

Conseil national de l'alimentation

Position n° 50

*Propositions du CNA pour la mise en place d'une
expertise socio-économique dans le cadre de l'analyse
des risques alimentaires*

Ministère de l'agriculture, de l'alimentation,
de la pêche et de la ruralité
Ministère des solidarités, de la santé et de la famille
Secrétariat d'Etat aux PME, au commerce,
à l'artisanat, aux professions libérales et à la consommation

Position n°50 adoptée le 1^{er} février 2005

CNA



Sommaire

1.	<i>Préambule</i>	4
2.	<i>Concevoir l'expertise socio-économique</i>	5
2.1.	<i>Sa finalité</i>	5
2.2.	<i>Son contenu</i>	5
2.3.	<i>Ses principes</i>	5
3.	<i>Articuler l'expertise socio-économique avec les outils d'aide à la décision préexistants</i>	6
3.1.	<i>Liens à concevoir entre l'expertise socio-économique et l'expertise sanitaire</i>	6
3.2.	<i>Liens à concevoir entre l'expertise socio-économique et la concertation</i>	6
3.3.	<i>Typologie des situations dans lesquelles les fonctions d'expertise et de concertation sont susceptibles d'interagir</i>	6
4.	<i>Organiser l'expertise socio-économique</i>	7
4.1.	<i>Créer les conditions d'une mobilisation rapide des chercheurs</i>	7
4.2.	<i>Choisir parmi deux voies d'organisation possibles</i>	8
4.2.1.	<i>Créer un établissement public indépendant</i>	8
4.2.2.	<i>Utiliser les entités préexistantes</i>	8
4.2.2.1.	<i>Ajouter l'expertise socio-économique aux compétences de l'AFSSA et de l'AFSSE</i>	8
4.2.2.2.	<i>Constituer un GIP dédié à l'expertise socio-économique et l'adosser à la recherche publique</i>	8
5.	<i>Conclusion</i>	10
6.	<i>Composition du groupe de travail</i>	11

1. Préambule

- Dans le domaine alimentaire, l'**action publique** vise en priorité l'objectif d'un **haut niveau de protection de la santé des consommateurs**. Cela se traduit en France depuis 1998 par une évaluation par l'AFSSA de l'impact sanitaire de l'adoption d'une réglementation ou de l'introduction d'une nouvelle technologie.

Dans les faits, d'autres exigences que la seule diminution du risque sanitaire peuvent justifier les mesures adoptées par les instances nationales et internationales. Le rapport coût/bénéfice, l'acceptabilité sociale de la norme, de la réglementation ou de l'innovation technologique, des considérations d'ordres économique, social, culturel, religieux s'ajoutent en réalité souvent aux considérations d'ordre sanitaire. Cependant, ces autres arguments de décision demeurent parfois difficilement hiérarchisables par les décideurs et souvent, faute d'être explicités et communiqués, opaques pour l'opinion publique.

- Le **sentiment d'une incomplétude du dispositif français d'analyse des risques**, mis en place par la loi n°98-535 du 1er juillet 1998 relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme, et d'un besoin d'évolution a été argumenté pour la première fois en 2000 par Mme Viney et M. Kourilsky dans leur rapport sur le principe de précaution. Ils ont présenté un ensemble de recommandations visant notamment l'organisation de l'expertise en deux cercles : l'un chargé de l'évaluation scientifique des risques, l'autre de l'analyse des autres aspects (sociaux, économiques, éthiques, etc.) de la décision.

Parallèlement, les débats tenus au Conseil national de l'alimentation (CNA) depuis 1998 ont montré que les organisations professionnelles, les organisations syndicales et les organisations du mouvement consommériste¹, si elles conviennent que l'évaluation des risques sanitaires et nutritionnels soit à l'origine du raisonnement, ne souhaitent pas que ce seul angle d'examen, sans une analyse globale des dimensions et conséquences d'un enjeu ou d'une mesure, et d'une mise en perspective des décisions les unes par rapport aux autres, puisse justifier chaque décision. Elles demandent que les impacts sociaux, économiques et/ou juridiques de certaines recommandations des instances sanitaires soient examinés. Elles veulent en particulier disposer d'analyses suffisantes sur le rapport coût/efficacité des mesures envisagées ou décidées.

