processus est qu'il soit organisé ou supervisé par une instance suffisamment diversifiée et équilibrée dans sa représentativité pour que, d'une part, aucun intérêt ou considération spécifique ne soit écarté et que, d'autre part, les enseignements retirés des échanges et les recommandations puissent être crédibles pour l'opinion.

Créer une instance spécifique, comme il en existe une en matière d'environnement, présenterait deux inconvénients majeurs. Créer une instance supplémentaire dans le domaine de l'alimentation, alors qu'il en existe déjà beaucoup, ne serait pas un facteur de clarification pour l'opinion comme pour les acteurs de l'alimentation. Par ailleurs, créer une instance spécifique ne satisferait pas à l'un des principes dégagés précédemment : celui d'un

dispositif d'ensemble et modulable, comportant, selon les sujets, soit une consultation des organisations représentatives, soit un dialogue avec un public élargi. Une solution alternative consiste à confier cette fonction à une ou des instances déjà existantes, permettant une continuité et une vue d'ensemble à la fois des différentes modalités de consultation et des divers types de questions concernant l'alimentation.

Grâce d'une part, à sa composition, qui permet une représentation très large des différents partenaires de l'alimentation et ainsi l'expression de nombreuses sensibilités, à sa compétence générale sur tous les sujets de l'alimentation, enfin au fait que statutairement, il ne soit présidé ni par un représentant des pouvoirs publics, ni par un représentant d'une institution concernée mais par une personnalité indépendante, le Conseil national de l'alimentation peut particulièrement répondre aux principes précédemment exposés. Il pourrait donc constituer un lieu d'organisation institutionnelle de la concertation fonctionnelle, comme il l'est déjà, mais aussi d'organisation de la consultation publique et du débat public dans le domaine de l'alimentation.

Dans chaque cas où une consultation ou un débat public seraient décidés, le CNA mettrait en place un groupe de suivi, constitué de manière à être pluraliste, pour recenser les organisations ou personnes intéressées, leur fournir ainsi qu'au public une information complète, veiller à la déontologie du processus.

L'objectif devrait être que tout texte important fasse l'objet du premier module – le débat transversal – et qu'en cas d'enjeux majeurs, comme les mutations dans le système de production, l'utilisation de nouvelles technologies ou les modifications profondes de la réglementation, l'un ou l'autre module supplémentaire – consultation publique ou débat public – soit mis en œuvre.

Sommaire

Introduction	6
<i>Les enjeux de la construction de la décision en matière de politique alimentaire</i>	
1_ Une exigence de la politique alimentaire : connaître les attentes des consommateurs, tenter d'y répondre en amont	7
1.1_ Les aspirations des citoyens en matière d'alimentation	8
1.1.1_ Les dimensions multiples de l'alimentation	8
1.1.2_ La diversité des « prescripteurs d'opinion »	9
1.1.3_ L'influence des crises	9
1.2_ Analyse actuelle des risques alimentaires : un rôle actif des experts scientifiques et des décideurs publics	10
1.2.1_ Évolution du dispositif d'analyse des risques alimentaires	10
1.2.2_ Principes actuels de l'évaluation des risques	11
1.2.3_ Communication sur les risques	11
1.2.4_ Les décisions publiques de gestion des risques sont ressenties comme manquant de transparence	12
1.3_ Tous les versants de la qualité des denrées alimentaires sont des constructions sociales ⁽³⁾	13
1.3.1_ La qualité comporte par essence des éléments subjectifs	13
1.3.2_ La nécessité de l'échange économique induit une négociation dite « locale » de la qualité	13
1.3.3_ Le passage à l'accord global	14
1.3.4_ Les attentes sociétales dans l'acte de consommation des produits sont croissantes	14
1.3.5_ La qualité doit donc être débattue, hiérarchisée et arbitrée	14
1.4_ Le processus actuel d'analyse des risques alimentaires gagnerait à impliquer davantage le public	15
1.4.1_ Les limites de l'expertise scientifique pour évaluer les risques réels	15
1.4.2_ La science et la société : deux rationalités qui s'opposent	16
1.5_ La prise en considération des autres objectifs légitimes pour étayer les décisions de politique alimentaire, notamment de gestion des risques	18
1.5.1_ Les disciplines, autres que les sciences du vivant, à considérer dans les décisions de politique alimentaire	19
1.5.2_ Le cas particulier de l'éthique	19
1.5.3_ La notion « d'autres facteurs légitimes »	20
1.5.4_ Les facteurs légitimes susceptibles d'aider à la réalisation d'objectifs légitimes listés	20
1.5.5_ Les autres facteurs légitimes	21
2_ Une autre exigence : tenir compte de la diversité des acteurs et des analyses	22
2.1_ La représentation des différents acteurs de la chaîne alimentaire	22
2.1.1_ Les organisations professionnelles	22
2.1.2_ Le mouvement consommateur et le Conseil national de la consommation	24
2.1.3_ Les autres acteurs	25
2.2_ Les décideurs publics de la politique alimentaire	25
2.3_ Le Conseil national de l'alimentation : un lieu de débat transversal	26
2.3.1_ Les axes de travail	26
2.3.2_ Le règlement intérieur	26

3_	<i>La nécessité d'élargir la consultation et de débattre</i>	27
3.1_	<i>La controverse comme moyen d'évaluation de l'ensemble des dimensions d'un enjeu</i>	28
3.2_	<i>Complémentarité des savoirs expert et profane</i>	29
3.3_	<i>La nécessité de qualifier les acteurs du débat et les arguments exposés</i>	29
3.4_	<i>De la polémique au débat finalisé</i>	30
3.5_	<i>Reconnaissance identitaire</i>	30
3.6_	<i>La légitimité par le débat</i>	31
3.6.1_	<i>Vers une institutionnalisation de la concertation</i>	31
3.6.2_	<i>Les limites liées à la représentativité comblées par la fonction délibérative</i>	31
3.7_	<i>Les différentes formes de participation de la société civile</i>	31
3.7.1_	<i>Représentation de la société civile dans les comités d'experts</i>	31
3.7.2_	<i>Mobilisation d'une expertise contradictoire</i>	32
3.7.3_	<i>Organisation d'un second cercle d'expertise</i>	32
	<i>Les propositions du CNA</i>	
4_	<i>Vers la mise en place d'une concertation fonctionnelle et institutionnalisée</i>	33
4.1_	<i>Les principes d'organisation d'une concertation institutionnalisée</i>	33
4.1.1_	<i>Indépendance</i>	34
4.1.2_	<i>Reposer sur une procédure</i>	34
4.1.3_	<i>Finalisation</i>	34
4.1.4_	<i>Limitation dans le temps</i>	35
4.1.5_	<i>Choix des sujets</i>	35
4.1.6_	<i>Modularité</i>	35
4.2_	<i>Les évolutions à prévoir dans le mode de fonctionnement du CNA</i>	36
4.2.1_	<i>Élargir les possibilités de saisine</i>	37
4.2.2_	<i>Élargir la représentation au sein du Conseil</i>	37
4.2.3_	<i>Élaborer une charte de la concertation</i>	37
4.2.4_	<i>Une révision des moyens de fonctionnement</i>	37
4.2.4.1_	<i>Mettre en place un site Internet autonome</i>	37
4.2.4.2_	<i>Réserver les budgets nécessaires à cette organisation</i>	38
4.3_	<i>Les étapes successives de l'implication progressive de la société civile</i>	38
4.3.1_	<i>Du débat transversal...</i>	38
4.3.2_	<i>... à la participation du public</i>	38
4.3.2.1_	<i>Constituer un groupe ou une commission particulière chargés d'organiser le débat public sur le sujet retenu et de s'assurer de son bon déroulement</i>	39
4.3.2.2_	<i>Constitution d'un fond documentaire</i>	39
4.3.2.3_	<i>La consultation publique</i>	39
4.3.2.4_	<i>Le débat public</i>	39
4.3.2.5_	<i>Dans tous les cas, la délibération du Conseil est nécessaire</i>	40
4.4_	<i>Constituer une plate-forme expérimentale</i>	40
5_	<i>Annexes</i>	41
5.1_	<i>Bibliographie</i>	41
5.2_	<i>Liste des personnes ayant contribué à la réflexion</i>	41
5.3_	<i>Liste des abréviations utilisées</i>	41



• — *À la demande du Premier ministre, formulée lors de la clôture des États Généraux de l'alimentation, le 13 décembre 2000, le Conseil national de l'alimentation a décidé de conduire une réflexion sur les enjeux et les aspects méthodologiques de la concertation et du débat public en matière de politique alimentaire.* ■

— Introduction ■

Contrairement à d'autres pays, la France n'a pas fait le choix, en matière de politique alimentaire, de mettre en place un plan unique et centralisé. Les différentes politiques publiques, qu'elles concernent l'agriculture, l'emploi, le développement industriel, la santé publique, intègrent l'alimentation dans leur champ.

L'expression « politique alimentaire » se définit (OCDE) comme une stratégie équilibrée des pouvoirs publics qui tient compte des interrelations qui existent au sein du secteur alimentaire, et entre ce secteur et le reste de l'économie nationale et internationale. La mise en œuvre de cette stratégie présente cinq caractéristiques essentielles : elle concerne le système dans son ensemble ; elle reconnaît que la filière agroalimentaire constitue un système et que des liens de plus en plus nombreux unissent le secteur alimentaire au reste de l'économie nationale et internationale ; elle tient compte du fait que la poursuite des divers objectifs possibles implique généralement des choix ; elle prend explicitement en considération des intérêts de divers groupes lors du processus de prise de décision ; elle admet qu'au sein de la politique alimentaire, l'ordre des priorités diffère selon les pays et se modifie au cours du temps.

L'absence de politique centralisée ne signifie pas que les actions des pouvoirs publics ne sont pas cohérentes mais pénalise sans doute le développement de larges consensus sur les questions fondamentales qui se posent en matière d'alimentation.

L'approche rétrospective des faits les plus marquants en ce qui concerne l'alimentation montre que la distance entre l'agriculture et le consommateur s'est accrue. Cet éloignement tient aux transformations très profondes enregistrées au cours des Trente Glorieuses, avec la mutation d'une société agricole et industrielle en une société post-industrielle. Les conséquences ont été nombreuses : poursuite accélérée de la baisse de la population active dans le secteur primaire, augmentation sans précédent de la productivité agricole, industrialisation de la production des aliments, complexification des aliments, développement de la grande distribution, passage de la quête de l'autosuffisance alimentaire à une production abondante, qui porte la France au deuxième rang mondial des pays exportateurs de produits transformés.

Que ce soit dans les domaines agricole ou alimentaire, par nature très liés, ces changements importants intervenus au cours des dernières décennies, comme cela a été exprimé au cours des États Généraux de l'alimentation qui se sont déroulés fin 2000, ne semblent avoir fait l'objet d'une pleine prise de conscience collective qu'à la faveur des crises sanitaires récentes. Dès lors, les préoccupations des consommateurs français ont encore davantage glissé du domaine quantitatif au domaine qualitatif et cette tendance lourde d'un basculement du « produire plus » vers le « produire mieux » s'inscrit probablement dans le temps. Elle pèsera à la fois sur les orientations de la recherche, sur le contenu des politiques publiques, sur le comportement des consommateurs et sur la concurrence qui s'exerce entre les opérateurs économiques.

Certains sujets, par exemple les Organismes génétiquement modifiés (OGM) montrent qu'il n'est plus possible d'avoir une approche univoque de la qualité et de la sécurité des produits. Ces notions sont désormais perçues comme des constructions sociales, dont l'ensemble des dimensions devront être discutées, dont les contradictions techniques et socio-économiques devront être assumées et prises en compte dans la politique alimentaire de demain.

Les crises sanitaires, au premier rang desquelles celle de la « vache folle », leur répétition et l'avancée très rapide des connaissances scientifiques, notamment génétiques, trouvant des applications techniques dans le domaine alimentaire, semblent entraîner un nouveau rapport de la société avec l'aliment et susciter la méfiance, l'incompréhension, voire la suspicion. Cela vaut tout à la fois pour les opérateurs économiques, pour les experts scientifiques et pour les décideurs publics.

Ainsi, si la sécurité alimentaire ne se pose plus aujourd'hui en termes quantitatifs, elle constitue désormais un domaine particulièrement important de la sécurité sanitaire, écologique et éthique. Des

polémiques surgissent aussi sur la qualité des aliments. La peur de ne pas savoir ce que l'on mange, comment cela a été produit ou fabriqué, et l'aspiration à savoir si ce qu'on mange présente un risque ou non, sont au centre d'un débat de société.

Cependant, à ce jour, à l'exception de quelques expériences, l'organisation institutionnelle de la concertation n'a pas été entreprise. Se produisent donc deux phénomènes compensatoires ; les discussions restent inorganisées, polémiques et pas toujours fructueuses et, d'autre part, des conflits toujours plus nombreux sont portés dans les enceintes judiciaires. Décideurs et citoyens éprouvent le besoin de faire évoluer cette situation.

La crise de confiance conduit parfois à penser, compte tenu des efforts réellement consentis par la collectivité, notamment pour assurer une sécurité alimentaire suffisante, que les non-spécialistes sont à la fois irrationnels et fermés au progrès. En réalité, elle renvoie, outre à une méfiance générale des citoyens vis-à-vis des fondements des décisions publiques, à l'absence de débat préalable aux grandes évolutions des modes de production et aux doutes sur le fait que les progrès de la science se traduisent toujours par des progrès pour l'homme, notamment dans le domaine alimentaire où existent désormais en toute hypothèse des produits traditionnels permettant une satisfaction des besoins des consommateurs.

Les pouvoirs publics ont apporté des éléments importants d'une réponse politique en mettant progressivement en œuvre de nouveaux instruments comme les Agences de sécurité sanitaire des aliments et des produits de santé (AFSSA et AFSSAPS) et l'Institut de veille sanitaire (InVS). Mais la pierre angulaire du succès de ce dispositif et les perspectives de rétablissement de la confiance semblent aujourd'hui tenir tout autant à l'aptitude des pouvoirs publics à créer les conditions d'un vrai dialogue sur l'alimentation entre les experts, les décideurs, les acteurs économiques et les consommateurs.

Ainsi, la concertation, et en particulier le débat public, dans le domaine alimentaire n'est pas un phénomène de mode mais une urgente nécessité pour tenter d'enrayer la crise de confiance et la dégradation des relations entre science et société, décideurs publics et usagers, producteurs et consommateurs. Et cette nécessité est vraisemblablement durable. Face à cette situation, il est nécessaire de repenser ce qu'est le débat, pour qu'il cesse d'être un mouvement marginal ou de contestation *a posteriori*, mais qu'il soit intégré au processus décisionnel et enrichisse la décision.

Un groupe de travail a été constitué à cet effet, sous l'égide du Conseil national de l'alimentation, afin d'examiner les aspects théoriques de l'organisation du débat public et d'envisager les formes d'implication possibles des non-spécialistes dans les décisions de politique alimentaire. Dans le texte qui suit, le raisonnement se veut continu et, par conséquent, un paragraphe extrait isolément ne saurait trouver tout son sens.

Enfin, ce document examine comment ces aspects théoriques peuvent trouver des traductions concrètes et propose à cet effet un aménagement des conditions de fonctionnement du Conseil national de l'alimentation, en particulier pour qu'il puisse honorer le mandat qui lui a été confié par le Premier ministre lors des États Généraux de l'alimentation, le 13 décembre 2000. Il propose des voies concrètes d'organisation d'une concertation et d'un débat public transparents.

Les enjeux de la construction de la décision en matière de politique alimentaire .

1_ Une exigence de la politique alimentaire : connaître les attentes des consommateurs, tenter d'y répondre en amont .

Une approche historique montre la grande diversité des options possibles en matière de politique alimentaire. Pour ne retenir que les évolutions économiques les plus récentes, nul ne conteste aujourd'hui que la politique alimentaire se décide dans un contexte général d'économie de marché. Or, dans ce type d'économie, les univers d'expression des politiques publiques sont nationaux, communautaires et internationaux avec, dans les trois cas, des modalités similaires d'intervention de la collectivité. Ainsi, dans une économie de marché, l'offre et la demande des biens de consommation s'ajustent à un certain niveau qui détermine les capacités de production de ces biens et leur prix. Le rôle des pouvoirs publics consiste pour l'essentiel à définir des règles visant à assurer la sécurité des consommateurs, la loyauté des

pratiques industrielles et commerciales, et éventuellement des mécanismes de régulation du marché pour assurer sa stabilité. La question, qui s'apprécie en fonction des circonstances, est de savoir si la collectivité (l'État, l'Union européenne, l'OMC) intervient par des moyens incitatifs ou contraignants pour atteindre les objectifs qu'elle s'est fixés.

En poursuivant l'approche historique, il n'est pas non plus contestable qu'en un demi-siècle, les marchés alimentaires ont évolué d'une dimension locale, voire régionale, vers une dimension internationale. À l'origine, l'impulsion sur ces marchés était créée par le producteur ou le fabricant, qui proposait à sa clientèle le fruit de son savoir-faire. Le principal changement des dernières décennies tient à ce que, quelles qu'aient été l'internationalisation des marchés et la concentration de l'offre, le client, et finalement le consommateur, est cependant un « donneur d'ordre » essentiel. Il fait valoir ses exigences concernant les produits et si elles ne sont pas retenues, s'en détourne. Les opérateurs économiques ont donc tout intérêt à tenir compte de celles-ci même si aucune contrainte réglementaire n'existe.

De la même façon, les pouvoirs publics sont soumis, sous peine de contestation immédiate ou à terme, à la nécessité de répondre aux attentes des consommateurs chaque fois qu'ils décident d'une réglementation ou d'une orientation de la politique de contrôle des denrées alimentaires.

1.1_ *Les aspirations des citoyens en matière d'alimentation* .

1.1.1_ *Les dimensions multiples de l'alimentation* .

Outre sa fonction de base de nourriture, l'alimentation possède en France plusieurs dimensions dont la hiérarchisation varie d'un individu à l'autre. Tout d'abord, une dimension santé : si « *l'aliment est notre première médecine* », il présente également certains risques qu'il est nécessaire de maîtriser. Ensuite, une dimension culturelle : l'alimentation constitue en France un socle identitaire auquel préside une logique de plaisir et de convivialité. Enfin, une dimension symbolique : en incorporant des aliments, nous incorporons par analogie certaines de ses caractéristiques imaginaires, physiques ou morales (Claude Fischler).

Dans un contexte de suffisance alimentaire et de diminution progressive de la part du budget des ménages allouée à l'alimentation, les préoccupations des consommateurs ont évolué. Environ un tiers de la population ⁽¹⁾ interrogée estime que les produits alimentaires présentent plus de risques pour la santé des consommateurs qu'il y a 10 ans. Mais ce noyau d'inquiétude ne doit pas masquer le fait que pour la moitié des individus, les risques ne sont aujourd'hui ni plus, ni moins élevés; 20 % ont même perçu une diminution du risque sanitaire sur la même période. Pour plus des trois-quarts des Français, ces risques ne seraient au total « *pas plus nombreux* », mais seulement « *mieux connus car les contrôles sont plus fréquents* ». Par ailleurs, si la majorité des Français (45 %) se déclare avant tout directement préoccupée par les « *risques relatifs à la sécurité des aliments tels que la Listeria ou la maladie de la vache folle* », les soucis moins « *sanitaires* » relatifs au « *bien-manger* », à l'attachement à un modèle identitaire fort et se rapportant aux « *risques de disparition de notre gastronomie* » (21 %) ou au « *goût des aliments* » et ceux liés à « *une alimentation déséquilibrée* » (21 %) fédèrent au total autant d'individus.

Par ailleurs, les contributions exprimées lors des pré-forums et forums des États Généraux de l'alimentation ont permis de faire émerger diverses préoccupations. Tout d'abord, le consommateur exige désormais que l'alimentation qui lui est proposée soit d'une part sûre, saine et bonne, mais aussi obtenue dans des conditions acceptables, ce qui indique implicitement que les composantes intrinsèques de la qualité alimentaire sont d'ordre sanitaire, nutritionnel, organoleptique mais avec des attentes symboliques (protection de l'environnement, bien-être animal). Ainsi, l'agriculture intensive est aujourd'hui beaucoup plus perçue comme menaçante par ses conséquences négatives sur l'environnement et la qualité des produits que par sa contribution à l'abaissement du coût de l'alimentation. Une partie, certainement importante, de la population veut continuer à croire à une agriculture respectueuse de l'environnement et de la santé animale, tout en ayant bien conscience des contraintes économiques. D'une manière générale, les enquêtes montrent que les consommateurs sont de plus en plus nombreux à demander des productions intégrant des critères de développement durable, des relations solidaires avec les paysans des pays en voie de développement, des activités agricoles économiquement viables, socialement viables, transmissibles, le respect de l'environnement intégrant les préoccupations de qualité des paysages, préservation de la ressource en eau, des sols, choix de méthodes d'élevage et de culture (et de traitements), gestion économe en énergie et choix énergétiques, bonne gestion des déchets, etc.

