



PARTICIPATION DES CITOYENS AUX TRAVAUX DU CNA

Analyses et recommandations
du Comité d'Action pour la Participation

PARTICIPATION DES CITOYENS AUX TRAVAUX DU CNA

Analyses et recommandations
du Comité d'Action pour la Participation



Mesdames et Messieurs les membres du Conseil National de l'Alimentation,

Vous nous avez confié le soin de conduire une réflexion sur la manière dont votre instance pourrait s'ouvrir à la participation citoyenne.

Nous vous remettons notre livrable, construit avec le souhait de donner à voir le champ des possibles qui s'ouvrent à vous en y associant les principes en matière de participation citoyenne, les points de vigilance et les recommandations qui nous semblent utiles pour éclairer vos décisions et pour ouvrir le CNA à la parole citoyenne.

Nos réflexions ont cherché à prendre en compte :

- Le mandat adopté par le CNA plénier le 17 mai 2018 et confié aux membres du CAP ;
- La note de positionnement transmise par les ministères de rattachement du CNA ;
- Le recueil des attentes formulées par les membres du CNA plénier présenté en amont des travaux du CAP ;
- Les conclusions des différentes auditions d'experts menées dans le cadre des travaux du CAP ;
- Les connaissances académiques en matière de participation du public ;
- Les résultats d'un atelier mené avec 20 citoyens tirés au sort le 23 novembre 2019.

Notre livrable est également le reflet des débats qui ont animé notre groupe dans sa diversité.

Nous pensons que la parole citoyenne pourrait être bénéfique à plusieurs titres pour le CNA et qu'elle est particulièrement complémentaire de celle portée par les représentants de la société civile membres du CNA.

Les décisions que vous choisirez de prendre interrogeront plus ou moins en profondeur le fonctionnement actuel du CNA, et traduiront un engagement plus ou moins ambitieux en termes de participation citoyenne. Ces décisions seront le reflet de la place que vous aurez choisi d'accorder aux citoyens dans votre instance. Cette place pourra évoluer au fil des expérimentations et des retours d'expérience que vous mènerez.

Il vous revient de vous approprier ce livrable et de l'enrichir de votre propre représentation de la participation. La Charte de la Participation du Public à laquelle le CNA est adhérent et sa communauté pourront constituer des appuis précieux dans ce cheminement.

Nous avons la conviction que les démarches participatives du CNA seront porteuses de sens et d'effets si et seulement si elles sont déployées dans un cadre sincère.

C'est de cet état d'esprit, que nous percevons comme la clef de voûte de l'ouverture à la participation citoyenne, que découleront des principes et dispositifs vertueux venant structurer vos démarches participatives. Cela renvoie par exemple au principe de reddition des comptes (cf. recommandation phare n°1), véritable pierre angulaire de la participation, traduisant l'idée que solliciter l'expression d'un collectif implique en retour de l'informer du devenir des idées qu'il a pris le temps d'étayer et de porter. Cela renvoie également au souci d'outiller le CNA afin de disposer d'un cadre robuste permettant de déployer ces démarches participatives dans les meilleures conditions possibles. Nous avons ainsi proposé la mise en place d'un dispositif de garantie sur le modèle de celui de la Commission Nationale de Débat Public (cf. recommandation phare n°2) et la constitution d'une cellule de la participation citoyenne (cf. recommandation phare n°3).

Nous pensons que la participation citoyenne pourrait être bénéfique à plusieurs titres pour le CNA. Nous avons notamment identifié l'objectif d'aboutir à des avis ayant plus de poids, enrichis des savoirs citoyens, encourageant davantage les différentes parties prenantes à faire un retour sur les avis produits.

Notre réflexion nous a conduit à identifier des sujets dont les enjeux croisaient ceux de l'ouverture du CNA à la participation citoyenne : ce sont par exemple les questions de défiance envers les institutions et d'enjeux démocratiques autour de l'alimentation. Le périmètre et le calendrier de notre mission ne nous permettaient pas d'explorer ces points particulièrement intéressants mais nous soulignons tout l'intérêt qu'il y aurait à les explorer.