Parmi ces autres éléments de décision, certains peuvent être le fruit d'une expertise scientifique mobilisant d'autres sciences que les sciences du vivant, et notamment les sciences humaines, d'autres le fruit d'une concertation et/ou d'un débat civil au cours duquel les différents acteurs concernés donnent leur opinion. Les membres du Conseil considèrent que ces angles d'examen doivent être distingués de l'expertise sanitaire pour ne pas reconstituer la confusion qui existait dans le passé, notamment du fait de la représentation des acteurs économiques au sein d'institutions chargées de l'évaluation des risques sanitaires et nutritionnels.

Lors de l'installation du CNA, le 25 septembre 2003, les ministres de tutelle ont souligné que l'expertise sanitaire ne peut avoir qualité d'expertise exclusive et que d'autres éclairages sont nécessaires au Gouvernement pour concevoir et mettre en œuvre la politique de l'alimentation. Conscients qu'une attente de l'opinion porte sur l'élaboration d'arbres de décision clairs mettant en évidence le poids relatif de chacun des arguments participant à la décision, ils ont salué la démarche du Conseil qui consiste à émettre des avis et des recommandations en ayant débattu de leur faisabilité et de leur perception, et réfléchi, dans la limite des possibilités de l'instance, à leur impact. Le CNA s'est senti encouragé à poursuivre sa réflexion.

- Enfin, si une évaluation des coûts socio-économiques des scénarios proposés par l'expertise sanitaire peut motiver la mise en place d'une expertise socio-économique, un consensus existe sur la nécessité de la concevoir d'emblée avec plusieurs autres finalités.

1. Avis n°29 du CNA sur la concertation et le débat public en matière de politique alimentaire : enjeux et aspects méthodologiques, adopté le 28 juin 2001 et avis n°42 sur la pertinence d'un inventaire des dangers et d'une échelle objective des risques en matière de politique alimentaire, adopté le 19 novembre 2002.

Ainsi, dans le cadre du Partenariat national de développement de l'industrie agroalimentaire (PNDIAA), il a été recommandé par les groupes de travail n°5 et 6 de mettre en place une instance d'expertise socio-économique, notamment dans le cadre de **la stratégie nationale de développement durable** (SNDD) pour disposer d'un système reliant mieux les dimensions sociales, économiques (prix des produits, emploi) et environnementales.

2. Concevoir l'expertise socio-économique

2.1. Sa finalité

L'expertise socio-économique trouve sa place dans un processus global d'analyse des risques dès lors qu'elle permet au gestionnaire de disposer d'éléments d'évaluation aussi objectivement fondés que possible. La norme NF X 50-110 de l'AFNOR qui définit l'expert² et l'expertise³ constitue un référentiel approprié pour penser son organisation et ne pas s'éloigner de cette finalité.

2.2. Son contenu

Compte tenu de la nature des sujets relatifs au domaine alimentaire, les disciplines auxquelles il serait nécessaire de faire appel pour compléter une expertise sanitaire sont principalement l'économie, la sociologie et le droit. Les dimensions par exemple, historiques, philosophiques, écologiques, religieuses ou éthiques, pourraient également être explorées.

Il paraît souhaitable de prévoir d'emblée que l'expertise socio-économique puisse proposer des analyses de type bénéfiques/risques, c'est-à-dire répondre à la fois à des questionnements sur les risques (économiques, sociaux, juridiques, etc.) et sur les bénéfices (économiques, sociaux, juridiques, etc.).

2.3. Ses principes

L'évaluation des enjeux et conséquences multiples d'une technique ou d'une disposition réglementaire nouvelles, d'un comportement collectif émergent, doit être menée avec la même rigueur scientifique que l'évaluation des risques sanitaires et nutritionnels. Ce ne sont que les disciplines mobilisées qui changent.

Les principes d'organisation de cette expertise ne doivent pas être différents de ceux de l'expertise sanitaire. Puisqu'il s'agit d'expertise, la **collégialité**, l'**indépendance** (en particulier financière), la **transparence**, la **qualité** et la **réactivité** doivent guider son organisation et son fonctionnement. Les pays qui l'ont mise en place depuis plusieurs années, comme notamment le Canada, considèrent que le système doit être conçu de telle manière qu'il puisse permettre de disposer d'une expertise quelques semaines seulement après la saisine. Leur retour d'expérience montre en outre qu'un point crucial pour le bon fonctionnement de cette expertise réside dans la faculté du décideur public à poser des questions précises.