D'autre part, le public se sent désarmé face à des problématiques complexes qui lui sont mal expliquées et qu'il appréhende parfois mal, que ce soit sur les grands débats actuels, sur les questions de nutrition ou l'information au quotidien. Pour cela, les consommateurs veulent avoir accès à une information précise et directement exploitable sur leur alimentation. Ils désirent que les mentions et étiquettes figurant sur les emballages des produits leur permettent d'exercer leur libre choix en leur apportant les informations qu'ils attendent. Des paramètres nouveaux sont en effet pris en considération dans le choix des aliments, tels que le mode d'alimentation, d'hébergement ou d'abattage des animaux d'élevage ⁽²⁾, la mise en œuvre de pratiques industrielles respectueuses de l'environnement, le recours à l'agriculture biologique et à la fertilisation raisonnée, etc.

En troisième lieu, les consommateurs, conscients qu'ils ne peuvent pas tout savoir sur les produits et les modes de production, aspirent à avoir une certitude globale sur la sécurité des produits qui leur sont proposés et donc réclament une amélioration de la communication des résultats des contrôles réalisés par les administrations en charge de la sécurité sanitaire des aliments (DGAL, DGCCRF, DGDDI) et des suites données à ces contrôles.

Enfin, l'aliment conserve en France un fort ancrage culturel ; la tradition gastronomique et culinaire, l'attachement au terroir, sont souvent considérés comme un patrimoine collectif. L'ancienneté de certaines méthodes de production constitue pour le consommateur un gage certain de confiance, puisqu'en toute logique le recul est suffisant pour en apprécier les effets, notamment sur la santé. Par voie de conséquence, les innovations dans le domaine alimentaire sont difficilement valorisables si elles ne sont pas suffisamment justifiées, expliquées, débattues. Il existe un mythe des modes de production traditionnels, entretenu par la publicité qui s'appuie sur une image de tradition alors que la réalité s'en éloigne dans bien des cas. Il en résulte un décalage accru entre la perception par le consommateur et la réalité des pratiques agricoles et industrielles, mis à jour à la faveur de crises. Ce phénomène a des conséquences désastreuses sur la crédibilité de tous les acteurs de la chaîne alimentaire suspectés de rechercher le profit au détriment de l'intérêt général et de cacher certaines réalités de la production.

Pour toutes ces raisons, et parce qu'ils entendent maîtriser pleinement leur alimentation, les Français désirent être mieux informés, mais aussi écoutés et participer à la décision dans le domaine alimentaire.

1.1.2_ *La diversité des « prescripteurs d'opinion » .*

Outre les principaux acteurs de la chaîne alimentaire qui sont présentés dans un autre chapitre du présent rapport, certains « métiers » qui ont par essence un lien de forte proximité avec le public exercent une influence déterminante pour la construction des « opinions ». Leur analyse d'une situation, qu'elle soit d'ailleurs construite ou non sur des éléments rationnels, bénéficie d'un indiscutable avantage au regard de l'impact exercé sur l'opinion, notamment par comparaison à celui des pouvoirs publics ou des producteurs d'amont de la chaîne alimentaire. Cela vaut d'abord pour les médias, mais aussi pour les associations de défense des consommateurs, pour le corps médical, pour les acteurs de la restauration collective et de la distribution.

Dans tous les phénomènes qui seront analysés ultérieurement, de nombreux exemples montrent que leurs décisions ou prises de position contribuent à la mise en place d'une opinion collective.

1.1.3_ *L'influence des crises .*

De nombreuses études, dont une en cours au sein du CNA, visent à améliorer la compréhension du faisceau de circonstances qui fait qu'une crise éclate. Le propos tendra plutôt ici à montrer que les crises alimentaires naissent des éléments qui vont donner un certain sens à une situation et vont conduire les acteurs à douter, à changer de comportement et à provoquer, par effet de système, une remise en cause globale (crise économique, politique, etc.) de l'ensemble. Or, c'est bien ce type de configuration que les chercheurs en économie et en sociologie ont dit avoir rencontré assez fréquemment ces dernières années.

Pour revenir au cas de la vache folle, les analyses montrent que le retour de la crise en octobre 2000 est lié à plusieurs éléments : une communication dans laquelle les consommateurs n'ont pas eu l'impression d'être considérés comme des acteurs majeurs et responsables (certains slogans ont nié la possibilité du risque afin de protéger les filières (« *c'est un problème anglais* » ; « *nous appliquons les recommandations des experts* » ; etc.) ; une incapacité à expliquer correctement les mesures qui sont prises (notamment

la mesure de 1996 de retrait des matériaux à risque spécifiés) et une décision d'interdiction des farines prise en situation de crise politique, qui conforte l'idée que le problème n'était pas jusqu'alors pris en charge. Le consommateur a eu l'impression de n'avoir été informé qu'*a posteriori* de l'évolution des modes de production.

1.2_ *Analyse actuelle des risques alimentaires : un rôle actif des experts scientifiques et des décideurs publics* .

1.2.1_ *Évolution du dispositif d'analyse des risques alimentaires* .

La maîtrise des risques de santé publique, et en particulier de ceux liés à l'alimentation, est au centre de l'action publique. Outre un objectif légitime de l'État et une demande des consommateurs, les raisons qui confèrent aux questions sanitaires un statut particulier dans l'univers global de la qualité des denrées alimentaires sont de deux ordres :

– D'une part, d'ordre juridique. Ainsi, la fabrication et la mise sur le marché des denrées alimentaires sont soumises au principe de sécurité préalable (sécurité générale des produits : article 221-I du Code de la Consommation) et de responsabilité des produits défectueux.

– D'autre part, d'ordre pratique. L'importance accordée à la sécurité est aussi à rattacher au statut de la science considérée comme seule digne de confiance et de crédit. La sécurité est, en effet, supposée objective, donc quantifiable et évaluable scientifiquement, à la différence d'autres critères de l'univers global de la qualité dont l'appréciation varie d'un individu à l'autre.

Ainsi, le dispositif de surveillance et de contrôle de la production et de la fabrication des denrées, qui a été conçu pour maîtriser les risques alimentaires, s'appuie sur l'analyse scientifique des risques nutritionnels, biologiques, chimiques et physiques.

L'analyse des risques est un enchaînement logique de plusieurs étapes formalisées qui peuvent en tout ou partie se fonder sur l'expertise scientifique. Il s'agit de :

- L'évaluation des risques,
- La gestion des risques,
- La communication sur les risques.

L'objectif d'un système d'analyse des risques est de permettre aux citoyens de vivre dans une société où les risques qui pourraient les atteindre sont reconnus, évalués et effectivement réduits par les décideurs à un niveau socialement accepté. Dans cette optique, depuis les années cinquante, la plupart des pays développés ont mis en place des structures d'expertise pour analyser les différents aspects de la sécurité sanitaire des aliments, liés à des modifications de leur composition, de leurs procédés de fabrication ou aux modes de production des matières premières agricoles.

Les crises alimentaires depuis le milieu des années quatre-vingt, puis la crise de la vache folle, ont obligé à remettre en question et à faire évoluer les fonctionnements traditionnels de l'expertise. Il n'y a pas si longtemps existait une imbrication étroite entre l'évaluation scientifique des risques et leur gestion administrative ou politique. En France, les comités d'experts étaient directement nommés par les administrations qui les géraient et se réunissaient dans les locaux mêmes des ministères. Le Conseil supérieur d'hygiène publique de France (CSHPPF) tenait ses réunions à la Direction générale de la santé, tandis que la Direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes (DGC-CRF) hébergeait la Commission interministérielle d'étude des produits destinés à une alimentation particulière (CEDAP) et la Commission de technologie alimentaire, la Direction générale de l'alimentation (DGAL) la Commission du génie biomoléculaire. Les procédures de nomination reposaient en grande partie sur la cooptation entre experts, les règles de fonctionnement variaient selon les instances.

Des améliorations ont été apportées progressivement, comme la publication des avis et leurs conditions d'élaboration (absence de représentants de l'industrie dans les comités scientifiques, obligation de déclarer les intérêts pour les experts). Cependant, pour aller plus loin dans la transparence et l'indépendance de l'expertise, notamment à l'égard des décideurs publics, une Agence française de sécurité sanitaire des aliments a été créée par la loi n° 98-535 du 1^{er} juillet 1998 relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme, dont les pouvoirs sont limités à l'évaluation tandis que le pouvoir de décision est laissé au Gouvernement. Pour s'assurer du concours des meilleurs experts possibles, l'AFSSA, s'inspirant de la procédure récemment

mise en place par la Commission européenne pour constituer ses propres comités d'experts, a procédé à un appel à candidatures permettant de mobiliser les meilleures compétences dans les différentes disciplines utiles à l'AFSSA pour répondre aux questions qui lui sont soumises et d'élargir le vivier des experts en faisant appel à de nouveaux talents. Pour s'assurer de l'indépendance de ses experts, l'AFSSA impose à chacun, avant toute réunion d'un comité, l'obligation de déclaration d'intérêt direct et indirect. Cette disposition vise à éviter le risque qu'un expert ayant un lien étroit avec le soumissionnaire d'un dossier soit sollicité comme rapporteur ou prenne part à la discussion. En fin de chaîne, les avis sont rendus, non par le comité d'experts lui-même, mais par l'Agence, sous la signature de son directeur général. Pour satisfaire à une exigence de transparence, ils sont systématiquement publiés.

Jusqu'à une époque récente, ces structures d'expertise ont réalisé leur travail d'analyse de risque selon un modèle « standard », élaboré pour l'analyse d'autres risques technologiques. À la conférence de l'OCDE sur la sécurité sanitaire des aliments, le 29 février 2000, Monsieur Chevassus-au-Louis, président du Conseil d'administration de l'AFSSA, rappelle les principes sur lesquels repose le modèle standard de l'analyse de risque.

1.2.2_ *Principes actuels de l'évaluation des risques* .

Le premier principe d'expertise suivi est celui de l'évaluation au cas par cas. Ainsi, dans le cas des OGM ou des additifs alimentaires, chaque dossier est examiné indépendamment, l'hypothèse sous-jacente étant le caractère additif des effets cumulés, c'est-à-dire que l'utilisation conjointe de plusieurs OGM ou additifs aura un effet voisin de la somme de leurs effets individuels. Plus précisément, les effets d'interaction éventuels sont considérés comme faibles et pris en compte par les marges de sécurité prises dans l'évaluation de chaque risque. Bien adaptée à des risques directs, simples et indépendants, cette option permet le travail en continu des experts, une innovation n'obligeant pas à reconsidérer l'ensemble du système.

Le deuxième principe suivi est de ne considérer que des dangers avérés, c'est-à-dire dont les liens de causalité avec des effets négatifs sont scientifiquement démontrés et admis par l'ensemble de la communauté scientifique. De ce fait, l'évaluation des risques n'est réalisée que par des experts scientifiques et ne porte que sur des liens que la science a examinés et établis. La liste de ces dangers étant généralement consensuelle, le débat se focalisera donc surtout sur les probabilités d'occurrence et d'exposition. Les experts se focalisent sur la probabilité d'un événement néfaste et en mesurent les conséquences en termes quantitatifs, en se fondant sur des études toxicologiques ou épidémiologiques.

Le troisième principe est de ne confier aux experts que l'évaluation des risques, sans leur demander d'évaluer également les avantages éventuels liés à l'innovation ni les coûts liés à l'élimination des risques. De même, il ne leur est pas demandé de comparer les risques, les bénéfices et les coûts. L'introduction de ces éléments complémentaires est donc implicitement du ressort du décideur politique, sans que soient précisés les outils à mettre en œuvre pour réaliser ces comparaisons.

Le quatrième principe suivi est de séparer clairement les phases d'évaluation et de gestion du risque. L'une des conséquences est de conduire souvent à une évaluation des risques faisant l'hypothèse que les mesures de gestion et de contrôle qui en découleront seront parfaitement appliquées.

1.2.3_ *Communication sur les risques* .

Le modèle standard de l'analyse de risque, basé essentiellement sur des experts techniques, ne fait intervenir les citoyens que comme des « récepteurs » d'informations. Dans ce modèle, les risques associés aux technosciences existent sous deux formes : une forme objective et une forme subjective. Les experts décrivent et évaluent le risque « réel » objectif et la perception du risque par la société (le risque « perçu ») est plus grossière et inévitablement entachée de subjectivité. L'objectif de la communication sur le risque est donc de réduire cette distorsion en amenant le citoyen à percevoir le risque réel. Il est considéré que seules l'ignorance ou l'irrationalité peuvent être à l'origine des formes de résistance des profanes. Ces dernières ne peuvent donc être reconnues comme des objections essentielles.

Dans ce contexte, si, à première vue, il paraît évident que des citoyens davantage informés sur les sujets scientifiques et techniques seront mieux à même d'évaluer des choix scientifiques et technologiques et de comprendre l'évaluation scientifique des risques, l'information scientifique et la communication publique sur les risques se caractérisent par un statut ambigu : ces messages sont perçus moins comme des tentatives de transmettre un savoir que d'emporter l'adhésion du public.

Cette approche, que Michel Callon [1] nomme modèle de l'instruction publique, probablement la moins adaptée aux besoins actuels, est utilisée par tous ceux qui considèrent que la perte de confiance vis-à-vis des sciences, des techniques et des décideurs est due à un manque d'information du public. Parce qu'elles sont universelles et objectives, les connaissances scientifiques s'opposent aux savoirs profanes qui sont pétris de croyances et de superstitions ; elles ne peuvent s'imposer qu'en obtenant l'éradication totale de ces dernières. Non seulement les scientifiques doivent tout apprendre au public, mais de plus ils ne peuvent rien apprendre de lui. Les liens entre les scientifiques et le public sont donc indirects : ils sont pris en charge par l'État, qui représente les citoyens et leur volonté, et par les entreprises qui se soumettent à la demande des consommateurs. Dans cette approche, le public ne participe pas directement à la production des connaissances, à l'évaluation des choix scientifiques et technologiques ou à l'évaluation des risques liés à l'introduction de nouveaux procédés de production, de transformation des aliments ou de nouveaux composants, ou aux décisions, mais délègue à des intermédiaires, qui sont en relation directe avec les scientifiques, la satisfaction de leurs attentes. Mais comment ces intermédiaires peuvent-ils présupposer leurs attentes sans les consulter ?

Un point crucial dans ce modèle est l'existence de relations de confiance entre profanes et scientifiques et entre public et décideurs. Que la méfiance, due à la distance qui les sépare, vienne à s'installer et l'ensemble des relations ainsi que leur équilibre sont mis en péril. Cette méfiance peut avoir de multiples origines : les connaissances scientifiques évoluant rapidement, les scientifiques peuvent être « débordés » par des résultats non prévus qui atteignent de manière inattendue le public ; les scientifiques peuvent être divisés et donner l'image d'une science incertaine voire controversée ; les pouvoirs publics peuvent être amenés à retenir l'avis d'une quasi-unanimité des scientifiques, alors qu'une minorité de scientifiques soutient une autre analyse et la fait connaître à l'opinion. Mais la véritable cause de cette méfiance est supposée être un déficit cognitif du public, ignorance qui le transforme en une proie facile pour les croyances et les passions. Par voie de conséquence, le seul antidote est d'amplifier les actions de formation et d'information : c'est pourquoi ce modèle mérite d'être qualifié d'instruction publique.

Ce modèle, reposant sur la suprématie des connaissances scientifiques et des représentants élus par les citoyens, même soigneusement entretenu, rencontre parfois des limites, les hypothèses qui le sous-tendent étant infirmées sans qu'il soit possible de rétablir leur pertinence.

Depuis le début des années quatre-vingt, l'observation d'un certain nombre de dysfonctionnements dans la chaîne de l'alimentation, pouvant avoir des conséquences graves pour la santé humaine, ou la découverte *a posteriori* que l'état antérieur des connaissances avait conduit à ne pas percevoir certains risques, ont suscité dans l'opinion publique de plusieurs pays une interrogation et un scepticisme croissants sur la capacité des experts à évaluer les risques et de la réglementation et des services de contrôle à les gérer. Cet échec conduit alors à la mise en place d'autres modèles impliquant une participation plus active des autres acteurs de l'alimentation et des citoyens, tant à l'évaluation des orientations scientifiques et technologiques, et des risques consécutifs à l'introduction de nouvelles technologies, qu'à l'expression de leurs attentes.

1.2.4_ *Les décisions publiques de gestion des risques sont ressenties comme manquant de transparence .*

S'agissant de l'utilisation de l'argumentation scientifique par les décideurs publics, le scepticisme de l'opinion semble nourri par deux craintes : la première est que les pouvoirs publics utilisent l'expertise comme un alibi, voire un bouclier, servant à les protéger par des arguments réputés incontestables. La seconde est que, dans bien des cas, les décisions semblent en réalité prises sur d'autres critères que scientifiques, mais justifiées au moyen de ces derniers. Une attente de l'opinion semble donc porter sur l'élaboration d'arbres de décision clairs et qui fassent une place suffisante aux préoccupations citoyennes. Une autre attente concerne le poids relatif de chacun des arguments participant à la décision et la transparence en toutes circonstances.

Ainsi, parce qu'ils s'appuient sur des présupposés de pensée et éliminent une partie de la réalité dans ce qu'elle a de subjectif, il ne peut être conféré au scientifique et à l'ingénieur, même si leur importance est majeure, la qualité d'experts exclusifs seuls capables d'élaborer une décision publique, en laissant de côté tous les autres savoirs qui concourent également à la connaissance. Il est nécessaire que d'autres sciences, disciplines et savoirs, réintroduisent au moins partiellement ce qui n'a pas été pris en considé-

ration par l'expertise technique propre aux domaines considérés. Parmi ces derniers, des savoirs professionnels, mais aussi des savoirs partagés dans le public : savoir-faire, connaissances des réalités de l'univers professionnel (circuits économiques, risques de mauvaises pratiques ou de fraudes) ou du comportement concret du consommateur, voire intuition et bon sens. Cette démarche de co-construction de la réalité peut être conduite avec la même qualité de démarche scientifique par différentes disciplines (sociologie, économie, philosophie, droit, etc.).

D'autre part, existe la question du caractère acceptable ou inacceptable du risque.

Ainsi, sauf à admettre que l'homme politique serait, à lui seul, aussi compétent dans tous ces domaines que l'ensemble du public, il convient de ne pas évacuer ce vaste champ d'appréciation, entre l'évaluation technique et la décision de disséminer une technologie ou un nouvel aliment.

En ce qui concerne la prise de décision sur les conditions d'application de la réglementation et l'orientation des politiques de contrôle, une suspicion des citoyens se manifeste. Certaines crises, et en particulier celle de l'ESB, laissent dans l'opinion publique le sentiment que les considérations économiques, pourtant jamais explicitement invoquées, peuvent induire une certaine complaisance voire un certain laxisme dans la vérification de la conformité des pratiques agricoles ou industrielles aux exigences sanitaires ou que les moyens de contrôle sont insuffisants par rapport aux possibilités de contourner la réglementation. Cette impression d'une impunité des pratiques dangereuses est d'ailleurs renforcée par le fait que les juridictions civiles ou pénales, sans doute faute d'être suffisamment sensibilisées à l'importance des questions de sécurité alimentaire, classent très régulièrement les procès-verbaux d'infractions transmis par les autorités de contrôle.

Le Premier ministre a mandaté le CNA, lors de la clôture des États Généraux de l'alimentation, pour rendre plus accessibles les orientations de la politique de contrôle menée par les pouvoirs publics, les résultats de ces contrôles et les suites qui leur sont données.

1.3_ *Tous les versants de la qualité des denrées alimentaires sont des constructions sociales* ⁽³⁾ ■

La sécurité sanitaire n'est pas la seule dimension de l'alimentation à faire aujourd'hui l'objet de polémiques. La qualité de certains produits est aussi contestée par une partie au moins des consommateurs comme le confirme l'enquête réalisée par IPSOS en vue des États Généraux de l'alimentation. Cette contestation et ces attentes posent, là aussi, la question de l'association du public aux décisions et des possibilités de débats.

1.3.1_ *La qualité comporte par essence des éléments subjectifs* ■

En analysant la diversité des notions de qualité, il apparaît clairement que des compromis et des ajustements sont nécessaires [11].

Chaque acteur économique a sa définition de la qualité, irréductible en principe à celle des autres acteurs.

Au niveau individuel strict, cette définition est déjà l'objet d'un arbitrage entre de multiples dimensions (nutritionnelle, hygiénique, organoleptique, de service, symbolique, etc.), qui peut être présentée suivant une schématisation classique des 4, 5 ou 6 « S » ⁽⁴⁾ (Mainguy).