À partir de nos analyses, de nos recommandations et de la carte mentale associée, nous vous invitons à appréhender votre ouverture à la participation citoyenne comme une démarche progressive nourrie d'expérimentations plurielles et de retours d'expériences (cf. recommandation phare n°4).

Chemin faisant, le CNA pourra estimer opportun de reconnaître au citoyen un droit de participer dans le domaine de l'alimentation, miroir du droit à participer qui existe déjà dans le domaine environnemental. Nous pensons que chaque étape réalisée vers la reconnaissance de ce droit rapprochera d'autant le CNA de l'incarnation d'un véritable « Parlement de l'alimentation ».

L'ouverture du CNA à la participation citoyenne n'a donc rien de la simple modification d'un organigramme auquel on ajouterait une colonne. Il s'agit bien d'interroger l'activité du CNA dans son essence même et de faire le pari de la valeur ajoutée que porte en soi l'exercice de délibération.

Il s'agit enfin de poursuivre une transition vers un fonctionnement où, comme vous l'appellez vous-mêmes de vos vœux, l'humain est placé au cœur du système.

Les membres du Comité d'Action pour la Participation

Sommaire

Pourquoi ouvrir le CNA à la participation citoyenne ? 1

1. Contexte des travaux 1
2. Quatre raisons pour dire oui à la participation citoyenne3
 - a. Des avis ayant plus de poids
 - b. Des avis éclairés des savoirs citoyens et soumis à une délibération collective
 - c. Un CNA plus inclusif et légitime
 - d. Un CNA plus écouté par les décideurs et l'ensemble des parties prenantes
3. Les limites de la démarche6
4. Ouvrir le CNA à la participation citoyenne, une première étape dans la construction d'un droit à la participation dans le domaine alimentaire7

La démarche du CAP, une méthodologie de travail en trois étapes 9

1. Écoute des membres du CNA9
2. Cycle de réunions nourries d'auditions et de débats10
3. Atelier citoyen.....11

L'analyse des membres du CAP : exploration d'une carte mentale et élaboration de familles de scénarios 12

1. La carte mentale..... 12
 - a. Premier choix : jusqu'où s'ouvrir aux citoyens ?
 - b. Deuxième choix : comment associer les citoyens ?
2. Trois familles de scénarios, illustrant différentes approches participatives que le CNA peut adopter 17
 - a. Famille de scénarios reposant sur la consultation de citoyens
 - b. Familles de scénarios reposant sur la concertation avec les citoyens
 - c. Familles de scénarios reposant sur l'intégration de citoyens dans le fonctionnement du CNA
3. L'incidence de la nature du sujet dans le choix de l'approche participative à déployer..... 28

IV Ce qu'en pensent les citoyens 31

V Les quatre recommandations phares du CAP 37

1. Mettre en place un dispositif de garantie pour valider les informations préalables soumises aux citoyens, suivre et évaluer la démarche participative déployée.....37
2. S'assurer que l'avis des citoyens soit entendu 38
3. Mettre en place une cellule dédiée à la participation citoyenne chargée d'être force de proposition dans la conception des dispositifs participatifs..... 39
4. Adopter une démarche expérimentale agile permettant de tester différentes approches et de les adapter au contexte des débats 40

VI Sept principes de mises en oeuvre et conditions de réussite 41

1. Adopter et inscrire les valeurs et principes de la participation citoyenne dans la charte du CNA..... 41
2. Associer les citoyens le plus en amont possible, encourager le pouvoir d'initiative citoyen .. 42
3. Fournir une information complète, pluraliste et contradictoire 43
4. Diversifier les publics du débat et créer les conditions d'une délibération effective 43
5. Renforcer les liens avec les territoires 44
6. Promouvoir une culture de la participation au sein du CNA..... 44
7. Réaliser et publier un bilan annuel, ajuster les actions du CNA, les méthodes et outils de participation 45