L'expertise socio-économique doit contribuer au dialogue science - société, c'est pourquoi les organisations professionnelles, interprofessionnelles, consuméristes et environnementalistes devraient bénéficier d'une faculté de questionnement de toute entité chargée de l'expertise socio-économique.

Enfin, les avis devraient mentionner⁴ les opinions, qu'elles soient dominantes ou minoritaires.

2.Expert : personne dont la compétence, l'indépendance et la probité, lui valent d'être formellement reconnue apte à réaliser des travaux d'expertise.

3.Expertise : ensemble d'activités ayant pour but de fournir à un décideur, en réponse à la question posée, une interprétation, un avis ou une recommandation aussi objectivement fondés que possible, élaborés à partir des connaissances avérées disponibles et des démonstrations accompagnées d'un jugement professionnel.

4.Avis n°22 du CNA sur la place de la science et des autres considérations dans les décisions nationales et internationales en matière de politique de l'alimentation, adopté le 1er avril 1999.

3. *Articuler l'expertise socio-économique avec les outils d'aide à la décision préexistants*

Parfois, des sauts technologiques engendrent des débats de société, rendant nécessaire leur appropriation collective et faisant que *de facto* l'expertise sanitaire est insuffisante pour motiver une décision. Parfois, une préoccupation sociétale ou une concertation entre les organisations représentatives de telle ou telle filière alimentaire engendre la nécessité de mener une expertise socio-économique.

Souvent enfin, le gestionnaire a besoin de connaître le coût socio-économique des différents scénarios proposés par l'expertise sanitaire pour maîtriser un risque.

Les diverses composantes du CNA souhaitent vivement que l'expertise socio-économique ne conduise pas à un dessaisissement des instances de concertation où les organisations représentatives, professionnelles ou consoméristes, peuvent faire valoir leur point de vue. Un élargissement du pouvoir alloué à la communauté scientifique ne doit pas s'accompagner d'un certain déficit démocratique en se substituant au dialogue social ou en empiétant sur les prérogatives du décideur public.

Ainsi, la formalisation de l'expertise socio-économique ne doit ni remettre en cause l'utilisation des outils d'aide à la décision préexistants ni les grands équilibres trouvés entre ces instances. Toutefois, la question de leur articulation se pose nécessairement, même s'il revient au décideur public d'apprécier en dernier ressort la pertinence d'avoir recours à une expertise socio-économique pour l'éclairer dans ses décisions de gestion du risque, en complément de l'expertise sanitaire et de la concertation fonctionnelle.

3.1. *Liens à concevoir entre l'expertise socio-économique et l'expertise sanitaire*

Deux conceptions distinctes sont nées des débats :

- La première voie consiste à confier à des instances différentes les expertises sanitaire et socio-économique pour éviter tout biais d'influence et, parce que l'expertise socio-économique n'a pas à accompagner chaque évaluation des risques alimentaires et inversement. Toutefois, pour les tenants de cette option, si une séparation fonctionnelle entre les deux instances se justifie, les conditions d'un questionnement mutuel devraient être aménagées.
- La seconde voie consiste à confier à une même instance les expertises sanitaire et socio-économique au motif qu'elles obéissent aux mêmes principes (Cf.2.3) et que l'expertise socio-économique devrait être intégrée à la première étape de l'analyse des risques.

3.2. *Liens à concevoir entre l'expertise socio-économique et la concertation*

L'expertise socio-économique et la concertation fonctionnelle entre représentants de la société civile ne sont pas de même nature : un sociologue de la consommation n'est pas un représentant des consommateurs, un économiste de l'innovation ne représente pas les intérêts des entreprises industrielles.

Néanmoins, la concertation permet d'inventorier les prises de positions et points de vue des acteurs économiques et sociaux, et fait très largement appel aux informations qu'ils peuvent apporter (savoirs professionnels, connaissance du marché et des comportements concrets de consommation, etc.). Elle permet d'identifier parmi les scénarios proposés par les experts ceux qui recueillent le plus large consensus, tant en matière de faisabilité que d'acceptabilité.