Pour chaque type d'acteur, ce principe de subjectivité se traduit par une diversité appelée classiquement horizontale de la qualité : préférences des consommateurs, préférences culturelles (variables dans l'histoire), objectifs et stratégies des acteurs productifs (différences de conception entre industriels et artisans, entre grandes surfaces et petits commerces, entre restaurants gastronomiques et fast food, etc.).

Les diversités stratégiques dans la filière engendrent une diversité des offres et des demandes de qualité, à la fois pour des raisons concurrentielles (se différencier par le produit, la technologie, le coût et le prix) et technologiques (les choix stratégiques ont des effets sur les qualités technologiques des produits demandés). Ces choix peuvent se traduire par des contradictions entre les intérêts (d'où des ajustements parfois difficiles entre amont de l'agriculture et producteurs, agriculteurs et transformateurs, transformateurs et distributeurs, distributeurs et consommateurs).

1.3.2_ *La nécessité de l'échange économique induit une négociation dite « locale » de la qualité* ■

Aucune vie économique ne serait possible sans la conclusion d'un accord entre l'offreur et le demandeur. Pour qu'un marché naisse, un accord interpersonnel doit d'abord être conclu entre au moins deux maillons consécutifs de la chaîne alimentaire, puis se généraliser. On peut alors échanger sans avoir à

renégocier une partie de la définition du produit, jusqu'à l'échange à distance, qui suppose que les partenaires ont atteint un accord et qu'ils se font confiance. On parle de négociation locale de la qualité.

Un accord entre de nombreux acteurs conduit à une extension de l'accord local : accords professionnels (anciens codes des usages) ou interprofessionnels, accords de filières ou accord autour d'une norme négociée et volontaire (normes AFNOR par exemple).

Pour que le marché fonctionne, il faut que cet accord interpersonnel s'étende à un plus grand nombre d'acteurs. De l'extension de cet accord et de son passage à un accord global dépend la dimension finale de ce marché.

1.3.3_ *Le passage à l'accord global .*

Sans même analyser les réglementations, il faut signaler que le premier phénomène est la réalisation d'un consensus social qui peut être fondé sur une unité de représentations sociologiques (c'est la naissance d'une culture alimentaire régionale ou nationale). Tout le monde a alors une conception unique de ce qu'est la qualité d'un bien : pendant un demi-siècle, la photo en couleur était perçue comme une qualité supérieure par rapport à la photo en noir et blanc (jusqu'à une mode récente de la photo artistique en noir et blanc). Nous sommes alors en présence de la qualité dite « verticale ».

Pour arriver à ce consensus et en cas de conflit non réductible spontanément, il peut arriver que l'intervention publique s'impose. On a alors négociation, débat politique et réglementation. Ces processus témoignent encore de la relativité de la notion, car les réglementations sont historiquement situées. Pensons par exemple à la négociation sociale qu'il a fallu mener pour imposer l'étiquetage des produits, interdire l'usage des pesticides organochlorés ou organophosphorés, etc. Il est clair aujourd'hui que ce processus se transpose aux niveaux européen et international.

Dans ces cas, on assiste, avant décision, à des controverses socio-politiques où sont invoquées des justifications pour argumenter. Ces justifications sont d'ordres divers, selon les cultures et les époques, et elles se heurtent les unes aux autres : efficacité économique, intérêt personnel, interdits ou préconisations religieuses, pensée magique (tabous), intérêt collectif (santé publique, lutte contre le chômage) recours à la connaissance scientifique. Chacun de ces registres voit sa légitimité évoluer dans l'histoire, ce qui induit des arrière-pensées et des stratégies indirectes lorsqu'un registre n'est plus légitime. Le recours à la science est relativement récent dans l'histoire et très récent comme principe supérieur au niveau international (accords de Marrakech).

1.3.4_ *Les attentes sociétales dans l'acte de consommation des produits sont croissantes .*

Au fur et à mesure des crises, ceux que nous dénommons maintenant les consommateurs citoyens ont effectué un véritable apprentissage : à l'occasion des crises, ils ont appris à faire des liens entre qualité et conditions de production, puis entre ces dernières et environnement, puis ils ont appris à comprendre l'information, à se renseigner sur la traçabilité, sur les modes d'alimentation des animaux d'élevage, sur les filières amont de l'agriculture, etc.

Ce faisant, selon Bertil Sylvander, « ils relient de plus en plus leur acte d'achat à la configuration de la société » et donc à des préoccupations citoyennes.

À travers le marché, en effet, se légitiment ou se condamnent des pratiques touchant à cette configuration, que l'on pense par exemple à des préoccupations telles que l'environnement, le recyclage des boues d'épuration, la culture des OGM, la biodiversité, les modifications de climat, l'approvisionnement énergétique, le travail des enfants dans le tiers-monde et en Europe, le respect d'identités nationales ou régionales, la rémunération des producteurs de matières premières, le bien-être animal, etc.

Bien entendu, la portée actuelle de cette évolution ne doit pas être exagérée : la plupart des consommateurs continue de se comporter en matière d'acte d'achat de manière individualiste. Mais l'existence d'une évolution de fond, qui va de pair avec un niveau d'éducation de plus en plus poussé dans les pays occidentaux, semble incontestable. En tout cas, ces aspirations ne peuvent pas, aujourd'hui, être ignorées. Or, elles sont complexes.

1.3.5_ *La qualité doit donc être débattue, hiérarchisée et arbitrée .*

Si, dans des filières simples aux techniques maîtrisées, les progrès de la science et de la technologie permettent de régulariser certaines caractéristiques des produits, la complexité inhérente aux sociétés modernes provoque l'apparition de nouveaux problèmes de qualité (cf. *supra*).

En effet, les représentations de la qualité sont multiples et la complexité des sociétés contemporaines (technologies innovantes, nombreuses, pas toujours accessibles, relations entre acteurs dans les filières, coexistence de structures économiques disparates, arbitrages peu clairs) engendre une incertitude croissante sur les qualités finales des produits à la fois dans leurs définitions (conception) et dans leur réalisation, qui font de moins en moins l'unanimité sociale.

Il faut donc passer d'une approche univoque et linéaire de la qualité (même si elle est vue comme une construction sociale) à une approche socio-politique globale, où l'ensemble des dimensions de la qualité seront discutées, où les contradictions techniques et socio-économiques seront assumées et où de véritables hiérarchisations d'objectifs et de moyens pourront donc être formulées. Ce processus doit conduire à préciser certains points saillants des modes de production vérifiables et traçables, à éclairer de nouvelles lignes d'intervention réglementaires et à mettre les consommateurs devant des choix simples et sécurisés, replacés dans leur consommation d'ensemble. Pour la qualité des denrées alimentaires, le débat public semble donc plus que jamais nécessaire.

1.4_ *Le processus actuel d'analyse des risques alimentaires gagnerait à impliquer davantage le public .*

À partir des années quatre-vingt, plusieurs crises sanitaires sont apparues dans les domaines médicaux (sang contaminé, hormones de croissance), alimentaires (ESB, listériose, dioxine, etc.) et environnementaux (amiante...). Crises politiques et sociales, ces crises sont également apparues à la fois comme des mises en cause de certaines productions, comme des crises de l'expertise scientifique et comme des crises de la décision publique, dans la mesure où les phénomènes en cause semblent, aux yeux d'une partie au moins de l'opinion, avoir été sous-estimés à la fois par les uns et par les autres des acteurs concernés et, de fait, leurs conséquences sanitaires et financières devront être supportées par l'ensemble de la collectivité. Ces crises de confiance sont amplifiées par la perception que les risques ont été endossés par les uns pour le bénéfice des autres. Si l'on analyse ce qui s'est passé, plusieurs causes peuvent être identifiées.

1.4.1_ *Les limites de l'expertise scientifique pour évaluer les risques réels .*

Dans certains domaines, les avancées de la recherche peuvent avoir des difficultés à suivre le rythme des innovations. Le rapport Viney-Kourilsky [2] estime par exemple que 7 % des molécules chimiques sont aujourd'hui correctement évaluées pour leurs effets sur la santé ou l'environnement. De nombreuses relations sont encore à l'état d'hypothèses de travail et le temps nécessaire à leur validation est souvent important. L'émergence de plus en plus fréquente de controverses scientifiques souligne l'importance de cette partie immergée de l'iceberg de la connaissance scientifique et brise l'image d'une science consensuelle et certaine. À tel point qu'au-delà des OGM, le kaléidoscope de l'expertise scientifique pose problème dans nombre d'évaluations des risques. L'avis « consensuel » des commissions d'experts est, souvent, le résultat d'après négociations. Ainsi, dans un contexte de controverses ou d'incertitudes scientifiques, comme les controverses américano-européennes sur l'utilisation d'hormones dans l'élevage bovin, le cadrage scientifique de l'analyse de risque ne peut toujours suffire à fonder des décisions politiques. Le scepticisme provient aussi du fait que, soit l'analyse est avancée de manière péremptoire et risque alors d'être remise en cause brutalement par de nouvelles connaissances, soit de nombreuses incertitudes scientifiques sont mises en avant, ce qui peut soulever des doutes sur la portée de la démarche d'évaluation des risques.

En France en particulier, la démarche d'appréciation quantitative des risques est embryonnaire et les données empiriques nécessaires à cette démarche restent en grande partie à construire.

Par ailleurs, l'expertise savante repose sur une conception donnée du genre humain, des relations sociales, des comportements et des valeurs [3]. Les savoirs scientifiques incorporent des postulats tacites sur le comportement des acteurs sociaux en dehors du laboratoire. Pourtant, la façon dont seront utilisés les semences transgéniques ou les pesticides par exemple, sera, entre autres, déterminée par des facteurs socio-économiques et culturels du monde agricole qui ne suivront pas forcément les présupposés sur lesquels se fonde l'analyse des risques.

Enfin, l'évaluation proprement scientifique du risque élimine de fait des risques liés aux conditions concrètes des activités humaines ; par exemple pour les farines animales, les risques d'erreur d'utilisation, de fraude, de contamination croisée étaient des éléments non scientifiques mais en fait très impor-

tants à prendre en compte. Il apparaît en outre que, dans de nombreux risques technologiques, la dimension purement technique est un facteur de risque négligeable par rapport à ceux liés à l'interaction entre l'homme et la technique.

Alors que le public se fie à son expérience empirique pour constater qu'il est illusoire d'espérer un contrôle total sur le spectre entier des facteurs à prendre en compte, qu'une erreur ou une fraude même marginale ne peut jamais être exclue et que la maîtrise totale des problèmes et de leurs conséquences n'est qu'illusion, l'analyse scientifique ne prend pas en compte les mêmes hypothèses. Son raisonnement n'incorpore pas ce qui est extérieur à la pensée scientifique. Cela permet au discours scientifique sur le risque d'être clair et précis, mais peut limiter sa crédibilité aux yeux du public sensible à tout ce que la « vraie vie » engendre d'aléas, de multiplicité et de contradictions.

Enfin, la démarche scientifique encourage des études sur un problème précis, prenant en compte un nombre de dimensions limité, et faisant abstraction de ce qui ne fait pas partie directement de leur problématique. Dans le domaine de l'évaluation toxicologique des substances chimiques, par exemple, les études généralement réalisées portent sur les effets des substances prises individuellement, et non sur les effets synergiques et cumulatifs résultant de l'utilisation de plusieurs d'entre elles à la fois. L'approche cumulative est cependant de plus en plus prise en compte en regroupant les molécules selon leurs effets.

Ainsi, si, dans le périmètre des critères d'évaluation choisis, le traitement des problèmes se fonde sur une démarche scientifique, le choix des paramètres de l'évaluation scientifique est quant à lui partiellement arbitraire puisqu'il repose sur une réduction des questions à quelques composantes quantifiables. L'expertise scientifique comporte donc, par construction, des éléments de subjectivité.

1.4.2_ *La science et la société : deux rationalités qui s'opposent* ■

Nous avons vu que le modèle « standard » de l'analyse du risque alimentaire considère la communication sur le risque comme une troisième phase du processus, venant après le travail des experts et des gestionnaires. Son but est de faire connaître aux citoyens le travail réalisé au cours des deux premières phases. Le caractère interactif des échanges est parfois prévu mais les experts et les gestionnaires gardent l'entière maîtrise de leur travail. Ainsi, la Commission des principes généraux du Codex Alimentarius définit la communication sur le risque comme « *un échange interactif d'informations et d'opinions sur les risques entre les responsables de leur évaluation et de leur gestion, les consommateurs et les autres parties intéressées* ». La communication sur les risques aurait donc pour but de réduire *a posteriori* les écarts de perception entre les experts, qui auraient abouti à une vision exacte du risque « réel », et les citoyens ordinaires, qui, n'ayant pas les mêmes outils d'observation, n'auraient que des « opinions » et pourraient avoir une perception déformée de ce risque, qu'il conviendrait de corriger.

Les crises alimentaires et la crise de confiance des citoyens ont été interprétées par certains comme un retour de l'irrationalité, alimenté par diverses peurs plus ou moins fondées, voire comme une sorte de maladie mentale collective qualifiée de « psychose ». Une telle analyse ne rendrait que plus nécessaire le renforcement de la communication sur le risque, tout en lui conservant son caractère exclusivement « éducatif », terminal et descendant, puisqu'il s'agit de dissiper des peurs irrationnelles par la diffusion de l'analyse objective des scientifiques et de l'analyse éclairée des décideurs.

1.4.2.1_ *Évaluation des risques par le public* ■

À l'opposé de cette vision, depuis une vingtaine d'années, des chercheurs en sciences sociales étudient la perception des risques environnementaux, alimentaires et technologiques par le public, analysent les critères qui amènent le citoyen à considérer qu'un risque est acceptable ou non et pensent avoir des réponses pertinentes aux questions que se posent les institutions concernées par la gestion de ces problèmes. Pour ces chercheurs, il est faux et contre-productif de supposer que les citoyens sont ignorants et irrationnels. Ils mettent en évidence le caractère rationnel de l'analyse du risque réalisée par les citoyens, tout en montrant que cette rationalité n'est pas celle quantifiable du modèle standard.

Les études sur la perception des risques démontrent que les profanes ont leur propre façon d'appréhender l'incertitude, et que cette attitude n'est pas l'expression d'un rejet de la science. Historiquement, les premières études sur la perception par le public des risques liés aux nouvelles technologies ont été réalisées aux États-Unis à partir de 1977 [4/5]. Aujourd'hui connu sous le nom de « paradigme psychométrique », ce corpus de recherche a permis d'établir que la différence majeure entre les évalua-

tions des risques technologiques par les experts et par les profanes est liée au fait qu'ils ne parlent pas de la même chose. Ces études mettent en évidence le caractère rationnel de l'analyse de risque réalisée par les citoyens, tout en montrant que cette rationalité n'est pas celle, quantitative, du modèle « standard ». Ainsi, les experts se focalisent sur la probabilité d'un événement néfaste et en mesurent les conséquences en termes quantitatifs, en se fondant presque exclusivement sur la mortalité. Les citoyens semblent avoir une évaluation empirique globalement bonne du risque en termes quantitatifs. La corrélation entre le nombre réel de décès associés à un danger et l'estimation qu'en fournissent des citoyens est positive. Il n'y a donc pas une méconnaissance de ce que les experts appellent le risque « réel ». En revanche, les profanes intègrent dans leur définition du risque des critères plus qualitatifs, s'intéressant plus à la nature des conséquences qu'à leur probabilité, ce qui les amène à avoir un autre classement des risques. Ils accordent, en outre, une importance particulière aux circonstances qui entourent l'exposition aux risques, et aux types de personnes concernées. Comme le démontre Claire Marris⁽⁵⁾ [3], structurée, quantifiable, et dans une certaine mesure prévisible, la perception des risques par le public est donc, à certains égards, plus complexe que celle des scientifiques. Le paradigme psychométrique a permis d'identifier 18 caractéristiques des risques qui semblent influencer leur évaluation par le public : le caractère subi ou volontaire du risque, son caractère connu ou inconnu, les conséquences immédiates ou différées du danger, les conséquences planétaires ou localisées, le caractère juste ou injuste du risque, son caractère catastrophique, la confiance ou non dans l'évaluation du risque faite par les scientifiques, etc.

Enfin, les citoyens raisonnent d'emblée le risque en termes de rapport risque/bénéfice. Dès lors qu'ils perçoivent que le risque n'est pas nul, il doit donc s'accompagner d'un bénéfice. Cette évaluation du bénéfice associé est elle-même complexe et fait appel à des considérations à la fois économiques, culturelles, psychologiques, qui peuvent varier fortement entre les individus. De ce fait, on comprend que le citoyen ait quelques difficultés à s'approprier l'évaluation « standard » réalisée par les experts.

1.4.2.2_ *Perception des risques et évolution de l'alimentation* .

Si l'on examine dans cette optique les risques alimentaires et l'évolution récente de notre société dans ce domaine, on est amené à souligner tous les facteurs qui ont progressivement éloigné le consommateur du producteur de son alimentation. De l'alimentation rurale, produite, préparée et consommée dans un cercle familial, on est passé à une alimentation urbaine, préparée industriellement par des opérateurs diversifiés et dispersés à travers le monde. Cette évolution a conduit à un basculement de la plupart des attributs précédemment définis : volontaire, connu et à conséquences immédiates et limitées dans l'alimentation traditionnelle, le risque alimentaire est devenu inconnu, subi, injuste, porteur de menaces différées (risques liés aux pesticides, aux métaux lourds...) et susceptible de toucher un grand nombre de personnes en des lieux très éloignés. Ce potentiel catastrophique résulte en particulier de la concentration qui s'est opérée à tous les niveaux du système alimentaire, depuis la production et la transformation jusqu'à la distribution et la consommation, qui se réalise souvent dans un cadre de restauration collective, quels que soient les progrès réalisés par les entreprises en matière d'hygiène et de sécurité.

Du fait de la modification de ces attributs qualitatifs, l'acceptabilité du risque s'est donc dégradée, même si, aux yeux des experts, le risque s'est réduit progressivement en termes quantitatifs.

D'autre part, en matière d'alimentation, le consommateur exige un bénéfice particulièrement important et/ou un risque particulièrement faible pour chaque produit car il sait qu'il a en toute hypothèse le choix entre un grand nombre d'aliments.

1.4.2.3_ *Favoriser le rapprochement de ces rationalités* .

Il devient de plus en plus évident que, de façon tout à fait rationnelle, les gens réagissent à l'introduction de nouvelles technologies ou aux modifications de modes de production autant en fonction de l'expérience qu'ils ont des institutions chargées d'évaluer et de maîtriser la technologie et ses risques, qu'à l'exposé des risques eux-mêmes [6]. Depuis 1980, les études que mènent Brian Wynne et son équipe à l'université de Lancaster [7], ont amené à constater que, fort logiquement, l'attitude du public face au risque dépend de sa confiance dans les scientifiques qui s'adressent à lui. D'autre part, lorsque les gens s'estiment privés de tout pouvoir d'influence sur les choix technologiques, ils n'accordent aucune confiance aux experts, et ressentent une crainte diffuse mais pénétrante [8].

Il apparaît donc que l'évaluation du risque par les citoyens n'est pas irrationnelle mais qu'elle est guidée par une rationalité différente de celle des experts, des producteurs, voire des décideurs publics, intégrant une plus grande diversité de critères et de considérations sur les dangers et les avantages éventuels. Selon cette optique, il n'y a donc pas opposition entre irrationalité des uns et rationalité des autres, mais conflit entre deux rationalités, rationalités qu'il convient de reconnaître et de faire interagir de manière synergique au cours de l'ensemble des phases de l'analyse du risque, afin d'aboutir à une analyse meilleure et mieux acceptée.

Les controverses publiques sur les risques seraient donc, en partie, générées par la conception même du système d'évaluation et de gestion des risques, plutôt que par l'irrationalité des citoyens. Et ces controverses, à leur tour, ont des conséquences économiques, sociales et politiques importantes, comme le montrent les crises actuelles sur le bœuf britannique ou la commercialisation des OGM.

Plutôt que d'essayer de rendre le public plus raisonnable, il paraît plus utile de faire évoluer la conception actuelle du système d'évaluation et de gestion des risques. Un groupe de chercheurs britanniques vient d'ailleurs de publier un rapport sur les OGM s'appuyant sur les résultats du programme de recherche « Global Environmental Change » lancé en 1991 et financé par l'Economic and Social Research Council (ESRC) [9], l'équivalent britannique du département des sciences de l'homme au CNRS. Le rapport conclut en ces termes : « *Le public n'est pas stupide et ignorant dans son approche des risques, mais il a au contraire une compréhension élaborée des principaux problèmes. Par ailleurs, la science ne peut pas fournir de réponses définitives sur la sécurité des nouvelles technologies. Les décisions doivent donc être prises de manière beaucoup plus indépendante et collective si l'on souhaite que de nouvelles technologies, dont les conséquences sont incertaines (telles que les OGM), soient acceptées* ». Une telle mutation des procédures institutionnelles pourrait contribuer à réduire la probabilité d'occurrence de crises comparables à celles auxquelles nous assistons actuellement, à propos des OGM ou de l'ESB.