VII Éléments de repère 46

1. Exemples de boîte à outils..... 46
2. Illustrations et cas pratiques 47
 - a. La démarche « L'alimentation : grande cause régionale 2018 en Occitanie »
 - b. Le Projet Alimentaire Territorial de la Métropole de Lille
3. Éléments de repère sur le concept de démocratie alimentaire 55
4. Regard d'étonnement..... 56

VIII

Listes des annexes 58

Annexe 1 - Liste des membres du CAP	59
Annexe 2 - Mandat du CAP	61
Annexe 3 - Carte mentale.....	64
Annexe 4 - Analyse de la carte mentale	73
Annexe 5 - Note de positionnement des ministères.....	82
Annexe 6 - Synthèse envoyée aux participants de l'atelier citoyen	84
Annexe 7 - Liste des auditions	88
Annexe 8 - Liste des acronymes	89
Annexe 9 - Bibliographie	90

Liste des encadrés

Savoirs citoyens.....	4
Parties prenantes des systèmes alimentaires.....	6
Enjeux démocratiques de l'alimentation	7
Démocratie délibérative	8
Consulter / Concerter.....	13
Pouvoir d'initiative citoyenne / Droit d'initiative / Saisine citoyenne / Initiative citoyenne européenne	15
Outils mini-public / Outils grand public.....	20
Reddition des comptes	39
Culture de la participation.....	44

Pourquoi ouvrir le CNA à la participation citoyenne ?

1. Contexte des travaux

Trois éléments de contexte ont conduit à ouvrir le CNA à la participation citoyenne : la loi d'Avenir de 2014, la feuille de route du mandat 2016-2019 du CNA plénier et la feuille de route du gouvernement suite aux États généraux de l'Alimentation. Les ministères de rattachement du CNA ont précisé leurs attentes dans une note de positionnement¹ détaillant les objectifs qu'ils associent au développement des débats citoyens.

Ces derniers doivent « permettre au CNA de renforcer sa capacité d'aide à la décision publique en s'appuyant sur l'analyse des attentes citoyennes, dans un contexte de crise de confiance des citoyens envers leur alimentation. Il est attendu de ces débats citoyens un enrichissement du processus de concertation tel que conduit par le CNA ».