Un lien est à prévoir entre l'expertise socio-économique et la concertation, de sorte que les autorités publiques puissent disposer d'analyses prospectives et d'une appréciation de la faisabilité et des conditions d'acceptation d'éventuelles mesures par les organisations représentatives. Toutefois, ce lien ne doit générer aucune confusion sur la nature distincte de l'expertise et de la concertation.

3.3. *Typologie des situations dans lesquelles les fonctions d'expertise et de concertation sont susceptibles d'interagir*

Parce que cet élément peut conditionner le bon fonctionnement d'une expertise socio-économique

naissante, si l'évaluation des risques sanitaires et nutritionnels s'instruit au cas par cas, il est vraisemblable que l'expertise socio-économique soit, au moins dans un premier temps, plus séquentielle.

Schématiquement, deux cas peuvent se présenter en ce qui concerne la nécessité de mobiliser les expertises sanitaire, socio-économique et la concertation institutionnelle :

- Les décisions de portée générale : dans ce cas, le processus décisionnel doit se fonder sur une expertise plurielle évaluant les impacts sanitaires, économiques, sociaux, éthiques, juridiques d'une orientation et sur la connaissance des attentes sociétales. C'est par exemple le cas lorsque les Pouvoirs publics doivent se prononcer sur le devenir de " sauts technologiques " (nouvelle utilisation du génie génétique) ou bien sur une forme de rupture avec les modèles alimentaires traditionnels (utilisation de facteurs de croissance en élevage, valorisation agricole de différents types de déchets, etc.) ou sur des questions très débattues dans l'opinion ou entre composantes de la société civile. On peut ainsi considérer qu'une expertise sanitaire, socio-économique et une concertation institutionnelle devraient être des préalables 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 dans l'esprit de la circulaire du 6 janvier 1998 du ministère de la Fonction publique et de la réforme de l'Etat, qui prévoit qu'une étude d'impact accompagne ces projets de textes.
- Les décisions en présence d'incertitude scientifique : dans ce cas, les mesures de précaution décidées, en l'absence de fondement scientifique certain, doivent prendre en considération les autres dimensions d'un enjeu et notamment avoir un coût proportionné avec la gravité du risque à maîtriser, un rapport coût efficacité optimal et compatible avec le niveau de protection souhaité par la société. Même si le gestionnaire du risque peut trouver motif à agir rapidement, dans le cas où des mesures sont prises pour application du principe de précaution, il devrait veiller à ce qu'une expertise socio-économique et une concertation (impliquant le cas échéant le public) soient engagées, ce qui est possible a posteriori compte tenu du caractère provisoire des mesures de précaution.

4. Organiser l'expertise socio-économique

4.1. Créer les conditions d'une mobilisation rapide des chercheurs

Constituer une expertise française dans le domaine des sciences humaines sur un principe de colégialité suppose trois améliorations majeures de la situation actuelle :

- En France, les spécialistes de l'économie, de la sociologie et du droit de l'alimentation font l'objet d'une reconnaissance internationale mais sur le plan quantitatif le vivier d'experts est relativement restreint⁵. Par ailleurs, la recherche sur les impacts socio-économiques des politiques et décisions publiques peut être considérée comme embryonnaire. Dès lors que l'expertise suppose des fondements académiques, ce double déficit plaide pour un développement important et pérenne des moyens financiers et humains alloués à ces activités de recherche.
- Les chercheurs sont dispersés dans de nombreux établissements de la recherche publique et de l'enseignement supérieur et, s'ils participent activement à l'avancée des connaissances, ils n'ont pas jusqu'alors été constitués en réseau permanent ayant pour finalité d'aider à la conception et à la mise en œuvre de la politique de l'alimentation et restent par conséquent peu mobilisables. Il est donc nécessaire de constituer un point de " ralliement " à partir duquel un réseau national d'experts pourra se mettre en place.
- La dernière avancée indispensable touche à la reconnaissance des activités d'expertise confiées aux chercheurs. Le système actuel d'évaluation, fondé essentiellement sur les publications dans les revues à comité de lecture, devrait être aménagé afin de permettre une meilleure prise en compte de ces activités (la loi en préparation sur la recherche pourrait être l'occasion de remédier à cet état de fait).