Partant de ce constat, les auteurs du rapport ESRC préconisent des changements importants dans la culture et la pratique de l'analyse de risque. Ils impliqueraient, entre autres, que le public participe davantage aux décisions : non seulement un processus de décision plus démocratique serait mieux accepté mais, surtout, il conduirait à une meilleure évaluation des risques. Puisque les experts sont nécessaires mais insuffisants, particulièrement dans un contexte d'incertitude [10], le rôle des acteurs non scientifiques consisterait à aider à expliciter et à remettre en question les savoirs et postulats tacites utilisés par les scientifiques et le cadrage des risques qui en résulte, ainsi qu'à explorer les dimensions d'un enjeu non pris en compte par la science et que la décision finale ne doit pas ignorer.

À l'heure où l'on évoque de plus en plus la notion de « démocratie participative », le traitement symétrique des savoirs experts et des savoirs profanes apparaît comme l'un des moyens de lui donner une forme concrète.

1.5_ *La prise en considération des autres objectifs légitimes pour étayer les décisions de politique alimentaire, notamment de gestion des risques* ■

Sur le principe, l'adoption d'une réglementation, d'une norme ou d'une nouvelle technologie doit se justifier. Implicitement, cela signifie qu'il convient d'en montrer l'utilité ou le bien-fondé pour satisfaire à une exigence prédéterminée (l'exigence la plus formelle dans le domaine alimentaire concerne la santé publique, passant par la sécurité des denrées). Le recours à des arguments scientifiques est, de fait, un mode privilégié puisque, théoriquement, les données scientifiques sont objectives et vérifiables, et donc crédibles pour les citoyens consommateurs.

Dans les faits, d'autres critères s'ajoutent aux éclairages scientifiques pour justifier et expliquer les mesures adoptées par les instances nationales et internationales. Le bénéfice attendu d'une décision, le rapport coût/bénéfice, l'acceptabilité sociale de la norme, de la réglementation ou de l'innovation technologique, des considérations d'ordre économique, social, culturel, religieux, s'ajoutent aux considérations d'ordre scientifique. Cependant, si les avis d'experts scientifiques sont systématiquement publiés, et mêmes consultables sur Internet, l'utilisation de ces autres arguments de décisions demeure, faute qu'ils soient explicités, opaque pour l'opinion publique et parfois difficilement interprétable ou hiérarchisable par les décideurs. Il convient donc d'envisager les modalités qui permettront au plus grand nombre de reconnaître les arguments utilisés pour construire les décisions de politique alimentaire, qu'ils soient ou non scientifiques.

1.5.1_ *Les disciplines, autres que les sciences du vivant, à considérer dans les décisions de politique alimentaire* .

Des disciplines, autres que les sciences du vivant (droit, économie, sociologie, philosophie, éthique, religion...), relèvent, elles aussi, d'ensembles organisés de connaissances dont le développement est, lui aussi, rationnel et logique. À partir de prémisses données, des conséquences logiques sont déroulées, qui peuvent déboucher également sur les fonctions cognitive, instrumentale et opérationnelle, même si, contrairement à la science, la fonction opérationnelle est la plus importante et la plus ancienne [12].

Plutôt que de s'interroger sur la place de ces ensembles et des considérations qui en sont issues, il est plus facile d'analyser comment la science et la décision se situent ou devraient se situer par rapport à eux. En d'autres termes, la question est : ces disciplines peuvent-elles être toutes considérées scientifiquement ?

– Les disciplines économiques, sociales, juridiques, philosophiques, etc, certes indépendantes des sciences de la vie, peuvent, dans le cas le plus fréquent, être abordées avec une rigueur et une méthode scientifiques. L'approche scientifique peut fournir des outils pour mesurer l'importance ou l'impact de ces ensembles dans les conduites humaines. Par exemple, elle peut aider à mesurer et à prendre en compte de manière rigoureuse les attentes et les perceptions des consommateurs,

– La science ne peut que reconnaître comme un fait scientifique l'existence d'ensembles parfois indépendants d'elle (pratiques religieuses et influence sur les comportements alimentaires),

– La science peut fournir aussi des méthodes pour donner des schémas explicatifs aux aspects contingents de ces ensembles : pourquoi se sont-ils développés sous telle forme, en un lieu et en un moment donnés de l'histoire.

Il est donc possible, par le truchement de démarches et de méthodes scientifiques, d'envisager la prise en compte de ces autres considérations de manière objective, proportionnée et transparente.

1.5.2_ *Le cas particulier de l'éthique* .

L'éthique comme discipline permet la définition et l'articulation de valeurs reconnues collectivement au niveau de la société. Paul Ricoeur la définit comme « la visée de la vie bonne avec et pour autrui, au sein d'institutions justes ».

L'éthique est donc une dimension transversale, permettant d'appréhender tous les sujets et de les évaluer au regard de références normatives collectives. La science est une discipline descriptive capable de décrire des faits mais non d'en tirer des directions d'action. L'éthique par contre est une discipline normative incitant à diriger les actes de la vie sociale selon des critères collectifs. Ainsi la science s'adresse-t-elle au « vrai » (description des faits et des lois) tandis que l'éthique concerne le « bien » (fondement des actes). Il est paradoxal de constater fréquemment une inversion du champ d'action de ces deux disciplines : la science envahit le domaine de « l'agir » par sa puissance opératoire, particulièrement manifeste dans les technosciences, tandis que l'éthique tend à se réduire ou à être réduite à la description de systèmes de valeurs inopérants.

L'éthicien hollandais Henk Verhoog insiste cependant sur le fait que de nombreuses études scientifiques, telles que la science du bien-être animal, sont aussi bien scientifiques qu'éthiques. Si la démarche descriptive est construite sur des caractéristiques de rigueur et de corroborativité (répétition, contrôle, prédictibilité) proprement scientifiques, les critères étudiés et les référentiels d'évaluation n'en restent pas moins chargés de valeurs normatives qui sont en partie constitutives mais aussi souvent contextuelles. La séparation artificielle de la science et de l'éthique constitue donc une source importante de confusion et de polarisation dans la controverse.

Si la science est la discipline organisatrice du « premier cercle » d'expertise, l'éthique est probablement une discipline organisatrice du second cercle. Elle est au cœur du débat public car elle offre un cadre normatif pour la concertation et l'évaluation d'enjeux transversaux dans le domaine des activités socio-économiques et culturelles. Elle n'est bien sûr pas réductible à la bioéthique, mais s'étend à tous les domaines d'activité, en particulier au domaine économique et social ⁽⁶⁾.

Pour ce qui concerne la transposition de l'éthique dans le domaine alimentaire, la notion de consentement éclairé des consommateurs est parfois implicitement exploitée dans certains systèmes nationaux par le biais de l'étiquetage : l'information transmise est jugée comme suffisante, si elle est

assez correctement faite, pour que le consommateur puisse exprimer son consentement par son acte d'achat renouvelé. Cette approche semble toutefois nettement en retrait par rapport aux suggestions de spécialistes. Ainsi, Ben Mephram, du Food Ethics Council en Grande-Bretagne, a transposé la matrice proposée par Beauchamp et Childress, utilisée dans le domaine de l'éthique biomédicale, au domaine de l'éthique alimentaire. Cette matrice s'articule sur les principes de bien-être, autonomie, et justice. Sylvie Pouteau a adopté une échelle éthique selon les quatre critères de durabilité, solidarité, liberté et égalité.

L'éthique est bien sûr un domaine complexe à l'intérieur duquel des systèmes particuliers se sont développés sur des approches distinctes : il est courant de distinguer l'éthique *a priori* (on définit d'abord le bien et le mal) de l'éthique *a posteriori* ou finaliste (en fonction du bien à atteindre, on accepte ce qui permet de l'atteindre). L'avantage par rapport aux autres domaines est qu'il existe des consensus internationaux relatifs à l'éthique au moins dans le domaine médical des recherches sur l'homme (notamment la déclaration d'Helsinki). Si on peut démontrer qu'une action (ou une absence d'action) relève d'une démarche expérimentale qui doit être évaluée parce qu'il existe éventuellement un rapport bénéfique/risque favorable, alors le consentement éclairé des sujets de l'expérience doit être recherché.

1.5.3_ *La notion « d'autres facteurs légitimes » .*

Il n'est pas contestable que les critères économiques, sociaux et culturels forment un ensemble de facteurs qui contribuent à conditionner les choix et les comportements alimentaires. Par exemple, le « contenu » moral d'un aliment peut devenir un facteur déterminant dès qu'il est révélé au consommateur. Ces facteurs sont donc des facteurs légitimes en ce sens qu'ils devraient pouvoir conditionner l'acceptation ou le refus d'une norme ou d'une réglementation indépendamment de sa seule pertinence scientifique, par exemple pour l'appréciation de la sécurité des consommateurs.

De la même manière, la loyauté des transactions commerciales s'apprécie à la lumière de l'histoire des peuples, de leurs traditions alimentaires, des rapports entre les différents acteurs des filières alimentaires et des diverses formes d'acceptabilité sociale, culturelle, voire culturelle des consommateurs, ce qui dépasse nettement les limites qui tiennent à la réalisation des objectifs légitimes retenus par l'OMC que l'on désigne sous la terminologie « d'objectifs listés » (sécurité nationale, prévention de pratiques de nature à induire en erreur, protection de la santé ou de la sécurité des personnes, de la vie ou de la santé des animaux, préservation des végétaux ou protection de l'environnement).

L'adjonction d'autres facteurs légitimes aux références conventionnelles à la science se justifie pleinement surtout lorsqu'il s'agit d'organiser la loyauté du commerce.

Sur tous ces autres facteurs, la connaissance de l'opinion des consommateurs et des acteurs économiques, grâce à une possibilité d'expression directe, et un large consensus social sont importants, voire déterminants.

1.5.4_ *Les facteurs légitimes susceptibles d'aider à la réalisation d'objectifs légitimes listés .*

En matière alimentaire, les facteurs d'aide à la décision d'ores et déjà considérés comme légitimes par certaines organisations internationales sont ceux qui contribuent au renforcement de la sécurité des consommateurs et à la protection de leur santé.

1.5.4.1_ *Assurance de la loyauté de l'information et des transactions .*

Il est nécessaire pour favoriser la loyauté des transactions commerciales et prévenir les pratiques de nature à induire en erreur :

– D'établir pour certains aliments des standards communs (cas du lait, du beurre, de la crème, des fruits et légumes...), car en fonction de différences culturelles ou autres, les caractéristiques (composition, valeur nutritionnelle...) ou procédés de fabrication sont très hétérogènes sous une même dénomination d'un pays à l'autre.

– De donner une information sur les produits conforme aux attentes des consommateurs, y compris sur leur mode de production, ce qui offre la possibilité d'exercer un libre choix. De plus, l'information est un instrument indispensable pour satisfaire les attentes du consommateur en matière de qualité (si l'on définit la qualité comme l'ensemble des caractéristiques d'une entité qui lui confère l'aptitude à satisfaire des besoins exprimés et implicites). Cette information ne devrait pas se limiter à l'étiquette.

L'information du consommateur et les normes descriptives sur les produits peuvent donc se concevoir sans qu'il soit nécessaire d'établir un lien formel avec la science.

1.5.4.2_ *Préservation de l'environnement* .

Dans le processus d'analyse des risques alimentaires, la caractérisation de l'exposition concerne très logiquement l'homme, puis l'animal et le végétal. L'environnement est pris en compte dès lors qu'il pourrait devenir vecteur de risques pour la chaîne alimentaire. Or, la préservation de l'environnement doit demeurer une finalité en tant que telle et aucune conséquence des activités de la chaîne alimentaire pour le milieu naturel ne doit être négligée. La protection contre les éventuelles nuisances (pollution, contaminants, résidus...) doit être considérée comme un facteur légitime indissociable des autres facteurs pris en considération.

1.5.4.3_ *La protection de la santé et de la vie des animaux (bien-être et respect des animaux)* .

Il s'agit d'une illustration particulière des préoccupations émergentes des consommateurs face notamment à l'industrialisation et à la concentration des conditions d'élevage. La société, dont le mouvement associatif se fait souvent l'écho, est de plus en plus soucieuse des conditions dans lesquelles vivent les animaux et certaines techniques peuvent être refusées indépendamment d'une efficacité et d'une innocuité scientifiquement démontrées (modification de la physiologie ou du comportement des animaux par des substances ou des modifications environnementales, augmentation des niveaux de production...).

1.5.5_ *Les autres facteurs légitimes* .

Aux yeux de certaines personnes, la prise en compte de facteurs autres que ceux dédiés strictement à des objectifs de sécurité du consommateur listés par l'OMC est une nécessité, qu'elles considèrent comme étant tout aussi légitime que la prise en compte des facteurs sanitaires, pour couvrir l'ensemble des attentes qui peuvent se rapporter à l'acte alimentaire. Ces facteurs se rapportent à l'autonomie culturelle des personnes et aux attentes en matière d'équilibre socio-économique. Encore faut-il qu'ils puissent être exprimés et reconnus.

1.5.5.1_ *Autonomie culturelle des personnes* .

1.5.5.1.1_ *L'acceptabilité des risques et des mesures de gestion des risques par les consommateurs* .

Les étapes successives de l'analyse des risques débouchent le plus souvent sur plusieurs scénarios de gestion de risques qui doivent ensuite être comparés sur des critères de fiabilité, de faisabilité, de coût. Il importe à ce stade de tenir compte des préférences sociales, de l'acceptabilité des risques résiduels et de leur réelle acceptation par les consommateurs, sans jugement sur la « validité scientifique » de ces aspirations sociales.

1.5.5.1.2_ *La prise en compte des demandes culturelles et religieuses ou morales* .

À l'instar des normes ou des identifiants qui existent déjà pour des aliments à destination de certaines communautés religieuses (Kasher, Halal), des attentes objectives exprimées par des groupes représentatifs de population pour des motifs d'ordre culturel ou religieux pourraient être prises en compte dans les décisions relatives aux aliments. Dès lors que ces aspirations ne sont pas contraires à la loyauté du commerce et à la sécurité des consommateurs, elles devraient pouvoir constituer des facteurs légitimes considérés valablement dans le champ réglementaire ou normatif relatif à l'aliment.

Par ailleurs, la fabrication ou le commerce d'un aliment dans des conditions avérées que la morale réprouve devraient légitimement pouvoir conduire les États au refus de toute norme ou règlement technique ayant pour objet de faciliter son commerce, sans préjuger d'autres critères d'appréciation.

1.5.5.1.3_ *Le bouleversement des modèles alimentaires traditionnels* .

De longue date, plusieurs modèles alimentaires traditionnels (japonais, chinois, méditerranéen...) ont montré leur pertinence sur le plan nutritionnel et leur compatibilité avec le maintien de l'état de santé des consommateurs.

Il importe de préserver ces modèles alimentaires traditionnels au nom de leur fondement culturel et de leur intérêt en matière de santé publique. Cette volonté peut être considérée comme un facteur légitime dans le cadre de l'adoption de normes ou règlements techniques nationaux ou internationaux.

1.5.5.2_ *Préservation des équilibres socio-économiques* .

La dimension économique et sociale de la chaîne alimentaire est, dans de nombreux pays dont la France, considérée comme primordiale. Les volumes de production et d'exportation, la proportion de petits producteurs, le choix de modes de production agricole extensifs ou non, la contribution des filières au maintien d'une population rurale, l'entretien de l'espace agricole, sont autant de critères socio-économiques placés sous influence directe des décisions de la politique alimentaire.

D'autre part, il paraîtrait normal que les gouvernements puissent évaluer les incidences des décisions internationales sur la vitalité des territoires et garantir la survie de certaines régions de production, selon des modalités permettant d'éviter la multiplication abusive d'entraves techniques aux échanges. Cette approche ne revient pas à prendre en compte des considérations externes à la science, mais plutôt à ouvrir les décisions à des disciplines telles que l'économie et la sociologie.

2_ *Une autre exigence : tenir compte de la diversité des acteurs et des analyses* .

2.1_ *La représentation des différents acteurs de la chaîne alimentaire* .

La chaîne alimentaire comporte une multitude d'acteurs et d'organisations, représentant les filières professionnelles, les salariés, les consommateurs, etc. Il existe en réalité plusieurs univers (industries situées en amont et fournissant les agriculteurs et les industriels de l'alimentation, production agricole, industrie alimentaire, commerce et distribution, restauration hors foyer, consommation). En outre, chaque univers est pluraliste, c'est-à-dire représenté par une grande diversité d'organisations.

Cette multitude peut apparaître comme une difficulté lorsqu'il faut organiser la rencontre, le dialogue, le débat. D'autre part, si le rôle des acteurs n'est pas correctement établi lorsqu'un débat s'organise, les risques existent d'appauvrir les organisations par la mise en place d'une démocratie directe qui réduirait, à moyen terme, le champ d'action et l'intervention des organisations représentatives et donc les possibilités d'un dialogue constant. Quand l'enjeu est majeur ou complexe, il faut probablement élargir les possibilités de dialogue au-delà du périmètre habituel de ces organisations, dans le but de faire apparaître la diversité des approches puis de dégager des consensus qui serviront, le cas échéant, aux pouvoirs publics pour leurs décisions de politique alimentaire. En revanche, il faut sans doute prévoir au moins deux niveaux de consultation pour éviter cet écueil, l'un incluant strictement les organisations représentatives, l'autre étant plus large. Il est éminemment souhaitable que la diversité des savoirs de ces organisations soit exploitée au mieux et mise à la disposition des décideurs publics et privés.

La représentativité dans la chaîne alimentaire est schématiquement présentée dans les paragraphes qui suivent, de manière à donner une idée de la diversité et de la typologie. Sans prétendre à l'exhaustivité, la réalité étant plus complexe encore, cette description contribue à montrer la nature et la dimension des consultations et débats à organiser.

2.1.1_ *Les organisations professionnelles* .

Les organisations professionnelles de la chaîne alimentaire se sont multipliées au fil du temps essentiellement pour des raisons économiques. Il est assez évident que des regroupements d'acteurs économiques en accroissent le poids lorsqu'il s'agit de faire valoir en commun ce qui, sinon, apparaîtrait comme relevant d'intérêts particuliers. Il existe ainsi une organisation par métier, par filière, par branche d'activité, etc.

2.1.1.1_ *Les organisations de filières ou interprofessions* .

Une loi de juillet 1975 a créé les interprofessions en agriculture parce que les filières par produit comprennent plusieurs catégories d'acteurs économiques : producteurs individuels, groupements de producteurs, expéditeurs, transformateurs, grossistes, grands distributeurs, détaillants, consommateurs.

L'organisation interprofessionnelle est un lieu de concertation où des accords interprofessionnels sont élaborés avant d'être, pour certains, homologués par les pouvoirs publics. Toutefois, ces organisations ne sont pas placées sous la tutelle de l'État et demeurent indépendantes.

Les accords interprofessionnels portent sur les règles de production, la promotion collective des produits, la définition des zones de production (par exemple pour les vins) et le mode de financement de ces actions. On peut citer, parmi les interprofessions, le CNIEL, INTERBEV, INTERFEL, etc.

2.1.1.2_ *Les organisations pour la gestion des marchés dites « offices par produits » .*

Les mesures prises pour l'orientation des productions étant financées par des circuits tant nationaux que communautaires, il s'avérait nécessaire de disposer d'organismes de droit public pour gérer des crédits publics, communautaires ou nationaux, en y associant les représentants des professions concernées. Cette fonction est impartie aux offices par produits créés, pour la plupart, par la loi du 6 octobre 1982 et placés sous la tutelle de l'État.

Leur mission consiste à orienter les productions dans le sens d'une meilleure adaptation de l'offre et de la demande, notamment dans le cadre de plans de campagne, à entreprendre des actions en faveur de la qualité et à intervenir dans la gestion des marchés.

Les principaux offices sont l'ONIC (céréales), l'ONILAIT (lait), l'ONIVINS (vins), l'OFIVAL (viandes et élevage), l'ONIFLHOR (fruits, légumes, horticulture), l'ONIPPAM (plantes aromatiques et médicinales), l'OFIMER (produits de la mer), le FIRS (sucre), l'ONIOLE (oléagineux), l'ODEADOM (produits d'outre-mer), l'INAO (produits sous appellation d'origine).

2.1.1.3_ *Les organisations professionnelles de producteurs agricoles .*

L'organisation économique des producteurs est une constante de la politique agricole française depuis les lois d'orientation de 1960 et 1962.