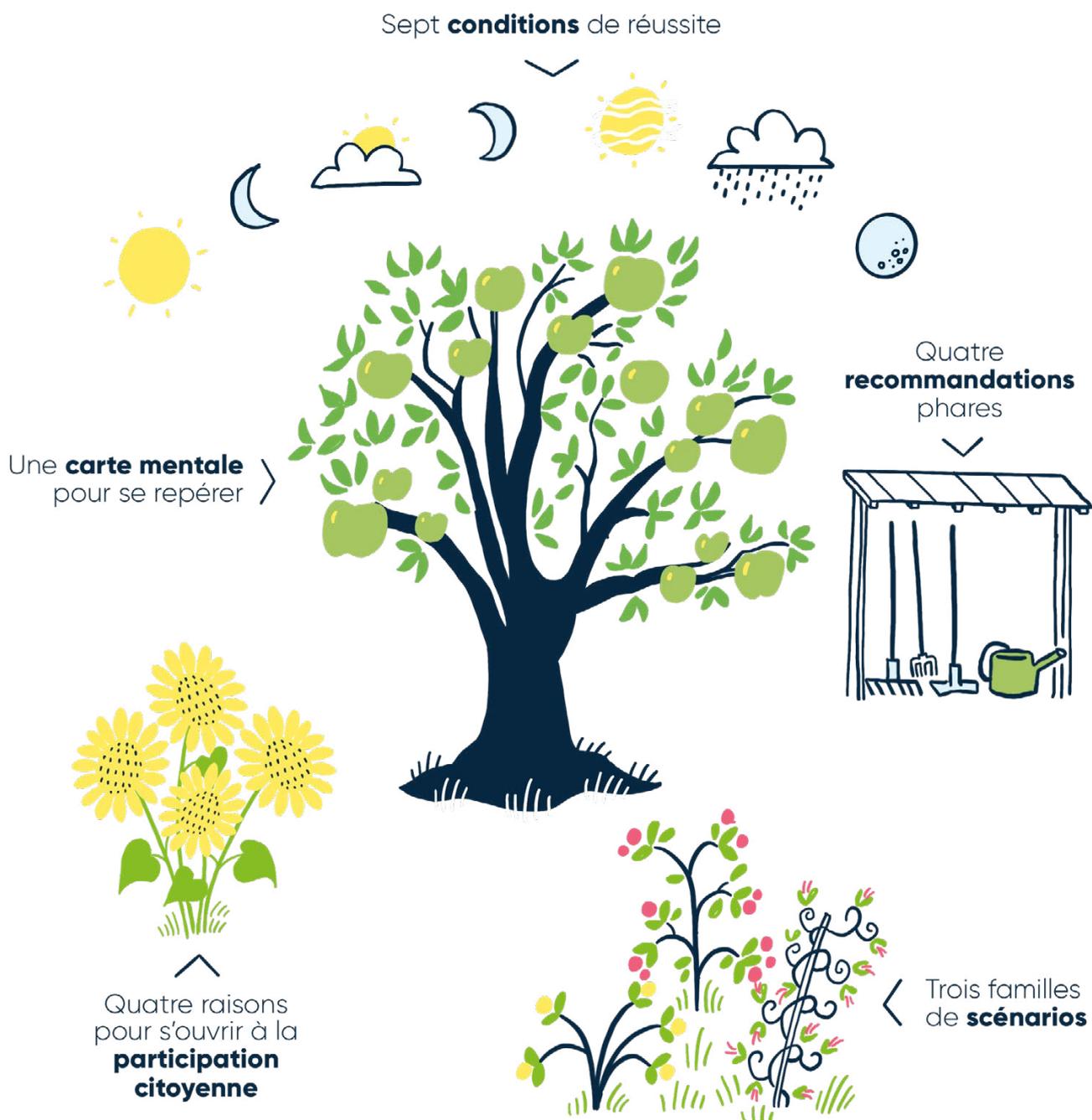
Pour répondre à cette ambition, la note précise qu'il convient de produire une méthodologie permettant d'ouvrir le CNA à la participation citoyenne.

Le CNA a fait appel à la Commission Nationale du Débat Public (CNDP), autorité administrative indépendante spécialisée sur les sujets de participation citoyenne afin de bénéficier d'un appui méthodologique dans le cadre de la conduite de cette réflexion. Un groupe de travail appelé "Comité d'Action pour la Participation" (CAP) composé de 20 membres experts des sujets de participation citoyenne et/ou d'alimentation a ainsi été constitué sous la présidence de la vice-présidente de la CNDP. Le CAP a conduit pendant 8 mois des travaux aboutissant à la production de la présente proposition méthodologique conformément au mandat « débat public » adopté lors de la séance plénière du 17 mai 2018.

¹ Cette note de positionnement est présentée en annexe

Ce guide permet de livrer au CNA à la fois des principes, des recommandations et des propositions précises se structurant ainsi :

Cinq outils pour s'ouvrir à la participation



L'objectif du livrable est de fournir aux membres du CNA des informations utiles pour se positionner et définir le type de participation adaptée à son contexte, dans le cadre de sa feuille de route 2020-2023.

2. Quatre raisons pour dire oui à la participation citoyenne



Avant d'entamer sa réflexion sur la méthodologie, le CAP a cherché à identifier les bénéfiques qui pourraient être associés à l'ouverture du CNA à la participation citoyenne. Il s'agissait ainsi de répondre à la question du « pourquoi » s'ouvrir à la participation citoyenne avant de répondre à celle du « comment ». Le CAP a identifié 4 bénéfiques et potentialités majeurs.