⁵ Les recherches en sciences humaines et sociales des programmes Aliment 2000-II et Aliment Demain. Répertoire des chercheurs et des types de partenariats établis, J.L. LAMBERT, AL. SAIVES, ENITIAA-DGAI, Nantes.

4.2. Choisir parmi deux voies d'organisation possibles

4.2.1. Créer un établissement public indépendant

Indépendamment des arguments qui militent pour que cette expertise soit conçue comme un élément précurseur de l'action publique et comme un matériau de la concertation institutionnelle, le choix peut être fait de lui assurer les conditions d'une totale indépendance en lui donnant par exemple la forme d'un établissement public.

Dans ce cas, il faudrait alors concevoir l'expertise socio-économique non seulement comme un outil d'accompagnement de l'expertise sanitaire, mais également comme un outil d'évaluation plus globale des conséquences économiques et sociales ayant trait par exemple au développement durable ou à l'aménagement du territoire (ensemble des " autres facteurs légitimes"⁶ au sens du Codex alimentarius). En outre, dès lors qu'une Stratégie nationale de développement durable (SNDD) se met en place et qu'il y aura lieu d'intégrer les dimensions sociales, économiques, environnementales et sanitaires, la mise en place d'un système alimentaire durable peut justifier la création d'un établissement public dédié⁷.

Si l'idée de constituer un établissement public devait être retenue, il faudrait alors, par souci de cohérence et de lisibilité, tendre vers une organisation aussi proche que possible de l'expertise sanitaire et l'organiser de façon à garantir sa collégialité et son interdisciplinarité.

4.2.2. Utiliser les entités préexistantes

Un éventail de solutions alternatives à la constitution d'un établissement public est proposé ci-après. Chaque solution a sa propre autonomie, mais aucune n'est exclusive des autres.

4.2.2.1. Ajouter l'expertise socio-économique aux compétences de l'AFSSA et de l'AFSSE

En vertu du principe énoncé au point 1.2, selon lequel l'économie, la sociologie et le droit doivent être sollicités avec la même rigueur scientifique que des disciplines comme la toxicologie ou la bactériologie, de simples aménagements de la loi de juillet 1998 relative au renforcement de la veille sanitaire peuvent permettre d'intégrer une expertise socio-économique à l'intérieur même des agences sanitaires, comme c'est le cas par exemple au Royaume-Uni au sein de la FSA (Food Safety Agency). L'écueil à éviter est celui d'une hiérarchisation des expertises et du traitement des contradictions éventuelles par des processus qui ne seraient pas transparents pour le décideur public. Une solution pourrait consister non pas à infuser des experts socio-économiques dans chaque Comité d'experts spécialisé (CES) mais plutôt à constituer un CES dédié à l'expertise socio-économique au sein de chaque établissement. Obligation devrait alors être faite au Directeur général des établissements concernés de transmettre chacune des expertises en l'état, la hiérarchisation revenant de droit aux gestionnaires.

4.2.2.2. Constituer un GIP dédié à l'expertise socio-économique et l'adosser à la recherche publique

Le groupement d'intérêt public (GIP), créé par la loi au début des années quatre-vingt, présente l'avantage de mettre en réseau les compétences nécessaires pour atteindre un objectif prédéterminé (par exemple organiser des activités contribuant à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques concertées), et de lier, au moyen d'une convention constitutive approuvée par la puissance publique, les différents acteurs, en garantissant leur indépendance et en délimitant le champ de leurs responsabilités. En outre, le principe étant celui d'une coordination des moyens disponibles, les charges structurelles inhérentes à son organisation peuvent être limitées.

En termes de ressources budgétaires, la création d'un GIP peut être une solution intéressante car elle permet, comme dans le cas des fondations de recherche, de collecter à la fois des fonds publics et privés sans mettre en péril l'indépendance de la structure.