Dans le secteur de la production, les groupements ont pour but, dans le cadre de ces lois, d'inciter les producteurs, par décision volontaire et personnelle, à se regrouper pour conduire une action collective leur permettant de mieux commercialiser leurs produits, au moyen de :

- Disciplines de production pour améliorer la qualité des produits (assorties de la prise en charge de techniciens ayant mission d'aider les producteurs et du financement d'installations pour le conditionnement des produits ou leur modernisation) ;

- La fixation de règles de mise en marché permettant un approvisionnement régulier de produits de qualité, conformes aux règlements de normalisation, en vue d'améliorer leur pouvoir de négociation commerciale.

Ces groupements assurent les proportions suivantes de l'organisation de la production agricole : élevage 60 %, fruits et légumes 50 %, vitiviniculture 30 %, aviculture 20 %.

2.1.1.4_ *Les syndicats agricoles .*

La représentation agricole que l'on retrouve à l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA) est assurée par plusieurs syndicats agricoles : FNSEA, Confédération paysanne, Coordination rurale, MODEF. À ceux-là s'ajoute le CNJA, représenté au CNA.

2.1.1.5_ *Les organisations professionnelles de l'industrie, de l'artisanat et du commerce alimentaires .*

Dans les secteurs de l'artisanat, de l'industrie et du commerce alimentaires, il existe plusieurs niveaux de structuration des organisations professionnelles représentatives.

Le niveau le plus élémentaire est une spécialisation des organisations par activité, par branche ou par forme juridique des entreprises adhérentes (coopératives, opérateurs privés). Il y a ainsi plusieurs dizaines d'organisations. Les entreprises se regroupent dans des syndicats ou fédérations chargés de défendre les intérêts d'adhérents qui exercent un même métier.

Il peut exister ensuite des liens de mutualisation, de fédération ou de confédération, qui correspondent à un second, voire à un troisième niveau de structuration. Les organisations qui en résultent ne défendent plus les intérêts d'un métier, mais traitent les problèmes transversaux communs à une branche d'industrie ou de commerce sur les plans juridique, scientifique, technique, économique, commercial, social et politique. On peut citer l'Association nationale des industries alimentaires (ANIA), la Confédération générale de l'alimentation de détail (CGAD), la Fédération du commerce et de la distribution (FCD), la Confédération française du commerce de gros et du commerce international (CGI), etc.

Il est à noter que certaines organisations de l'alimentation animale (SNIA et SYNCOPAC) ou de l'industrie chimique (arômes, auxiliaires technologiques) ne sont pas membres du CNA, mais participent à ses groupes de travail et sont invitées à ses séances plénières lorsque sont évoqués des sujets qui les concernent.

2.1.1.6_ *Les organisations professionnelles de la restauration .*

Il existe plusieurs organisations représentatives de la restauration hors domicile, selon qu'elle est commerciale, collective concédée ou autogérée. Parmi les organisations représentatives de la restauration commerciale, on peut citer la Chambre syndicale de la haute cuisine française (CSHCF), le Syndicat national des restaurateurs, limonadiers et hôteliers (SNRLH), le Syndicat français de l'hôtellerie (SFH), l'Union des métiers des industries de l'hôtellerie (UMIH), le Syndicat national de la restauration rapide (SNARR). La restauration sociale concédée est représentée par le Syndicat national de la restauration collective (SNRC) et le Syndicat national des entreprises régionales de la restauration sociale (SNERRS) tandis que la restauration sociale autogérée est représentée, entre autres, par le Comité de coordination des collectivités (CCC), l'Union des personnels des restaurants municipaux (UPRM), l'Association nationale des directeurs des restaurants municipaux (ANDRM), l'Association culinaire des établissements hospitaliers de France (ACEHF), l'Association des journées de l'intendance (AJI), l'Union provençale pour la promotion de la restauration (UPPR).

2.1.1.7_ *Les organisations syndicales de salariés de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la distribution .*

Ces organisations sont le plus souvent des fédérations ou syndicats adhérant aux grandes centrales syndicales qui interviennent dans la défense des salariés : Fédération nationale agroalimentaire et forestière (FNAF/CGT), Fédération générale des travailleurs de l'agriculture, de l'alimentation, des tabacs et allumettes (FGTA/FO), Fédération générale agroalimentaire (FGA/CFDT), Fédération nationale agroalimentaire (FNAA/CGC), etc.

2.1.2_ *Le mouvement consommateur et le Conseil national de la consommation .*

Il existe actuellement 18 organisations nationales de consommateurs, agréées sur la base du code de la consommation, dont 14 s'intéressent aux questions de consommation alimentaire.

Au niveau local, environ 1300 associations, affiliées pour la grande majorité d'entre elles à l'une des organisations nationales, sont réparties sur l'ensemble du territoire. L'association la plus représentée est l'Union fédérale des consommateurs UFC-Que Choisir, présente dans 90 départements.

2.1.2.1_ *La composition du mouvement consommateur .*

Le mouvement consommateur se compose de trois grandes familles d'associations :

1 – Consoméristes.

Spécialisées dans la défense des consommateurs, ces associations ont pour objectif d'organiser un contre-pouvoir des consommateurs. Sont représentées au CNA la Confédération du logement et du cadre de vie (CLCV), l'Organisation générale des consommateurs (ORGECO), l'Union Léo Lagrange.

2 – Familiales ou apparentées.

Plus anciennes que le mouvement de défense des consommateurs, les associations d'origine familiale sont caractérisées par une pluralité de domaines d'action : représentation des intérêts des familles, action sociale et défense des droits des consommateurs. L'activité « consommation » représente un pourcentage variable d'une association à l'autre. Sont représentées au CNA l'Union féminine, civique et sociale (UFCS), la Confédération syndicale des familles (CSF).

3 – Syndicales.

Les principales organisations syndicales ont créé des associations de consommateurs, lesquelles, bien que juridiquement indépendantes, restent liées au syndicat qui leur a donné naissance de façon plus ou moins étroite. Sont représentées au CNA l'Association force ouvrière consommateurs (AFOC), l'Association de défense des intérêts des consommateurs (ADEIC/FEN), l'Association de défense des consommateurs (ASSECO/CFDT), Association pour l'information et la défense des consommateurs salariés (INDECOSA/CGT).

2.1.2.2_ *Ses domaines d'activité traditionnels .*

Le mouvement consommateur concentre ses activités selon trois axes principaux :

1 – L'aide au consommateur individuel.

Toutes les associations de consommateurs tiennent des permanences (plus de 400 000 heures par an). Elles informent les consommateurs sur leurs droits et les aident à régler les litiges avec les professionnels, soit en les assistant dans leurs démarches amiables, soit en les aidant à intervenir auprès des tribunaux.

À titre d'exemple, la Maison de la consommation et de l'environnement, qui regroupe les associations de consommateurs de Rennes, reçoit 30 000 visites. La Chambre de consommation d'Alsace donne 40 000 consultations juridiques annuellement.

2 – L'information des consommateurs.

Les associations de consommateurs diffusent des émissions télévisées inscrites au cahier des charges des chaînes publiques et deux associations éditent une revue mensuelle grand public, qui évoquent entre autres des sujets concernant l'alimentation.

3 – La représentation des consommateurs auprès des pouvoirs publics et la concertation avec les professionnels :

– Au niveau local, elles sont membres des Comités départementaux de la consommation et d'une vingtaine d'instances départementales, dont certaines peuvent être amenées à évoquer des questions relatives à la production ou à la distribution alimentaire comme la commission départementale d'équipement commercial, l'observatoire départemental pour l'environnement, le comité départemental d'action touristique, le comité départemental d'hygiène, la commission de conciliation des loyers, etc.

– Au niveau national, existe le Conseil national de la consommation.

2.1.2.3_ *Le Conseil national de la consommation* .

Le Conseil national de la consommation a pour mission de permettre la concertation entre les représentants des intérêts collectifs des consommateurs et usagers et les représentants des professionnels pour tout ce qui a trait aux problèmes de la consommation.

Il est composé de représentants des consommateurs et usagers (1^{er} collège) et de représentants des professionnels (2^e collège).

C'est un organisme consultatif placé auprès du ministre chargé de la Consommation et présidé par lui. Ses deux collèges peuvent émettre, ensemble ou séparément, des avis sur les questions intéressant la consommation, à la demande du ministre ou de leur propre initiative. Les pouvoirs publics peuvent le saisir, pour avis, sur des projets ou des propositions de lois et de règlements susceptibles d'avoir une incidence sur la consommation ainsi que sur les conditions d'application de ces textes.

2.1.3_ *Les autres acteurs* .

D'une manière générale, les compétences et organisations intéressées par les décisions de politique alimentaire restent très dispersées. En ce qui concerne les compétences scientifiques, à côté des agences, de l'INRA, de l'INSERM, du CNRS, de l'IFREMER, du CEA et de l'ORSTOM, de nombreuses unités existent, en particulier dans les universités (nutrition, économie, sociologie de l'alimentation, etc.).

Par ailleurs, l'univers médical, qui est ou pourrait être un relais essentiel, doit aussi être cité.

Aux organisations professionnelles et du mouvement consommateur directement intéressées aux décisions de politique alimentaire, s'ajoute une multitude d'entités plus ou moins directement concernées. On peut citer les associations de protection de l'environnement, concernées par les liens entre productions végétales et animales et pollution de l'air, les transports et leurs impacts et les divers stades de la production alimentaire (du champ ou de l'étable) jusqu'à l'assiette, la consommation énergétique et ses impacts sur l'effet de serre, les déchets, dans leur diversité, tout au long de la chaîne. Peuvent être cités également, les associations de parents d'élèves, les professionnels fournisseurs de l'industrie (produits phytosanitaires, engrais, matériaux au contact des denrées alimentaires), les associations qui militent en faveur du respect des animaux d'élevage. À ceux-là s'ajoutent des organisations du domaine associatif. Leur structuration est toutefois moins explicite. On peut citer par exemple les associations caritatives telles que « les restos du cœur », les banques alimentaires. D'autres ont pour objet un aspect particulier de la politique alimentaire, comme par exemple l'Institut français pour la nutrition (IFN).

2.2_ *Les décideurs publics de la politique alimentaire* .

La politique alimentaire relève très directement du champ de compétences de trois départements ministériels (Agriculture, Consommation, Santé) et en implique un certain nombre d'autres (Éducation nationale, Recherche, Économie, Finances et Industrie, Environnement, etc.).

Les services administratifs qui interviennent par délégation des ministres, en particulier pour la veille sanitaire, sont organisés, selon un mode traditionnel de l'administration française, en deux grands pôles :

– Une administration centrale chargée notamment de la négociation de la réglementation aux niveaux communautaire et international, de l'élaboration de la réglementation au niveau national et de l'évaluation de son application.

– Des services déconcentrés placés sous l'autorité des préfets, dont la mission essentielle est le contrôle de l'application de la réglementation et la réalisation d'enquêtes demandées par l'administration centrale et les préfets. Ces missions sont remplies par les services vétérinaires départementaux, les services régionaux de la protection des végétaux, les directions départementales de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, les directions départementales de l'action sanitaire et sociale, les directions régionales des douanes et des droits indirects, etc., dans le périmètre de leurs compétences respectives.

Les services chargés du contrôle de terrain sont épaulés par des laboratoires publics nationaux ou dépendant des collectivités territoriales.

2.3_ Le Conseil national de l'alimentation : un lieu de débat transversal .

Le Conseil national de l'alimentation est consulté par les ministres chargés de l'Agriculture, de la Consommation et de la Santé sur la définition de la politique alimentaire française. Il peut, en particulier, être interrogé sur l'adaptation de la consommation aux besoins nutritionnels, à la sécurité sanitaire des aliments fournis aux consommateurs, à la qualité des denrées alimentaires, à l'information des consommateurs et sur des sujets d'actualité qui se rapportent à l'alimentation, donc sur l'ensemble des sujets concernant l'alimentation.

Le CNA est composé de membres de toutes les « familles professionnelles » de la chaîne alimentaire, de délégués des associations de consommateurs, de scientifiques et d'experts, ainsi que de représentants de plusieurs départements ministériels et des diverses institutions compétentes en matière d'alimentation.

Ainsi, son champ, sa composition couvrant l'ensemble des domaines de l'alimentation, son caractère d'instance indépendante, visent à ce que le CNA puisse formuler les attentes de la société civile.

2.3.1_ Les axes de travail .

Depuis son installation, le 3 mai 2000, le nouveau Conseil national de l'alimentation a engagé son travail selon trois axes :

– D'abord des réflexions sur un ensemble de questions de fond ; c'est l'objet des dix groupes de travail qui fonctionnent désormais et de la présente réflexion sur l'organisation du débat public.

– Ensuite des analyses et des prises de position sur des sujets d'actualité après examen de l'ensemble des points de vue. C'est ce qui a été fait pour divers aspects de la crise de l'ESB au cours des réunions plénières des 24 octobre et 30 novembre 2000, à l'issue desquelles des relevés de conclusions, approuvés par l'ensemble des membres du Conseil national, ont été communiqués aux pouvoirs publics.

– Enfin, le Premier ministre a annoncé le 13 décembre 2000 que le Gouvernement s'appuierait sur le CNA pour amplifier l'effort d'information du grand public sur la qualité et la sécurité de l'alimentation qu'il a entrepris. Il a demandé au CNA de proposer une méthode pour l'organisation des débats publics ainsi que des sujets à privilégier.

2.3.2_ Le règlement intérieur .

Le règlement intérieur du CNA a été adopté à l'unanimité de ses membres dès son installation.

2.3.2.1_ Adoption des avis .

Le Conseil national de l'alimentation cherche à élaborer des avis concertés. Les positions exprimées par les différents collèges sont discutées par les groupes de travail et par le CNA plénier avec le souci de permettre l'expression des diverses positions, puis d'aboutir à une synthèse soit sur une position consensuelle, soit sur une articulation cohérente et consensuelle des diverses positions, qui soit suffisamment partagée pour qu'il ne soit pas nécessaire de recourir au vote.

Lorsque les positions exprimées par les différents collèges révèlent des antagonismes de nature à faire durablement obstacle au consensus, le président peut recourir au vote pour mettre en évidence l'appréciation dominante, sous réserve que la majorité des membres de chaque collège du CNA soit présente ou représentée conformément aux modalités prévues au règlement intérieur.

La formulation qui recueille la majorité des suffrages exprimés est retenue par le CNA. Si la cohérence du texte ne s'en trouve pas affectée, les positions divergentes peuvent être introduites dans le corps du texte.

Tout membre du CNA peut demander à faire figurer une explication de vote ou une opinion divergente en annexe de l'avis adopté. La longueur maximum de ces prises de position est fixée par le président pour chaque avis, en tenant compte de la longueur de cet avis.

Le règlement intérieur permet donc à la fois l'expression finalisée de toutes les opinions et la recherche du consensus.

Le CNA est présidé par une personnalité indépendante et les représentants des ministres qui assistent au CNA plénier participent aux discussions sans prendre part aux votes. Les textes garantissent ainsi l'autonomie entre l'analyse de deuxième cercle que permet le CNA et les autorités chargées de la décision et du contrôle.

2.3.2.2_ Méthodes d'instruction des projets d'avis et de rapports .

2.3.2.2.1_ Groupes de travail .

Conformément à l'article 7 du décret n° 85-1282, les questions examinées au CNA peuvent être confiées pour instruction à un groupe de travail mandaté à cet effet en assemblée plénière.

Le mandat du groupe de travail est proposé par le président du CNA et discuté en séance plénière. Il précise en particulier les objectifs du travail à entreprendre et les délais impartis pour sa réalisation. Il peut, de manière facultative, recommander une méthode de travail.

Au terme de son instruction, le groupe de travail remet au président du CNA, un projet de rapport et un projet d'avis. Le projet de rapport comprend notamment une étude des différents aspects du sujet et un état précis des analyses exprimées par les membres du groupe de travail lorsque celles-ci sont divergentes.

Le CNA met fin aux activités de ce groupe lorsqu'il juge, sur la base des documents remis et examinés en séance plénière, que la réflexion a été conduite à son terme.

2.3.2.2.2_ Composition et fonctionnement .

Les groupes de travail sont ouverts à l'ensemble des membres du CNA qui s'y inscrivent sur le principe du volontariat et informent par écrit le secrétariat de leur participation. Tout membre titulaire inscrit à un groupe de travail peut se faire représenter à une réunion de ce groupe par son suppléant ou par toute personne de son choix sous réserve d'en informer le secrétariat, une semaine avant sa tenue, en précisant l'identité et la qualité de la personne mandatée.

Le président du groupe de travail est choisi par l'assemblée plénière parmi ses membres, sur proposition du président du CNA.

Le rapporteur est choisi, par priorité, parmi les membres du CNA, mais l'exercice de la fonction de rapporteur ou des contributions particulières peuvent être demandés à une personnalité extérieure de manière à élargir le cercle des compétences. Dans ce dernier cas, l'avis est préparé par un membre du CNA.

Le président du groupe de travail peut inviter aux réunions qu'il organise toute personne dont les compétences lui paraissent de nature à faire progresser la réflexion. Cette possibilité est largement utilisée.

Le président du groupe de travail rend compte de l'état d'avancement des travaux en assemblée plénière.

3_ La nécessité d'élargir la consultation et de débattre .

Les exemples de situations difficilement gouvernables se sont multipliés ces dernières années (OGM, ESB, dioxine...). Leur point commun est de combiner incertitude scientifique et forte mobilisation sociale, les interactions entre ces facteurs créant une situation de controverse.

Les situations de controverse sont ordinairement perçues négativement. On leur reproche un fondement irrationnel et on critique le défaut de pédagogie des décideurs. La controverse est ainsi classiquement perçue comme une lacune du modèle de l'instruction publique : le savant et le politique n'ont pas réussi à se faire comprendre du citoyen ordinaire. Elle serait le signe de rapports sociaux irréductiblement conflictuels, sourds à toute raison.

Pierre Lascoumes [13] trouve des motivations différentes à l'émergence de ces controverses socio-techniques. Son analyse est inverse « à ces positions idéalistes qui veulent ignorer l'hétérogénéité du social, la confrontation constante de différences et les relations multiples de négociations et d'ajustements temporaires qu'elles suscitent. Dans les situations démocratiques ouvertes qui ont pris une certaine distance vis-à-vis des rapports d'autorité classique du politique et de la science, les exigences de discussion et les besoins de compréhension conduisent à envisager positivement les controverses. C'est-à-dire à les considérer comme des situations productrices d'effets enrichissant les rapports sociaux. Aujourd'hui, la mesure d'un phénomène, aussi rationnelle soit-elle, l'expertise savante modélisant son explication des causes et les moyens de la transformer, ou bien l'affirmation déterminée d'un volontarisme politique, tous ces discours d'autorité sont souvent insuffisants pour répondre aux questionnements de citoyens concernés. Le traitement social d'un nombre croissant de situations exige le passage obligé par un temps de controverse publique ». En effet, les chercheurs en sciences sociales ont observé que les institutions publiques confrontées à des situations où l'expertise scientifique seule ne suffit plus tendent à encourager de nouvelles formes de gestion collective.

Ainsi, au moins quand elle se produit en amont des décisions ou des évolutions, la controverse ne doit pas être considérée comme un moment d'anomie sociale mais comme un processus d'apprentissage, c'est-à-dire comme une expérimentation grandeur nature qui permet à la fois la reformulation des problèmes, l'acquisition collective de connaissances, une évaluation plurielle des risques. À ce titre, la controverse est une démarche susceptible de construire la solidité des projets et des décisions et de rendre politiquement gérables des situations rendues complexes par l'absence de savoirs stabilisés et l'hétérogénéité des acteurs et des enjeux impliqués.

La controverse peut être productive dans la mesure où elle doit permettre d'inventorier les dimensions d'un enjeu, multiples comme il a été montré, et de rendre tangible la coexistence de cadres de connaissances différents permettant de penser et de traiter les situations d'incertitudes scientifiques. Des systèmes divergents d'observation et de compréhension du réel peuvent ainsi se manifester, alors qu'ils sont le plus souvent masqués ou délégitimés par les cadres dominants (scientifiques, politiques, économiques). Qu'il s'agisse de décrire un problème, d'en présenter une explication causale ou de justifier les voies d'action envisagées, les critères mobilisables après une controverse aboutie apparaissent beaucoup plus diversifiés et sont productifs de nouvelles perspectives. Le traitement de la controverse dans le cadre d'une rationalité procédurale (procédure constituée de trois phases successives : affirmation des positions de départ, exposé des intérêts apparents, découverte des intérêts sous-jacents), permet de dépasser les options contradictoires de départ, qui peuvent être le cas échéant décomposées individuellement et recomposées entre elles. Ce processus peut déboucher sur un accord, sans que les acteurs aient pu l'anticiper nécessairement et sans qu'il soit directement déductible de leurs stratégies *ex ante* [14].