a. Des avis ayant plus de poids

Parce que les avis du CNA impliqueraient une plus grande diversité d'acteurs sociaux, ceux-ci auraient plus de poids vis-à-vis des décideurs mais également de la société civile dans son ensemble. L'intégration de la parole citoyenne aux travaux du CNA rendrait le « tour des points de vues » plus complet et donc les avis plus en résonance avec les acteurs de la société non organisés. Par ailleurs, la co-construction des politiques publiques et des projets est désormais non seulement inscrite dans la loi, notamment en urbanisme et aménagement, mais fait aussi partie des pratiques du pouvoir, il suffit de penser à la grande consultation gouvernementale pour rédiger de manière participative la loi sur la République numérique, au grand débat national, à la convention citoyenne sur le climat etc. Il est aujourd'hui clair que des avis, des décisions et des politiques plus partagées sont plus légitimes. L'action du CNA sortirait renforcée de l'ouverture à la participation citoyenne.

b. Des avis éclairés des savoirs citoyens et soumis à une délibération collective

L'ouverture à la participation citoyenne permettrait au CNA d'enrichir ses avis des savoirs citoyens.

Ces savoirs citoyens peuvent être de différentes natures et viennent compléter le savoir sectoriel pour une appréhension plus globale des enjeux et un meilleur éclairage de la décision publique. Par ailleurs au-delà d'enrichir les avis d'éléments de fond, les savoirs et les perceptions des citoyens peuvent également renseigner sur la faisabilité d'un projet ou d'une politique publique. L'identification de la nature différenciée de ces savoirs permet de comprendre en quoi les savoirs citoyens et techniques ne se substituent pas les uns aux autres mais sont bien complémentaires. Ainsi, la légitimité des paroles des corps intermédiaires et celle des paroles citoyennes ne s'opposeraient pas mais viendraient se compléter et se renforcer mutuellement.

Cela requiert de reconnaître au citoyen² la capacité à délibérer, autrement dit à trancher un problème ou à faire un choix en écoutant différents points de vue, en argumentant et en ayant recours à ses compétences individuelles et son bon sens. Cela exige toutefois qu'il dispose de l'ensemble des informations nécessaires à la formation et à la confrontation des opinions, dans un cadre de dialogue transparent et garanti.

2 Les enjeux autour de la sémantique employée dans le présent rapport ont été débattus au sein du CAP, avec l'idée que le terme de « citoyen » est fortement associé aux questions de nationalité et de vote, et que ces dimensions n'ont pas lieu de circonscrire le périmètre de la réflexion menée ici. Le terme de citoyen a été retenu mais est ici entendu dans une acception large allant au-delà de ces dimensions. Il pourrait être rapproché du terme d'« habitant » (D. Paturel *Reprendre la main sur l'alimentation passe par des processus démocratiques*) ou de « mangeur » (CGAAER, *Organisation du débat public sur l'alimentation*).



Savoirs citoyens³

Il existe une diversité dans la nature des savoirs citoyens. Cette diversité concourt à l'opportunité des dispositifs participatifs.

Le **savoir d'usage** se réfère à « la connaissance qu'a un individu ou un collectif de son environnement immédiat et quotidien, en s'appuyant sur l'expérience et la proximité »⁴. Elle est l'illustration de la citation suivante attribuée à Aristote « nul n'est meilleur juge d'une maison que celui qui l'habite ». Le savoir d'usage s'inscrit dans le paradigme de la proximité (proximité géographique avec l'objet discuté, proximité entre décideurs et usagers et proximité en tant que ressemblance sociologique entre décideurs et administrés). Il est essentiellement mobilisé dans le cadre de dispositifs participatifs portant sur les questions d'urbanisme⁵.

Le **bon sens** renvoie à la capacité de bien juger, sans passion, en présence de problèmes qui ne peuvent être résolus par un raisonnement scientifique⁶. Il s'agit d'un savoir non intéressé qui est notamment mobilisé dans les jurys d'assise et dans les dispositifs participatifs dits de « mini-publics ». Les dispositifs participatifs l'associent à une exigence d'information plurielle, contradictoire et intelligible, qui, associée à l'exercice de la délibération, permet de créer une opinion éclairée.