6. Avis du CNA n°22 du 1er avril 1999 sur la place de la science et des autres considérations dans les décisions nationales et 7. Rapport du groupe n°6 du Partenariat national de développement de l'industrie agroalimentaire (PNDIAA) du 14 septembre 2004

8. Cf. avis n°29 et n°42 du CNA précités.

Si l'option devait être retenue d'organiser une expertise socio-économique dans un champ large recouvrant par exemple les questions d'alimentation, d'agriculture, d'environnement, de santé, il y aurait lieu d'identifier les institutions de recherche ou d'enseignement supérieur susceptibles d'apporter les compétences académiques dans chacun de ces thèmes. Selon ce schéma, l'INRA pourrait constituer le point d'ancrage d'un GIP dédié.

4.2.2.3 Constituer un collège

Il existe plusieurs instances de concertation institutionnelle auxquelles un collège d'experts en sciences humaines et sociales pourrait être adossé (Conseil économique et social, Conseil national de la consommation, Commissariat général du Plan, etc.), parmi lesquelles le CNA est la seule exclusivement dédiée à la concertation institutionnelle dans le domaine de l'alimentation. Dans une telle hypothèse, il conviendrait de trouver un mode d'organisation et de fonctionnement permettant d'éviter la confusion entre expertise socio-économique et concertation institutionnelle.

4.2.2.2.1. Fonctionnement actuel du CNA

Sur la base de son organisation actuelle prévue par le décret 85-1282 du 27 novembre 1985, le CNA regroupe tous les partenaires de la filière alimentaire, des producteurs agricoles aux consommateurs, ainsi que des représentants de la communauté scientifique et les administrations. Fondé sur la représentativité, il est un lieu d'expression des réalités de l'univers professionnel et consommateur, et de concertation unique dans le monde de l'alimentation. En revanche, il ne peut être considéré comme une instance d'expertise notamment du fait qu'il n'est pas organisé pour une mobilisation exhaustive des compétences académiques dans son champ de compétences et pour chacun de ses avis, même si la tendance au cours des dernières années a été d'associer des experts extérieurs et dernièrement de nommer des experts socio-économiques comme personnalités qualifiées.

Depuis la création de l'AFSSA, le CNA s'est attaché à combler un vide perçu par les corps sociaux. A partir des éléments d'expertise recueillis, notamment à l'AFSSA et à l'INRA, il a organisé des débats sur les avantages (économiques, culturels, éthiques) et les inconvénients (risques de mortalité ou de morbidité, coûts des contrôles publics ou pour les entreprises), sur le niveau de protection attendu par les consommateurs, sur le rapport coût/efficacité des différents scénarios envisagés et décrits par l'expertise. Le principal intérêt de ce type de débats est son caractère finalisé et la recherche du consensus. Selon ce type de processus, le CNA a déjà rendu des avis par exemple sur le retrait des intestins des petits ruminants de la chaîne alimentaire, sur l'évolution d'un abattage total vers un abattage sélectif des troupeaux dans lesquels un cas d'ESB est confirmé, sur l'utilisation de la microfiltration pour les produits portant la mention " au lait cru ". En outre, le CNA a élaboré des méthodes qui permettent d'élargir les débats en associant les citoyens dès que le sujet le justifie⁸.

Cet éclairage transmis aux Pouvoirs publics, notamment aux gestionnaires du risque, a plusieurs fois contribué à la prise de décision en proposant une analyse globale de la situation et des enjeux : avantages et inconvénients des mesures proposées ; proportionnalité par rapport à d'autres domaines de risque ; acceptabilité des mesures ; etc. Ce processus peut permettre de mieux visualiser l'arbre de décision des autorités publiques et de fait, de lever la part de " mystère " que les citoyens pointent dans leur très grande majorité comme un handicap de l'action publique.

Il reste que, si d'un point de vue méthodologique le CNA est parvenu à s'inspirer des procédures en vigueur dans les instances d'expertise, ni son fonctionnement actuel, ni son décret constitutif, ne lui donnent formellement une assise suffisante dans le champ de l'expertise socio-économique.

4.2.2.2.2. Aménagements à prévoir dans l'hypothèse où l'expertise socio-économique serait adossée au CNA

Même si ses tutelles se sont attachées, pour une meilleure prise en compte des paramètres de nature socio-économique, à élargir le champ de compétence des personnalités qualifiées nommées par arrêté du 4 août 2003, et indépendamment des qualités des personnalités retenues, le CNA ne dispose pas en son sein de moyens d'expertise suffisants pour constituer une expertise collégiale.