Le savoir scientifique a une valeur universelle. Mais il est, par construction, partiel : la contrepartie de son exactitude et de sa généralité est souvent son abstraction. Ainsi, les conditions de validité des connaissances produites par les chercheurs ne valent que dans les endroits où prévalent les conditions expérimentales qui ont permis leur élaboration contrôlée et qui sont celles du laboratoire. Il convient donc d'ouvrir l'espace de discussion et de délibération pour créer les conditions d'enrichissement de ce savoir partiel. Cette exigence est d'autant plus forte que les situations sont problématiques et controversées. L'absence d'accord entre spécialistes est un appel au débat, à l'enrichissement externe. Comme le souligne Brian Wynne, lorsque les experts ne parviennent pas à un consensus, c'est fréquemment parce que le laboratoire n'est pas suffisant pour rendre justice à la diversité des conceptions, des hypothèses, et pour anticiper tous les effets envisageables.

3.1_ La controverse comme moyen d'évaluation de l'ensemble des dimensions d'un enjeu ■

Tout d'abord, la controverse doit permettre d'inventorier les dimensions d'un enjeu et donc de mieux le reformuler. Cette évaluation de l'ampleur d'un enjeu s'accomplit par la combinaison de deux types d'inventaire, celui de l'ensemble des dimensions de la situation et celui des diverses solutions que les acteurs mobilisés sont capables d'envisager. L'évaluation n'est possible qu'à deux conditions : d'une part, que toutes les positions soient traitées, au moins dans un premier temps, sur un mode équivalent et d'autre part, que le déroulement de la controverse ne s'accompagne pas de fermeture progressive et laisse toujours une place à des points de vue émergents, aussi marginaux soient-ils. Ces activités d'inventaire ne sont un tri ni entre le vrai et le faux, ni entre le légitime et l'illégitime, elles constituent au contraire une mise à plat.

Par ailleurs, la controverse contribue à l'évaluation d'un enjeu en faisant apparaître sur la scène publique de nouveaux acteurs. Elle redistribue les positions dans les configurations d'acteurs publics et privés déjà en place. Dans un premier cas de figure, il s'agit d'acteurs qui ont été jusqu'alors cantonnés dans les coulisses et qui trouvent là l'opportunité d'entrer en scène avec un rôle légitime. Dans un second cas de figure, ces acteurs sont les produits directs de la controverse qui les a mobilisés et conduits à se structurer.

Enfin, la controverse permet d'inventorier la multiplicité des systèmes d'interprétation élaborés par les divers acteurs présents en fonction de leur expérience et de leur savoir. Elle va être l'occasion d'élargir la palette de référentiels disponibles et ainsi permettre la multiplication des solutions envisageables pour résoudre un problème élargi dans ses dimensions grâce à la mobilisation d'acteurs divers. Ainsi, la controverse doit s'attacher à faire ressortir les activités diverses d'enrichissement et de reformulation des enjeux initiaux et à souligner la diversité des problématiques concurrentes portées par les différents acteurs impliqués.

3.2_ *Complémentarité des savoirs expert et profane* ■

La controverse, lorsqu'elle est développée, génère un processus d'apprentissage qui reconfigure les rapports entre les acteurs, le contenu et les formes de leurs échanges.

La controverse modifie le rapport entre points de vue expert et profane. Contrairement au modèle de l'instruction publique où les seconds ne peuvent qu'être éclairés par les premiers sans apport en retour, la mise en débat public démontre que chacun de ces acteurs détient des savoirs spécifiques (une capacité de diagnostic, une interprétation des faits, un éventail de solutions) qui s'enrichissent mutuellement.

Dans le cours d'une controverse, il apparaît très vite que le cadre d'analyse des experts initiaux, scientifiques ou décideurs, s'avère incomplet et que des questions délaissées ne sont pas systématiquement secondaires ou anecdotiques. Au cours de la confrontation, de nouveaux enjeux sont identifiés (sociaux, culturels, économiques, etc.) qui donnent lieu à de nouvelles connaissances et modifient les interactions entre les acteurs impliqués.

Ainsi, des études coordonnées par Les Levidow à l'Open University de Milton Keynes, sur l'application de la directive européenne 90/220 d'avril 1990, texte qui régit l'évaluation des risques liés à la dissémination des OGM dans l'environnement, ont démontré comment l'approche « fondée sur la science » a conduit à exclure des dimensions des risques qui sont aujourd'hui au centre de la controverse. Il s'agit notamment des impacts indirects de l'utilisation accrue d'herbicides totaux sur la faune et la flore sauvage, des conséquences sur les pratiques agricoles de l'utilisation de cultures résistantes à des herbicides totaux et du transfert de cette résistance entre cultures de la même espèce dans des champs voisins. Une comparaison européenne coordonnée par cette équipe a montré comment différents cadrages d'analyse des risques ont été utilisés dans plusieurs États-membres de l'Union, et comment chacun de ces cadrages a donné lieu à des évaluations différentes des risques potentiels liés aux OGM, et donc à des conflits politiques au sein de l'Union européenne.

Ainsi, la société civile peut également jouer un rôle actif dans un inventaire aussi exhaustif que possible des aléas, en obligeant à considérer des phénomènes qui ne seraient pas forcément qualifiés de dangers par les experts. Ainsi, dans le cas des OGM, l'impact de ces nouvelles cultures sur des plantes ou des insectes non cibles, ni utiles, ni nuisibles, a été remis en avant tardivement par le débat public. De même dans l'évaluation des bénéfices socio-économiques, la participation des citoyens peut contribuer à identifier des enjeux qualitatifs et à long terme (qualité de vie, aspects éthiques) et à ne pas se contenter d'évaluations purement quantitatives, qui ne sont souvent valables qu'à assez court terme.

3.3_ *La nécessité de qualifier les acteurs du débat et les arguments exposés* ■

Il a été vu que le débat public, quel que soit son mode d'organisation et qu'il prenne ou non la forme d'une controverse, fait intervenir pêle-mêle des acteurs directement ou indirectement impliqués, des militants ou des personnes que le seul hasard a conduit à se préoccuper du sujet. Il est extrêmement difficile de connaître pour chaque intervenant pris individuellement, les motivations réelles de ses prises de position, de connaître la part du dogme ou à l'inverse l'effort d'objectivité et d'évaluation personnelle des diverses dimensions d'un sujet.

Même si la démarche rationnelle qui doit accompagner l'organisation de la concertation peut se limiter à la clarification des termes d'une problématique pour diminuer la probabilité d'apparition de

controverses postérieures aux décisions, il est indispensable de procéder, dans les limites du possible, à une qualification des acteurs et de leurs arguments pour au moins pouvoir dissocier les positions résultant de la représentation d'une communauté professionnelle ou d'une communauté d'intérêts, de la dépendance économique, d'un engagement militant, etc. Pour n'exercer aucune forme de restriction sur l'espace d'expression, il importe de s'appuyer sur une méthode qui ne conduit pas nécessairement à sélectionner un auditoire, mais plutôt à recueillir *a priori* les éléments d'information permettant de répondre aux questions suivantes : Pourquoi les acteurs ont-ils investi dans le débat? Quelle identité ont-ils mobilisée? Comment ont-ils perçu le débat et leur rôle dans le dispositif? Quel jeu ont-ils joué?

3.4_ *De la polémique au débat finalisé* ■

Ces procédures qui instaurent des espaces publics de débat contribuent à rompre les frontières habituelles entre spécialistes et non-spécialistes. Celles-ci cèdent devant la multiplication des divisions qui parcourent en tous sens la communauté des scientifiques et le public. L'accord s'obtient par compromis, et ceux-ci résultent le plus souvent de jeux stratégiques compliqués : la lumière ne vient pas d'une connaissance rayonnante et sûre d'elle-même ; elle naît de la confrontation de points de vue, de savoirs et de jugements, qui, séparés et distincts les uns des autres, s'enrichissent mutuellement. Sortant d'un mutisme révélant un « consentement fataliste », porteur de futures remises en cause, les acteurs, au lieu de se voir imposer des comportements et une identité dans lesquels, éventuellement, ils ne se reconnaissent pas, sont en position de les négocier.

Si une controverse développée ne tend pas, dès le début, vers le consensus, elle permet une redéfinition des enjeux. Elle débouche alors, soit sur une poursuite de la controverse par les acteurs minoritaires, soit sur un accord plus ou moins durable entre les majoritaires, accord soutenu de fait par le renoncement des minoritaires à déstabiliser la coalition émergente sans que pour autant leurs thèses disparaissent. L'intégration progressive, tout au long du processus, des dimensions de l'enjeu apparues durant le déroulement du débat et de nouvelles branches d'alternative, facilite l'adhésion à la démarche, y compris de ceux qui restent les plus hostiles au projet. Des expertises complémentaires ont été reconnues qui ont validé d'autres solutions techniquement possibles, économiquement supportables et socialement acceptables. Les décisions politiques ultérieures ont un socle de validation renforcé par l'enrichissement du dossier sur lequel elles vont reposer. Le « collectif » qui est ainsi créé n'est pas l'expression d'une entente unanime sur ce que serait le bien commun. Il est au contraire l'expression d'un « nous » pluriel qui s'est donné les moyens de reconnaître des différences et de valider leur ajustement dans une construction temporairement stable.

Les acquis du processus de concertation donnent lieu à médiatisation. Tous les observateurs insistent sur le rôle majeur de la mise en évidence « des vertus du débat » et sur la publicité des résultats, même lorsqu'ils ne sont pas décisifs au premier abord. C'est pourquoi beaucoup de critiques de ces démarches consultatives leur reprochent de n'être finalement que des facteurs de légitimation. La réalisation d'un débat public est, en effet, un argument régulièrement utilisé par les décideurs à l'encontre des protestations ultérieures. Cependant s'il ne faut pas confondre le déroulement d'une controverse avec la disparition de toutes les oppositions, il n'en reste pas moins que ce processus explicite un maximum d'aspects d'un sujet, réduit les questions faisant problème et circonscrit les positions de la plupart des acteurs.

3.5_ *Reconnaissance identitaire* ■

À la différence du modèle de l'instruction publique, les risques, dans le modèle du débat public, ne sont pas associés à l'occurrence d'événements inattendus qui viendraient frapper de l'extérieur les acteurs. Ils concernent l'identité même de ces derniers. Le public craint par-dessus tout qu'on décide à sa place de ce qui est bon pour lui et que ces décisions soient prises dans une profonde ignorance de ses besoins, projets ou aspirations. L'antidote dans cette situation n'est pas la formation mais la prise de parole.

Si le public ne réfute pas l'idée que la science et la technologie peuvent initier l'évolution des références et des comportements alimentaires, il demande avec fermeté que les sauts technologiques ou scientifiques fassent l'objet d'une réelle validation démocratique parce que la société est coresponsable du progrès et de ses conséquences. Tantôt consciemment et explicitement, tantôt implicitement, la société aspire à ce que les mutations dans les modes de production ou la réglementation elle-même fassent l'objet d'un processus concerté.

3.6_ *La légitimité par le débat* .

La construction d'un espace public de discussion, quelles que soient sa forme, sa structure et son extension, transforme en profondeur le processus de décision, publique ou privée. À la décision prise dans les arcanes du pouvoir et s'appliquant à tous sans discussion, se substituent des décisions qui tiennent compte de l'existence et de la diversité de situations controversées et donnent la parole aux différentes parties prenantes. Dans ces conditions, la légitimité de la décision tient pour l'essentiel à l'existence d'une consultation et d'un débat ouvert. Ceci vaut aussi bien pour l'entreprise qui s'efforce de faire admettre par des agriculteurs inquiets le bien-fondé d'un projet, qu'aux pouvoirs publics qui explorent la possibilité et le sens d'une décision.

3.6.1_ *Vers une institutionnalisation de la concertation* .

Le traitement politique des enjeux controversés a apparemment beaucoup à gagner à l'institutionnalisation de l'organisation de la concertation et, le cas échéant, du débat public. Aux côtés de la rationalité légale et formelle de l'État de droit et de la rationalité scientifique du juste état des connaissances, se dessinerait une rationalité délibérative. La validité d'une décision reposerait alors sur la qualité des débats qui l'ont préparée, sur la richesse des informations collectées, sur la diversité des points de vue recueillis et sur la solidité des accords passés entre les acteurs impliqués. On peut, semble-t-il, faire l'hypothèse d'une nouvelle forme de légitimité de la décision publique.

L'instauration d'un dialogue avec la société civile ne modifie pas pour autant les obligations juridiques des acteurs, qu'ils soient publics ou privés, et n'occasionne pas de transfert de responsabilités.

3.6.2_ *Les limites liées à la représentativité comblées par la fonction délibérative* .

Le débat public connaît des limites qui lui sont propres. Il bute sur la question épineuse de la représentativité. Qui inclure dans le débat? Certes, ce modèle permet d'échapper au monopole de la parole dont disposent les experts et les décideurs habituels, mais, une fois ouverte, la question de la représentativité peut difficilement être close. Elle constitue une interrogation permanente, voire un effort permanent, puisqu'il s'agira de rechercher une certaine exhaustivité ou en tout cas une large représentativité des prises de position.

En revanche, la concertation incluant des intervenants diversement représentatifs de groupes de personnes ou d'intérêts doit nécessairement rechercher une forme de validité qu'elle n'a pas *a priori*. L'acte délibératif incluant les organisations représentatives sur des arguments qu'elles n'ont pas nécessairement développés en leur sein est un procédé qui permet, au moins partiellement, de pallier les limites de la représentativité de chacun des intervenants.

3.7_ *Les différentes formes de participation de la société civile* .

Pour l'implication des citoyens sur des sujets de société comme l'alimentation, les exemples de méthodes théoriques sont assez nombreux. En revanche, les dispositifs finalisés et les procédures ayant notamment pour objectif une implication du public dans la définition de la politique alimentaire, dans l'évaluation des choix technologiques et des risques liés à l'application de ces technologies, sont sensiblement moins nombreux. Les formes d'organisation suivantes ont été proposées et parfois mises en œuvre mais sans doute plusieurs autres formules peuvent-elles être envisagées.

3.7.1_ *Représentation de la société civile dans les comités d'experts* .

Le premier modèle est celui qui associe des représentants de la société civile comme membres à part entière des comités d'experts. Ils peuvent alors participer au débat, faire valoir leur point de vue et mettre notamment en lumière les caractéristiques qualitatives du risque qui leur semblent déterminantes. Ce modèle des citoyens membres a notamment été mis en place en France en 1992 pour l'évaluation des OGM : la Commission du génie biomoléculaire (CGB) comprend, en effet, plusieurs représentants de la société civile (représentants des consommateurs, des associations de protection de l'environnement, des parlementaires...), qui disposent d'une voix délibérative. Ce modèle est également utilisé au niveau de la gestion du risque : le Comité de biovigilance, mis en place en 1997 pour suivre l'impact environnemental des cultures commerciales de maïs transgénique, intègre également de nombreux représentants de la société civile (associations de défense de l'environnement et de consommateurs).

3.7.2_ Mobilisation d'une expertise contradictoire .

Le deuxième modèle organise une expertise contradictoire sur le modèle des conférences de consensus. La conférence de consensus, lancée en 1985 par l'Office pour l'évaluation technologique du Parlement danois, repose sur la confrontation entre un groupe représentatif de citoyens et des experts (scientifiques, représentants d'associations, etc.) autour de questions élaborées sur un thème se prêtant à la contradiction et à la controverse. Cette formule vise à permettre de débattre en même temps des valeurs sociales et des aspects scientifiques et techniques et est ouverte au public. Stimuler le débat public doit permettre d'intégrer les avis de l'opinion publique dans la construction des technologies, en particulier de prendre en compte les aspects éthiques, sociaux et économiques des nouvelles technologies et contribuer à éclairer la prise de décisions publiques. Des experts sont amenés à défendre des thèses opposées devant un jury constitué de représentants de la société civile, jury qui sera chargé *in fine* d'établir un texte de recommandations sur l'évaluation du risque et les mesures éventuelles de gestion appropriées.

Cette formule a été testée en Europe (en particulier au Danemark et plus récemment en Grande-Bretagne et en France) à l'occasion des conférences de consensus sur les OGM. Intéressante de manière ponctuelle pour lancer ou conclure un débat important, cette formule est sans doute difficile à organiser pour un travail en continu et obligerait à une certaine rigidification du travail d'expertise. Les scientifiques n'ont en effet, dans leur grande majorité, pas coutume de tenir des propos aussi tranchés qu'un procureur ou un avocat et préfèrent alterner dans leurs analyses des éléments positifs et négatifs avant de proposer leurs conclusions. En outre, une telle démarche maintient les citoyens relativement à l'extérieur du processus d'expertise, même si le jury peut stimuler le débat sur des points qui lui semblent importants. Le modèle du citoyen juge demeure relativement proche du modèle standard et de sa conception sur la communication du risque.

3.7.3_ Organisation d'un second cercle d'expertise .

Enfin, le troisième modèle, celui du second cercle, a été proposé notamment par le panel de citoyens de la conférence des citoyens sur les OGM en 1998 puis par le rapport Viney-Kourilsky [2]. Craignant que la présence de représentants de la société civile dans les comités d'experts ne conduise à un mélange des genres et à une certaine confusion sur les critères utilisés, il propose d'organiser l'expertise autour de questions relevant de deux cercles distincts :

Le premier est celui des comités d'experts scientifiques et techniques, chargés de l'évaluation des risques ; il est désormais clair, aux termes de la loi n° 98-535 du 1^{er} juillet 1998 et du décret n° 99-242 du 26 mars 1999, que l'évaluation des risques sanitaires et nutritionnels relève de l'AFSSA. Aussi l'expertise du premier cercle dans le domaine alimentaire échoit-elle à l'AFSSA.

Les questions relevant du « second cercle » doivent être prises en compte par ailleurs. D'un point de vue pratique, il s'agit d'organiser le débat et la transparence des décisions sur les avantages (économiques, culturels, éthiques, hédoniques, pratiques...) et les inconvénients (incertitudes sur les conséquences, risques de mortalité ou de morbidité, coûts des contrôles publics ou pour les entreprises, etc.) de différentes options possibles et, si possible, de rechercher des consensus pour la ou les questions posées.

Deux cas sont à distinguer dans les décisions que prennent usuellement les pouvoirs publics :

– Les décisions ponctuelles : dans ce cas, l'expertise scientifique mobilisée pour l'évaluation des risques sanitaires suffit généralement pour la prise de décision (exemples : fixation de LMR, délivrance d'AMM, homologation d'une matière fertilisante, etc.). Dans ce cas, l'expertise de second cercle est purement facultative ou occasionnelle. Un dispositif de consultation publique, très peu mis en œuvre jusqu'ici dans le domaine de l'alimentation, permettrait de consolider certaines décisions.

– Les décisions de portée générale : dans ce cas, le processus décisionnel doit se fonder sur une expertise plurielle évaluant notamment les impacts économiques, sociaux, éthiques, etc. d'une orientation. C'est par exemple le cas lorsque les pouvoirs publics doivent se prononcer sur le devenir de « sauts technologiques » (utilisation du génie génétique) ou bien sur une forme de rupture avec les modèles alimentaires traditionnels (compléments alimentaires, viande aux hormones, cultures maraîchères sur composts urbains, etc.). On peut ainsi considérer qu'une expertise de second cercle devrait être un préalable à des mutations dans les modes de production. De la même façon, les projets de lois et de décrets impliquant des évolutions significatives de la réglementation, devraient faire l'objet d'une

évaluation plurielle de leurs répercussions conformément à la circulaire du 6 janvier 1998 du ministère de la Fonction publique et de la réforme de l'État, qui prévoit qu'une étude d'impact accompagne ces projets de textes.

Le CNA, qui est placé auprès des ministres chargés de l'Agriculture, de la Santé et de la Consommation et qui regroupe les partenaires de la filière alimentaire, des producteurs agricoles aux consommateurs, ainsi que des scientifiques et les administrations, est un lieu approprié pour assurer la concertation sur certaines questions relevant du second cercle.

D'autre part, le CNA a été mandaté par le Premier ministre, lors de la clôture des États Généraux de l'alimentation, pour proposer une méthode permettant la participation des citoyens à la décision dans le domaine alimentaire ainsi que pour déterminer les sujets à privilégier en vue de nouveaux débats.

Les deux cercles seraient bien sûr amenés à interagir, le second pouvant renvoyer au premier un certain nombre de questions pour examen complémentaire. Ce sont les conclusions des deux cercles, cohérentes ou contradictoires, qui seraient transmises aux décideurs. Cette formalisation du dialogue entre experts et société civile a l'avantage de bien identifier les rôles de chacun. Elle permet aussi, au niveau international, de favoriser la reconnaissance mutuelle des analyses réalisées au sein du premier cercle, dont l'organisation serait assez comparable dans les différents pays. Il faut cependant veiller à ce que le processus ne génère pas des messages contradictoires, suscitant dans l'opinion publique une certaine perplexité et faisant peser un soupçon d'arbitraire sur les décisions finales, quelles qu'elles soient.

Les propositions du CNA .

4_ Vers la mise en place d'une concertation fonctionnelle et institutionnalisée .

Comme cela vient d'être vu, il importe de repenser les méthodes pour permettre à la fois à tous les acteurs de la chaîne alimentaire et aux simples consommateurs qui en éprouvent le besoin de participer plus activement à la construction des décisions de politique alimentaire.

À l'inverse, la concertation et l'organisation du débat public peuvent contribuer à éclairer les responsables publics et précisément les aider à mieux écouter les préoccupations des citoyens alors que la « démocratie des sondages » les conduit souvent à une lecture encore plus difficile et mouvante des jeux d'acteurs et des enjeux. Une dimension de la présente réflexion doit concerner l'organisation institutionnelle d'un dispositif de « matérialisation du public » et de qualification des sujets à traiter.

Sur la base de l'organisation actuelle de fonctionnement du CNA, qui est un lieu de concertation et de débat entre les organisations représentatives et les instances publiques, et de finalisation de ce débat, des aménagements peuvent être proposés pour permettre une concertation institutionnelle plus large.

4.1_ Les principes d'organisation d'une concertation institutionnalisée .

Les controverses socio-techniques et les débats qui émergent sur des problématiques complexes sont nombreux et doivent le rester. Ils se déroulent sur des scènes diverses, dans des arènes différenciées ; les médias, le Parlement, la rue, le tribunal, les comités d'experts, les colloques scientifiques, etc. Dans tous ces cas, la controverse est une respiration de la société où de nouvelles identités et de nouveaux arguments apparaissent.

L'objectif du CNA est de proposer une méthode qui, à partir de l'identification et de la confrontation des arguments selon des modalités qui s'apprécient en fonction des circonstances et des caractéristiques du sujet, permette de conduire une concertation visant à préparer les décisions publiques. Dans la mesure où cette proposition méthodologique serait approuvée par les membres du Conseil, il conviendrait d'ouvrir une période expérimentale d'une durée prédéterminée pour tester sa validité préalablement à une formalisation du processus.

La méthode qui permet de conduire une concertation dans laquelle s'inscrivent, pour le moins, le dialogue avec les organisations représentatives de la chaîne alimentaire et son éventuel élargissement aux profanes, prenant appui sur des travaux émanant du premier cercle d'expertise décrit ci-dessus et approfondissant l'expertise dans ses dimensions économiques et sociales notamment, doit obéir à plusieurs principes.

4.1.1_ *Indépendance* .

Tout d'abord, la concertation doit relever d'une instance suffisamment diversifiée et équilibrée dans sa représentativité pour que, d'une part, aucun intérêt ou considération spécifique ne soient écartés, que la pluralité des avis soit respectée et que, d'autre part, les enseignements retirés des échanges et les recommandations puissent être crédibles pour l'opinion. De plus, il est sans doute souhaitable que la concertation ne soit organisée ni directement par les pouvoirs publics, ni par les instances du premier cercle d'expertise qui s'expriment dans un autre registre, mais par une instance indépendante, dont ni la présidence de l'instance plénière, ni celle des groupes de travail, ne seraient assurées par les pouvoirs publics. Pour les mêmes raisons, les débats portés en leur nom par des organisations représentatives, notamment des consommateurs, qui affichent leurs positions, comme c'est leur droit et leur finalité, ne doivent probablement pas être conduits sans une articulation minimale avec l'instance garante du bon déroulement de la concertation.

4.1.2_ *Reposer sur une procédure* .

Dans un passé récent, les débats sur l'alimentation ont été nombreux, mais pour la plupart désorganisés ou organisés ponctuellement. Beaucoup ne se sont engagés qu'après la décision. L'essentiel des débats s'est développé dans les médias. Ils n'ont, de fait, débouché le plus souvent que sur des positions radicales voire irréductibles. Ils ont permis de faire émerger des aspects de certains problèmes qui n'avaient pas été pris en compte mais ils n'ont pas permis d'éclairer suffisamment en amont l'action des pouvoirs publics et des opérateurs de la chaîne alimentaire.

Par ailleurs, l'expérience récente de débats publics sur les OGM conduits par trois associations nationales de consommateurs (CLCV, Familles Rurales, UFCS) a été intéressante mais montre la difficulté de tels débats si l'on veut s'exposer le moins possible aux critiques et bénéficier d'une certaine crédibilité, comme l'ont souligné ces organisations dans la synthèse qu'elles ont dressée de ces débats. Il est indispensable que le processus fasse l'objet d'une véritable organisation, c'est-à-dire ne donne pas l'impression d'être conçu et mis en œuvre au coup par coup, donc soupçonné d'être bâti en vue d'aboutir à une solution prédéterminée. Il doit être engagé dans le cadre d'une procédure prédéfinie de manière générale et ainsi susceptible de devenir familière aux citoyens et de susciter leur adhésion. Ainsi, les organisations concernées, qui avaient arrêté un dispositif commun à la totalité des débats, signalent les critiques suivantes : « Certains nous ont fait le reproche de "faire le jeu du Gouvernement", entendant par là que le résultat et le rendu de ces réunions lui permettrait de continuer à imposer aux consommateurs français les OGM dans leur alimentation » ; « Autre critique couramment exprimée : la prise de parole individuelle plutôt que celle des groupes de pression plus à même que le citoyen lambda de s'exprimer sur le sujet des OGM » ; « Bien sûr, ces débats n'ont pas réuni un échantillon représentatif de la population française, tant au niveau des catégories socioprofessionnelles, que des classes d'âge, ou encore en terme d'opinions, les anti-OGM étant nettement plus nombreux que les pro-OGM » ; etc. La conduite des débats ultérieurs doit bénéficier de cette expérience.

En ce qui concerne les États Généraux de l'alimentation, le « tuilage » de plusieurs étapes : enquête d'opinion, ateliers préparatoires, forums régionaux, journée de clôture, a montré qu'une procédure doit être complètement articulée si l'on veut qu'elle prenne son sens, même si les sociologues soulignent que le risque de « carcan » doit être prévenu.

La procédure doit, à partir d'une caractérisation et d'une qualification des acteurs et des arguments connus dès le départ, préciser les aspects organisationnels de la concertation et l'enchaînement de ses phases successives pour parvenir à leur enrichissement progressif.

4.1.3_ *Finalisation* .

La concertation recouvre plusieurs réalités. Pour certains auteurs, si elle vise à la participation à la prise de décision, elle peut être à finalité pédagogique : apprendre à confronter des idées et à mesurer la complexité des problèmes à résoudre, c'est l'école de la démocratie. Pour d'autres, la participation, sous toutes ses formes, ne sert qu'à légitimer la décision et la rendre plus acceptable pour qu'elle ne soit pas considérée comme le simple caprice d'une autorité publique ; il s'agirait peut-être alors d'une instrumentalisation de la participation assortie d'une sorte de partage de la responsabilité. Enfin, une troisième thèse consiste à considérer que le but ultime de la participation est l'amélioration de la qualité de la décision. Grâce aux

informations apportées par le public, des erreurs peuvent être corrigées et la décision être améliorée. C'est la thèse fonctionnelle ou utilitaire, qui paraît la plus adaptée aux objectifs poursuivis par le CNA.

Selon le CNA, le débat public ne doit pas être conçu pour satisfaire à une mode, mais pour contribuer à l'anticipation ou à la résolution d'un problème. Il doit viser, pour le moins, à l'identification des tendances majoritaires et dissidentes et, si possible, au dégagement d'un consensus ou d'une méthode permettant le respect d'aspirations différentes. Il est possible aujourd'hui, sur la base des travaux relatifs à la théorie de la négociation, de poser les conditions qui permettent aux acteurs de dépasser des positions antagonistes de départ, mêmes fortes, et d'arriver à un consensus. La négociation procédurale repose d'abord sur un engagement des acteurs dans la négociation selon un arbre décisionnel qui repose sur trois questions successives (Chacun pense-t-il qu'il y a un intérêt collectif à un accord? L'acteur est-il sûr que l'accord se fera? L'acteur est-il sûr d'être dans l'accord?). La négociation procédurale repose ensuite sur un processus qui vise à décomposer les positions individuelles initiales pour essayer de les rassembler dans une formulation commune et composite. Les trois étapes de ce processus sont donc successivement l'affirmation des positions de départ, l'exposé des intérêts apparents et, enfin, la découverte progressive des intérêts sous-jacents.

Dans la mesure du possible, ce processus finalisé doit donc viser à identifier des solutions pratiques que les décideurs publics ou les opérateurs économiques s'attacheront à mettre en œuvre.

L'instance en charge de l'organisation de la concertation examinera *a posteriori* si les conclusions et recommandations émergentes ont effectivement été prises en compte dans les décisions.

4.1.4_ *Limitation dans le temps* .

Ce type de processus est nécessairement long et il est probablement nécessaire de fixer au préalable un délai de réalisation pour chacune des étapes. Au total, en fonction du nombre d'étapes retenues, ce délai ne peut sans doute pas être inférieur à trois mois ni excéder six mois.

4.1.5_ *Choix des sujets* .

Faute qu'aient été menés jusqu'ici des débats publics, hormis quelques rares expériences, ou même, sauf exception, des consultations publiques, il est difficile de définir *a priori* la typologie des sujets nécessitant une implication large du public. L'expérience montre qu'il y a des cas dans lesquels le débat public est nécessaire et des situations pour lesquelles la consultation publique, voire transversale, suffit. Rétrospectivement, beaucoup considèrent que sur les OGM un débat préalable aux premières autorisations de mise en culture aurait été nécessaire. Ils pensent en outre que ce débat reste possible, notamment sur les animaux génétiquement modifiés.

La concertation transversale peut permettre de faire émerger la nécessité de la mise en débat public d'une orientation. En effet, certains sujets semblent imposer, outre une implication des organisations représentatives, une implication d'un public plus large. Ainsi, le projet d'adoption d'une nouvelle technologie, d'un nouveau processus de fabrication, devrait être connu et débattu par la société civile avant d'être validé par les autorités. Il devrait en être de même de tout changement significatif des règles générales d'information des consommateurs, puisque ce sont eux qui, par définition, en sont les destinataires et les utilisateurs.

D'autre part, des structures en contact direct et permanent avec le grand public (Cité des sciences et de l'industrie) pourraient avoir un rôle de veille sur des sujets mobilisant le public et susceptibles de faire l'objet de débat. Un partenariat entre le CNA et de telles structures semble souhaitable et probablement possible.

4.1.6_ *Modularité* .

En matière alimentaire, il y a de très nombreuses décisions à prendre : il n'est donc pas possible d'avoir recours systématiquement à une consultation du public et à un débat public.

Cependant, si certains textes relatifs à la sécurité des personnes, après avoir été rapidement conçus, sont d'application immédiate, d'autres relatifs à la qualité des aliments, aux modes de production ou à des règles générales de sécurité et de nutrition, sont pris dans des espaces temps suffisamment longs pour permettre au moins, en premier lieu, une concertation transversale avec les organisations représentatives. Or, l'expérience montre que beaucoup de textes réglementaires ou de décisions publiques sont élaborés sans qu'il y ait de concertation avec les organisations représentatives ni, *a fortiori*, avec le public.

Cependant, si, dans certains cas (existence de controverses importantes, multiplicité des acteurs concernés, complexité des imbrications, etc.), l'implication d'un plus large public peut être bénéfique, voire

nécessaire, elle doit rester un processus modulable pour prendre en compte la diversité des situations et des coûts relatifs à sa mise en œuvre. Ainsi, le dialogue et la concertation avec les organisations représentatives conservent, dans la plupart des situations, tout leur intérêt.

Plusieurs modules sont envisageables d'un simple point de vue théorique pour impliquer de manière croissante le grand public. Selon l'importance de l'enjeu et le temps disponible, tout ou partie de ces modules serait utilisé en fonction d'une qualification préalable des arguments connus.

En premier lieu, le processus doit permettre de recenser les organisations ou personnes qui peuvent avoir un point de vue éclairé à apporter, en second lieu, il doit permettre la confrontation des positions et l'échange de vues entre les organisations représentatives qui se sont exprimées sur le sujet considéré, les décideurs publics, les experts. La déclaration commune des trois associations nationales de consommateurs organisatrices de débats publics sur les OGM illustre bien cette nécessité. Elles ont ainsi tenu à souligner : « *Il ne s'agit pas de dégager une majorité pour ou contre les OGM mais de recueillir les points de vue, les interrogations, les propositions des personnes en tant qu'individu et de les faire remonter sans les dénaturer, ni les tronquer* ». Cette forme n'est pas à proprement parler publique.

Pour qu'elle le devienne, la consultation d'un public plus large, sur Internet notamment, et un recueil des principales positions prises en dehors des organisations représentatives doivent être entrepris. Cette forme devrait être largement développée et ses modalités doivent donc être prévues.

Une forme encore plus élaborée peut reposer sur la mise en place de forums publics comme par exemple ce qui a été entrepris lors des États Généraux de l'alimentation. Cette forme ne devrait pas être conçue et pratiquée de manière indépendante des autres, mais comme un module supplémentaire après qu'une première consultation des instances représentatives et/ou publiques en aient montré la nécessité, qu'un recensement de tous les acteurs concernés ait été effectué, que leurs arguments aient été récusés de manière que le débat public proprement dit puisse être le plus effectif et le plus enrichissant possible.

Il apparaît d'ores et déjà, compte tenu des moyens financiers et humains nécessaires, qu'il sera probablement difficile de conduire plus de trois ou quatre débats complets au cours d'une même année.

Pour organiser le dialogue avec les organisations représentatives de la chaîne alimentaire et son élargissement à un public plus large, une solution consisterait à créer une instance spécifique, comme la Commission du débat public, en matière d'environnement. Cependant, cette solution présenterait deux inconvénients majeurs. Créer une instance supplémentaire dans le domaine de l'alimentation, alors qu'il en existe déjà beaucoup, ne serait pas un facteur de clarification pour l'opinion ni pour les acteurs de l'alimentation. Par ailleurs, créer une instance spécifique ne satisferait pas à l'un des principes dégagés précédemment : celui d'un dispositif d'ensemble et modulable, comportant, selon les sujets, soit une consultation des organisations représentatives, soit un dialogue avec un public élargi. Une solution alternative consiste à confier cette fonction à une instance déjà existante, permettant une continuité et une vue d'ensemble des différentes modalités de consultation et de l'alimentation.

4.2_ *Les évolutions à prévoir dans le mode de fonctionnement du CNA .*

Grâce d'une part, à sa composition, qui permet une représentation très large des différents partenaires de l'alimentation, et ainsi l'expression de nombreuses sensibilités, et d'autre part au fait que, statutairement, il ne soit présidé ni par un représentant des pouvoirs publics, ni par un représentant d'une institution concernée, mais par une personnalité indépendante, le CNA permet de répondre aux principes précédemment exposés et pourrait constituer, après quelques réaménagements, l'instance *ad hoc* pour l'organisation institutionnelle de la concertation dans le domaine de l'alimentation.

Compte tenu des attentes exprimées, tant par les pouvoirs publics que par les citoyens, ses règles de fonctionnement doivent toutefois être améliorées pour prendre encore mieux en compte la plupart des sensibilités qui s'expriment actuellement dans l'opinion.

L'inspiration de ces évolutions peut être tirée de l'expérience propre du CNA, et en particulier des débats qu'il a conduits sur l'ESB en associant le plus grand nombre possible d'acteurs concernés. Cette inspiration peut également être tirée de l'expérience des commissions d'enquête parlementaire, du Conseil économique et social, qui auditionnent le plus largement possible, et de la Commission nationale du débat public, qui est maintenant opérationnelle en matière d'environnement.

4.2.1_ *Élargir les possibilités de saisine* .

Pour toute question relevant de son domaine de compétence, le CNA peut être saisi par :

- Au moins un des ministres chargés de l'Agriculture, de la Consommation et de la Santé,
- Toute autre instance consultative reconnue par l'autorité publique,
- Au moins un de ses collègues, à la majorité des deux tiers des membres qui le constituent,
- Son président.

Il pourrait être envisagé d'élargir ces possibilités de saisine soit par la voie parlementaire (au moins vingt députés ou vingt sénateurs), soit par les associations reconnues d'utilité publique non présentes au Conseil (associations de sujets allergiques, diabétiques, etc.) et représentant les intérêts d'un nombre significatif d'usagers, soit un collectif d'associations de consommateurs ou d'organisations de la chaîne alimentaire non présentes au CNA.

Dans la pratique, déjà, lorsque de tels groupes en manifestent le souhait et qu'ils n'ont pas la possibilité formelle de saisir le CNA, celui-ci en tient compte dans son programme de travail.

En outre, au-delà de la présence de membres de l'AFSSA au Conseil, le CNA devrait pouvoir saisir l'Agence lorsque plusieurs collègues, qui n'ont pas la possibilité institutionnelle de le faire directement, s'estiment confrontés aux mêmes interrogations dont le caractère scientifique apparaît incontestable.

4.2.2_ *Élargir la représentation au sein du Conseil* .

Certaines organisations parfois directement concernées par les questions de politique alimentaire ne sont pas membres du CNA, notamment des organisations du secteur de l'alimentation animale (SNIA et SYN-COPAC), des fournisseurs d'ingrédients (arômes, auxiliaires technologiques), des intrants agricoles (produits phytosanitaires, engrais) ou des médicaments vétérinaires (SNIV, SNIR et SIMV). Certaines professions, comme les producteurs du secteur halieutique, ne sont pas représentées au CNA. C'est également le cas des associations de protection de l'environnement. Si le CNA a déjà très largement ouvert ses groupes de travail, il est probablement nécessaire de combler, d'une manière ou d'une autre, cette absence, pour que le CNA représente mieux encore l'ensemble de la chaîne alimentaire. En outre, certains prescripteurs d'opinion (représentants des médias, professionnels de la santé et du monde éducatif) font défaut, alors que leur rôle est essentiel dans la construction de l'opinion publique et des comportements alimentaires. Cette lacune devrait être comblée. Il pourrait, entre autres, être prévu qu'au moment de la constitution de tout groupe de travail, une recherche préliminaire soit effectuée pour lister l'ensemble des acteurs potentiellement concernés.

4.2.3_ *Élaborer une charte de la concertation* .

La Charte de la concertation, publiée en 1996 sous l'égide du ministère de l'Environnement, par un groupe de travail pluridisciplinaire composé d'élus, de maîtres d'ouvrages privés et publics, de représentants d'associations, de fonctionnaires, même si elle semble avoir été assez peu mise en œuvre concrètement, n'a jamais été contestée sur le fond. Cette charte se donne un triple objectif :

- Promouvoir la participation du public,
- Améliorer le contenu des projets,
- Fournir aux différents partenaires les éléments d'un code de bonne conduite.

En matière de politique alimentaire, l'organisation institutionnelle d'une concertation fonctionnelle pourrait, elle aussi, s'appuyer sur une charte posant les principes généraux des « bonnes pratiques » en matière de concertation. Son contenu pourrait être élaboré et négocié au sein du CNA.

4.2.4_ *Une révision des moyens de fonctionnement* .

4.2.4.1_ *Mettre en place un site Internet autonome* .

L'hébergement actuel des avis par le site du ministère de l'Agriculture et de la Pêche est utile mais n'est pas totalement adapté aux besoins nouveaux du Conseil et aux attentes actuelles.

Le Conseil national de l'alimentation doit être facilement accessible à tout internaute et le site doit être conçu pour qu'il puisse être au besoin interactif. Des questions doivent pouvoir être posées au CNA, qui doit se mettre en situation d'y répondre ou de faire savoir où se trouvent une ou des réponses. En outre, des forums temporaires doivent pouvoir être animés à partir de son site.

Par ailleurs, le site du CNA devrait être intégré au portail interministériel sur l'alimentation qui se met actuellement en place et des liens devraient exister avec tous les sites que les organisations représentées au Conseil ont déjà construits. Des liens devraient aussi exister avec l'AFSSA, les instituts de recherche publique et les sites du Gouvernement.

4.2.4.2_ *Réserver les budgets nécessaires à cette organisation* .

De la simple animation d'un site et de forums Internet à l'organisation de forums publics sur le modèle des États Généraux de l'alimentation, il apparaît que des ressources budgétaires sont indispensables pour une organisation institutionnelle de la concertation. L'absence de budget de fonctionnement propre au CNA et les disponibilités budgétaires qui lui sont actuellement allouées au cas par cas par les directions générales qui animent son secrétariat pour conduire son action et sa communication (animation de groupes de travail, publication de la Lettre du CNA) pourraient manquer de souplesse dans le cadre des évolutions proposées.