8. Cf. avis n°29 et n°42 du CNA précités.

Des aménagements d'ordre organisationnel permettant à la fois d'éviter la confusion entre expertise socio-économique et concertation institutionnelle, et de garantir la collégialité de l'expertise, devraient dans ce cas être apportés au CNA. Ces aménagements pourraient nécessiter une évolution réglementaire.

Par exemple, un comité d'experts pluridisciplinaire installé avec un caractère permanent, mobilisable en tant que de besoin, pourrait être rattaché au CNA sans que ce dernier ne soit modifié dans sa composition. Par rapport au fonctionnement actuel, la règle étant devenue de s'attacher des rapporteurs extérieurs, des garanties de collégialité de l'expertise seraient ainsi apportées.

Trois groupes d'experts ou un seul regroupant les trois types de compétences nécessaires (économie, sociologie, droit), pourraient être créés mais il serait sûrement préférable qu'il n'y en ait qu'un, la confrontation étant souvent stimulante.

5. Conclusion

Au cours de la réflexion du CNA, autant la nécessité de mettre en place une expertise socio-économique est apparue rapidement consensuelle, autant ses modalités de mise en œuvre et de domiciliation ont été plus controversées. C'est pourquoi, le Conseil a choisi l'option de présenter un éventail de solutions possibles.

Le Conseil estime que l'expertise socio-économique permettra d'améliorer la situation actuelle dans laquelle seuls les arguments sanitaires sont objectivés dans le cadre d'une démarche scientifique. Elle devra être utilisée pour améliorer le débat civil au sein des instances de concertation sans pour autant affaiblir l'autonomie du décideur dans la limite de ses droits et obligations.

Par ailleurs, le Conseil considère qu'élargir le champ de l'expertise aux sciences humaines et sociales nécessite de consentir des efforts supplémentaires en direction de la recherche dans ces champs disciplinaires. Il estime plus généralement qu'un recours accru à l'expertise fait de l'expert un nouvel acteur social auquel il convient de reconnaître un statut en lien avec les droits et obligations afférents à ses activités.

Si l'évaluation parlementaire en cours de la loi du 1er juillet 1998 relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme devait conduire à des ajustements du système existant, le CNA considère que ce devrait être aussi l'occasion de formaliser un dispositif d'expertise socio-économique.

Dans l'attente, le CNA est favorable à ce qu'un GIP dédié à l'expertise socio-économique dans le domaine de l'alimentation soit constitué et adossé à la recherche publique, afin de pouvoir recueillir aussi bien des fonds publics que privés sans mettre en péril son indépendance.

Position adoptée à l'unanimité des membres présents ou représentés moins cinq abstentions (CSF, Familles de France, INDECOSA-CGT, FNAF-CGT, SNRC) et un vote opposé (Alliance 7).

6. Composition du groupe de travail

Président : Philippe GUERIN

Rapporteurs : Daniel NAIRAUD (CNA), Sidonie SUBERVILLE (CNA)

Collège consommateur : Olivier ANDRAULT (CLCV), Pierre DUPONT (Familles de France)

Collège producteur : Frédéric ERNOU (APCA), Laurent LEPETIT (Coordination rurale), Pauline RAUST (FNSEA)

Collège transformateur : Sandrine BIZE (CGAD), Paul COUESNON (Coop de France), François FALCONNET (ANIA), Etienne RECHARD (Coop de France)

Collège salariés : Alain REUGE (FGA/CFDT)

Collège experts : François COLLART DUTILLEUL (Faculté de Droit de Nantes)

Représentants des administrations : Sylvie ALEXANDRE (DPEI), Valérie BADUEL (DGAI), Sophie CHARLOT (DGCCRF), Jean-Philippe DOP (DGAI), Loïc EVAÏN (DGAI), Eric GIRY (DGAI), Patrick LE BAIL (CGV), Jozy MAZODIER (CGGREF), Marie-Hélène MONIER (DGS), Claire SERVOZ (DGCCRF)

Personnalités invitées : Sandrine BLANCHEMANCHE (INRA/Metarisk), Christophe FOUREL (AfSSA), Pierre MIR (INAO), Michel PRUGUE (INAO)

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.

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.