L'indépendance du Conseil voudrait qu'il fonctionne sur la base de ressources publiques qui seraient évaluées en fonction des perspectives du nombre de concertations à organiser et de l'estimation prévisionnelle des modules à mettre en œuvre. Il pourrait soit disposer de sa propre dotation budgétaire, soit être lié par une convention cadre d'une durée au moins égale à trois ans avec l'une au moins de ses tutelles administratives, convention lui déléguant les crédits nécessaires.

4.3_ *Les étapes successives de l'implication progressive de la société civile* .

Comme cela vient d'être vu, la concertation est nécessairement un processus en plusieurs phases et se déroulant dans un espace de temps suffisamment long. En outre, le processus doit être modulaire, c'est-à-dire conçu comme une succession d'étapes qui seront ou non mises en œuvre en fonction des circonstances (complexité du sujet, mobilisation des acteurs ou de l'opinion, existence de divergences). Le processus pourra comprendre, en tout ou partie, une consultation des organisations professionnelles, une consultation publique et une confrontation ou débat public.

4.3.1_ *Du débat transversal...*

Si la saisine du CNA est jugée recevable, un débat transversal, étape préliminaire indispensable et parfois suffisante, est organisé. Il permet, en particulier par la recherche d'un traitement exhaustif des prises de positions sur le sujet considéré, de prendre en compte les limites inhérentes à la représentativité. La consultation des organisations représentatives sur un certain nombre de sujets permet de crédibiliser leur action. Il doit impliquer l'ensemble des personnes ou organisations dont l'audition ou la participation est jugée utile pour éclairer les débats sous les différents aspects possibles (cela peut représenter quelques dizaines à quelques centaines d'interlocuteurs). Il doit tenter d'avoir une approche exhaustive, incluant y compris les positions qui apparaîtraient minoritaires, voire marginales.

Dans ce module organisationnel, les débats relatifs au second cercle d'expertise socio-économique trouvent théoriquement leur place. Même si cette possibilité en est ouverte par le décret l'ayant institué, le CNA doit pouvoir permettre l'expression des instances publiques de recherche et d'expertise compétentes en ces domaines (économie, sociologie, droit, éthique, etc.) pour organiser en son sein les réflexions du second cercle. Pour pouvoir parler d'expertise de second cercle, la condition préalable est que le sujet considéré doit avoir été traité dans le cadre de l'expertise de premier cercle ou pouvoir l'être.

Le principal critère qui peut conduire à une consultation du public est la présence d'un décalage argumentaire important entre des éléments de fait rapportés par l'expertise scientifique ou les milieux professionnels et la perception par le public. Cette dernière peut être identifiée par le truchement des médias ou des enquêtes sociologiques.

En fonction des conclusions de cette concertation transversale, le CNA proposera le développement d'une phase supplémentaire qui pourra être soit une consultation du public, soit un débat public.

4.3.2_ *... à la participation du public* .

Dans une seconde phase dont l'éventuelle nécessité apparaît soit d'emblée, soit au terme du débat transversal, le processus doit favoriser une participation active du public. Cette étape doit permettre une implication directe des citoyens qui éprouveraient le besoin de faire valoir leur point de vue.

4.3.2.1_ *Constituer un groupe ou une commission particulière chargés d'organiser le débat public sur le sujet retenu et de s'assurer de son bon déroulement .*

Tout d'abord, un groupe ou une commission, qui comprend au moins un membre de chaque collège, au besoin en introduisant une disposition particulière dans le règlement intérieur, est constitué. Sa présidence est confiée à un membre titulaire du CNA.

Ce groupe n'a pas vocation à se prononcer sur le projet ou à donner un avis ; il est simplement le garant du bon déroulement de la consultation publique et, le cas échéant, du débat public.

4.3.2.2_ *Constitution d'un fond documentaire .*

La première tâche de cette commission va être de constituer un fond documentaire qui comportera d'une part les éléments issus du débat transversal, un état bibliographique approfondi faisant l'inventaire exhaustif des connaissances, les éléments éventuellement issus d'un appel à contribution de tous ceux qui ont un savoir ou une prise de position relatif à la saisine.

4.3.2.3_ *La consultation publique .*

Il s'agit de mettre à la disposition d'un public élargi le fond documentaire préalablement constitué afin de pouvoir recueillir les réactions qu'il suscite.

Cette technique a été, dans le passé, parfois utilisée par les pouvoirs publics lors de l'élaboration de textes réglementaires (ce fut notamment le cas pour les additifs alimentaires), mais de manière ponctuelle. Elle devrait être fortement développée.

Il y a lieu, tout d'abord, de faire figurer l'ensemble du dossier constitué par le groupe ou la commission, de sorte que les internautes puissent réagir sur une base commune d'informations disponibles et n'ayant pas nécessairement un caractère consensuel.

D'un point de vue organisationnel, la consultation publique peut s'effectuer soit en ligne, sur la base d'un dossier complet consultable sur Internet sous la forme d'un forum interactif au sein duquel il est possible de recueillir des impressions ou avis (il convient cependant de veiller, au moins en l'état actuel de la diffusion d'Internet, à ce que d'autres supports puissent être utilisés), soit dans les administrations concernées, centrales ou régionales, par un système de type « main courante » (organisation de lieux de consultation du projet et de la documentation, avec tenue d'un registre des personnes qui ont consulté et des observations formulées).

En l'état actuel de l'utilisation d'Internet, les deux méthodes devraient être utilisées simultanément.

Sur cette base, l'objectif est de recueillir l'ensemble des points de vue, suggestions ou contestations émises, et d'en faire un traitement au moins statistique en utilisant la recherche par mots clés. Les personnes intéressées en raison de leur activité professionnelle ou de leur fonction sont invitées à indiquer en quelle qualité elles interviennent.

À l'issue des délais impartis, le président du groupe ou de la commission dresse un bilan du déroulement de la consultation publique et le remet au président du CNA. Certains éléments peuvent apparaître (positions antagonistes en apparence irréductibles, conflits d'intérêt, contradictions fortes, etc.) qui justifient la possibilité de mettre en place les conditions d'une controverse publique entre les différents protagonistes. Dans ce cas, l'interactivité des échanges est recherchée pour permettre une redéfinition collective des enjeux : c'est la phase du débat public proprement dit.

4.3.2.4_ *Le débat public .*

Le débat public doit principalement être considéré comme la mise en présence physique de personnes ayant exprimé des positions marquées ou représentatives de positions fréquemment exprimées dans le cadre de la consultation publique, d'experts, de représentants institutionnels, de « profanes » recrutés par des techniques appropriées. Cette mise en situation doit créer les conditions favorables au développement d'une controverse. L'organisation matérielle du forum ainsi constitué, son périmètre, sont décidés en séance plénière du Conseil national sur la base des préconisations des personnalités compétentes en matière d'expérimentation du débat public et de l'avis de la commission particulière.

Il semble, compte tenu de l'expérience acquise notamment dans le cadre des États Généraux de l'alimentation, que le recours aux techniques traditionnelles (forums publics) se heurte à certaines difficultés qui constituent un obstacle à la participation du public (horaire, transport), et devront être prises en compte par la commission particulière.

Comme il est pratiqué par la Commission nationale du débat public en matière d'environnement, le débat doit avoir une durée prédéfinie. Cette nécessité peut naturellement être précisée en fonction des contraintes relatives à une prise de décision publique et de la nature du sujet débattu.

Après les échanges, la commission particulière, aidée par les experts, vérifie si une requalification des enjeux a été rendue possible par les échanges. Elle vérifie également si les positions en apparence irréductibles ont trouvé une autre forme d'expression, susceptible de déboucher sur des recommandations pratiques. Elle prépare une synthèse portée devant l'assemblée plénière.

4.3.2.5_ *Dans tous les cas, la délibération du Conseil est nécessaire .*

La recherche du consensus est l'aboutissement théorique du processus, qu'il se limite à un débat transversal ou qu'il implique le public. Cette recherche intervient donc nécessairement en réunion plénière sur la base des éléments préparés pour les délibérations.

Un avis provisoire est alors mis au point par les membres du Conseil puis éventuellement, si les délais le permettent, mis en consultation publique pendant une période nécessairement restreinte pour ultime validation. Cette ultime phase de consultation, dont la nécessité s'apprécie au cas par cas, permet de vérifier que cette voie permet effectivement un consensus, la conciliation de positions au départ divergentes (ou une articulation consensuelle des positions).

Un relevé de conclusions ou avis comportant dans la mesure du possible diverses préconisations est mis au point à l'issue d'une ultime séance plénière et adressé aux autorités publiques et à l'ensemble des partenaires.

Tout bilan, relevé de conclusions ou avis adressé aux pouvoirs publics, comportera une information selon laquelle le CNA dressera périodiquement le bilan des suites réservées aux débats qu'il a conduits, la périodicité dépendant du problème posé.

Par la suite, une synthèse facilement accessible et le bilan de ce travail sont publiés sur le site du CNA et par le canal des publications officielles des ministères concernés, de sorte qu'ils soient accessibles au plus grand nombre.

4.4_ *Constituer une plate-forme expérimentale .*

Malgré les expériences de concertation et d'organisation du débat public ayant été menées à bien et les enseignements qu'elles offrent *a posteriori*, il est sans doute prudent de ne pas figer prématurément les dispositifs avant d'avoir pu constater *in situ* leur efficacité. Par conséquent, le Conseil considère qu'une plate-forme expérimentale dont l'objectif sera de tester différentes formules sur une période, par exemple de trois ans, est indispensable. L'évaluation de cette expérience permettrait alors de faire une proposition ayant un caractère plus permanent, qui aurait en outre vocation à être institutionnalisée dans ses fondements.

Ce rapport expose la nécessité d'une prise en compte des attentes du public à l'amont des principales décisions publiques comme un moyen de limiter la controverse improductive *a posteriori* et surtout un instrument pour intervenir au plus juste par rapport aux aspirations de la société.

Ainsi, un dialogue accru avec la société civile doit être envisagé non comme une mode, mais comme un moyen propre à contribuer au rétablissement de la confiance des consommateurs en leur alimentation.

Les quelques évolutions proposées dans le fonctionnement du CNA viennent à l'appui d'un examen des systèmes actuels de prise de décision et des procédures d'implication du public décrites par plusieurs chercheurs, notamment en sciences sociales.

Ce rapport ne fait pas du Conseil national de l'alimentation l'unique instance où il serait possible de débattre de l'alimentation mais il montre qu'en revanche, le Conseil a bien un rôle important à jouer. Dans cet esprit, le Conseil présente un ensemble de propositions de méthodes et les transmet aux pouvoirs publics.

5_ *Annexes* ■

5.1_ *Bibliographie* ■

- [1] M. Callon, Des différentes formes de démocratie technique, *Risque et Démocratie, Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, 38, 1999, 37-54.
- [2] P. Kourilsky, G. Viney, Le principe de précaution, Rapport au Premier ministre, Odile Jacob Ed., 2000.
- [3] C. Marris, OGM : comment analyser les risques, *Biofutur*, 195, 1999, 44-47.
- [4] B. Fischhoff, *Risque et Société, Nucléon*, M. Tubiana Ed., 1999, 207-225.
- [5] P. Slovic, *Risque et Société, Nucléon*, M. Tubiana Ed., 1999, 85-100.
- [6] C. Marris, I. Langford, *New Scientist*, 151, 1999, 2049.
- [7] B. Wynne, *Society risk and technology*, J. Conrad Ed., 1980.
- [8] R. Grove-White, *Uncertain world : OGM, food and publics attitudes in Britain*, Center for the study of Environmental Change, Lancaster University, 1997.
- [9] ESRC Global Environment Change Program, 1999, The politics of GM food : risk, science and public trust, Special briefing n°5, University of Sussex, disponible sur www.gecko.ac.uk.
- [10] B. Wynne, *The Guardian*, 16 septembre 1999.
- [11] B. Sylvander, *Projet de rapport au CNA sur la notion de qualité*.
- [12] Avis n°22 du CNA du 1^{er} avril 1999 relatif à la place de la science et des autres considérations dans les décisions nationales et internationales en matière de politique de l'alimentation.
- [13] P. Lascoumes, *Productivité des controverses et renouveau de l'expertise, Risque et Démocratie, Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, 38, 1999, 75-95.
- [14] B. Sylvander et O. Biencourt, *La négociation des normes sur les produits animaux : une approche procédurale sur le cas du lait cru*, article soumis à publication, février 2000.

5.2_ *Liste des personnes ayant contribué à la réflexion* ■

Rédaction : Sidonie Suberville (CNA) ; Daniel Nairaud (DGAL/CNA).

Président : Christian Babusiaux (président du CNA).

Groupe de travail : Jean-Loup Allain (ANIA) ; Gérard Benoist du Sablon (ORGEKO) ; José Cambou (FNE) ; Marc Chambolle (AFSSA) ; Isabelle Fillaud (CGAD) ; Jean-Claude Flamant (INRA) ; Marie-Odile Gailing (ANIA) ; Jean-Lou Germain (CCC) ; Valérie Godfrin (École des mines de Paris) ; Frédéric Gueudar Delahaye (OFIVAL) ; Françoise Guillon (UFCS) ; Luçay Han-Ching (IFREMER) ; Pierre Benoit Joly (INRA) ; Michelle Marlard (DGCCRF) ; Claire Marris (INRA) ; Ambroise Martin (AFSSA) ; Pierre Meslier (FNAA-CFE-CGC) ; Christine Noiville (CNRS) ; Jean-Claude Olivier (Confédération Paysanne) ; Guy Paillot (INRA/CEA) ; Vincent Perrot (CLCV) ; Anny Pierre (CSF) ; Sylvie Pouteau (INRA) ; Emmanuel Rodriguez (CSF) ; Bertil Sylvander (INRA) ; Jean-Luc Volatier (AFSSA).

5.3_ *Liste des abréviations utilisées* ■

AFNOR : Agence française de normalisation.

AFSSA : Agence française de sécurité sanitaire des aliments.

AFSSAPS : Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé.

AFOC : Association force ouvrière consommateurs.

AMM : Autorisation de mise sur le marché.

ADEIC/FEN30 : Association d'éducation et d'information du consommateur de la fédération de l'éducation nationale.

ANIA : Association nationale des industries agroalimentaires.

APCA : Assemblée permanente des chambres d'agriculture.

ASSECO/CFDT : Association études et consommation-CFDT.

CCC : Comité de coordination des collectivités.

CEA : Commissariat à l'énergie atomique.

CEDAP : Commission interministérielle d'étude des produits destinés à une alimentation particulière.

CGAD : Confédération générale de l'alimentation en détail.

CGI : Confédération française du commerce de gros et du commerce international.

CLCV : Confédération du logement et du cadre de vie.

CNA : Conseil national de l'alimentation.

CNJA : Centre national des jeunes agriculteurs.

CNIEL : Centre national interprofessionnel de l'économie laitière.
CNRS : Centre national de la recherche scientifique.
CSF : Confédération syndicale des familles.
CSHCF : Chambre syndicale de la haute cuisine française.
CSHPF : Conseil supérieur d'hygiène publique de France.
DGAL : Direction générale de l'alimentation.
DGDDI : Direction générale des douanes et des droits indirects.
DGS : Direction générale de la santé.
DGCCRF : Direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes.
ESB : Encéphalopathie spongiforme bovine.
FCD : Fédération du commerce et de la distribution.
FGA : Fédération générale agroalimentaire.
FGTA : Fédération générale des travailleurs de l'agriculture, de l'alimentation, des tabacs et allumettes.
FIRS : Fond d'intervention et de régularisation du marché du sucre.
FNAA : Fédération nationale agroalimentaire.
FNAF : Fédération nationale agroalimentaire et forestière.
FNE : France nature environnement.
FNSEA : Fédération nationale syndicale des exploitants agricoles.
IFN : Institut français de la nutrition.
IFREMER : Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer.
INAO : Institut national des appellations d'origine.
INDECOSA/CGT : Association pour l'information et la défense des consommateurs salariés-Confédération générale du travail.
INRA : Institut national de la recherche agronomique.
INSERM : Institut national pour la santé et la recherche médicale.
INTERBEV : Association nationale interprofessionnelle du bétail et des viandes.
INTERFEL : Association interprofessionnelle des fruits et légumes.
InVS : Institut national de veille sanitaire.
LMR : Limite maximale de résidus.
MODEF : Confédération nationale des syndicats d'exploitants familiaux.
OCDE : Organisation de la coopération et du développement économique.
ODEADOM : Office de développement de l'économie agricole des départements d'Outre-Mer.
OFIMER : Office national interprofessionnel des produits de la mer et de l'aquaculture.
OFIVAL : Office national interprofessionnel des viandes, de l'élevage et de l'aviculture.
OGM : Organisme génétiquement modifié.
OMC : Organisation mondiale du commerce.
ONIC : Office national interprofessionnel des céréales.
ONIFLHOR : Office national interprofessionnel des fruits, des légumes et de l'horticulture.
ONILAIT : Office national interprofessionnel du lait et des produits laitiers.
ONIOL : Office national interprofessionnel des oléagineux, protéagineux et cultures textiles.
ONIPPAM : Office national interprofessionnel des plantes à parfum, aromatiques et médicinales.
ONIVINS : Office national interprofessionnel des vins.
ORGECO : Organisation générale des consommateurs.
ORSTOM : Organisme de recherche scientifique et technique outre-mer.
SIMV : Syndicat de l'industrie du médicament vétérinaire et du réactif.
SNERRS : Syndicat national des entreprises régionales de la restauration sociale.
SNIA : Syndicat national des industriels de l'alimentation animale.
SNIR : Syndicat national de l'industrie du réactif.
SNIV : Syndicat national de l'industrie du médicament vétérinaire.
SNRC : Syndicat national de la restauration collective.
SNRLH : Syndicat national des restaurateurs, limonadiers et hôteliers.
SYNCOPAC : Fédération nationale des coopératives de production et d'alimentation animale.
UFCS : Union féminine civique et sociale.
UPPR : Union provençale pour la promotion de la restauration.

- **Le CNA est une instance consultative indépendante ■**

Le Conseil national de l'alimentation (CNA) est consulté par les ministres en charge de l'Agriculture, de la Santé et de la Consommation sur la définition de la « politique alimentaire » française. Il peut, en particulier, être interrogé sur « l'adaptation de la consommation aux besoins nutritionnels, la sécurité alimentaire des consommateurs, la qualité des denrées alimentaires, l'information des consommateurs ». Il peut s'autosaisir.

Le CNA représente toute la « chaîne alimentaire » ■

Le CNA est composé de 47 membres représentant toutes les composantes de la « chaîne alimentaire » et de la société civile : associations de consommateurs et d'usagers (9 membres), producteurs agricoles (9 membres), transformation et artisanat (9 membres), distribution (3 membres), restauration (6 membres), syndicats des salariés de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la distribution (5 membres), personnalités scientifiques qualifiées (6 membres), représentants des ministères techniques concernés et de l'AFSSA, qui participent aux débats avec voix consultative. Il est présidé par Monsieur Christian Babusiaux.

Le CNA émet des avis et recommandations ■

Dès qu'il est saisi d'une question par les pouvoirs publics ou par son président, le CNA, qui tient des réunions plénières environ tous les deux mois, constitue un groupe de travail présidé par l'un de ses membres. Le rapporteur est un membre du CNA ou une personnalité extérieure. Le groupe, qui doit être composé de personnes aux « sensibilités différentes », se réunit alors régulièrement pour préparer un rapport et un projet d'avis. Ce texte, si possible « longuement réfléchi » et « consensuel », est ensuite soumis à la formation plénière du CNA.

Contact secrétariat du CNA ■

251, rue de Vaugirard, 75732 Paris CEDEX 15 – Tél. 01 49 55 80 78 – Fax 01 49 55 59 48

⁽¹⁾ Ces données proviennent d'une enquête réalisée par IPSOS dans le cadre des États Généraux de l'alimentation le 6 octobre 2000 sur un échantillon représentatif de la population française. Ce sondage est toutefois antérieur aux nouveaux développements de la crise de l'ESB intervenus juste après.

⁽²⁾ Ces données proviennent de l'enquête INCA (enquête nationale sur les consommations individuelles) communiquée par l'AFSSA en décembre 2000.

⁽³⁾ Le Conseil national de l'alimentation a constitué un groupe de travail sur la notion de qualité.

⁽⁴⁾ Sécurité, Santé, Service, Saveur, Symbole, Société.

⁽⁵⁾ Le Conseil national de l'alimentation a créé un groupe de travail sur la mise en perspective des risques sanitaires de l'alimentation et leur perception par les consommateurs.

⁽⁶⁾ Il existe d'autres courants de pensée éthique, tels que les courants communautariens et rawlsiens (principe de justice).