//

C'est précisément en tant que non-spécialistes que les citoyens « ordinaires » sont le plus souvent appelés à participer, leur savoir d'usage non formalisé ou leur bon sens étant censé compléter un savoir technique qui serait inadéquat s'il était isolé.⁷

//

Le **savoir professionnel diffus** renvoie à l'idée que les citoyens pouvant être impliqués dans des dispositifs participatifs sont aussi des travailleurs dotés d'un savoir professionnel qu'ils peuvent réinvestir en dehors de leur travail. Il peut s'agir par exemple d'un architecte qui conteste un projet d'urbanisation ou d'un travailleur social qui discute des politiques publiques envers les jeunes ou les immigrés. Il s'agit d'une forme de savoir qui tend à croître avec le développement de l'instruction et d'une société de la connaissance.

3 La typologie des savoirs citoyens ici présentée s'appuie sur l'article de Sintomer, Y. « Du savoir d'usage au métier de citoyen ? », *Raisons politiques*, vol. 31, no. 3, 2008, pp. 115-133.

4 Nez, H. « Savoir d'usage », in CASILLO I. et alii., *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation, 2013, ISSN : 2268-5863. URL : <http://www.dicopart.fr/fr/dico/savoir-dusage>.

5 Héloïse NEZ, *op. cit.*

6 Le petit Robert, Paris, Dictionnaire Le Robert, année 2007.

7 Sintomer, Y. *op.cit.* S'appuyant sur Anja Röcke, *Losverfahren und Demokratie*, LIT, Münster, 2005.

c. Un CNA plus inclusif et légitime

Comme toute institution, le CNA ne peut prétendre à être représentatif de l'ensemble de la société française, aussi variées soient ses différentes composantes. Il ne peut ainsi être seul dépositaire de l'intérêt général en matière d'alimentation. Le CNA a par conséquent tout intérêt à nourrir ses travaux des avis des citoyens, dans leur plus grande diversité.

Par ailleurs, l'expression « Parlement de l'alimentation » est régulièrement employée pour faire référence au CNA, par exemple par le gouvernement à l'occasion de la clôture des États Généraux de l'Alimentation⁸. Cette expression ne fait toutefois pas consensus, les membres du CNA n'étant pas élus par les citoyens et n'ayant pas leur mandat. Ouvrir le CNA à la participation citoyenne permettrait de donner corps cette expression en reconnaissant un droit à la participation dans ce domaine.

Ce droit à la participation accorde au citoyen une égalité dans la prise de parole et s'inscrit dans une exigence croissante des sociétés contemporaines de reconnaissance de tout individu en tant que sujet universel, porteur de droits et de devoirs⁹.

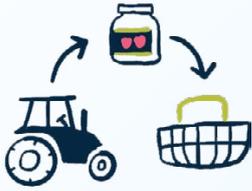
d. Un CNA plus écouté par les décideurs et l'ensemble des parties prenantes

Si le CNA est communément présenté comme venant éclairer la décision publique sur les questions d'alimentation, il a été rappelé aux membres du CAP que ses avis s'adressent plus généralement à l'ensemble des parties prenantes des systèmes alimentaires. La transition vers des systèmes pour une alimentation plus saine, sûre et durable est l'affaire d'une pluralité d'acteurs, l'État n'étant pas seul décisionnaire ni acteur de changement sur les sujets d'alimentation. Plus qu'un réceptacle de recommandations à destination des décideurs, les avis du CNA constituent également une photographie des positions des parties prenantes telles qu'exprimées par leurs représentants au sein du CNA à un instant *t*, pouvant constituer une base de débat au sein de la société et dont chacun peut se saisir. Par le biais de ce lien nouveau et direct avec les citoyens et de la plus grande diversité d'acteurs qu'elle implique, l'ouverture à la participation citoyenne du CNA vient prolonger cette dimension et ainsi accentuer la pluralité des fonctions d'un avis en général.

Dans cette optique, il peut légitimement être attendu de l'ouverture à la participation citoyenne du CNA qu'elle incite davantage les parties prenantes et en particulier les décideurs à s'exprimer suite à la publication d'un avis, dans un souci de faire entendre la manière dont elles comptent prendre en compte les résultats du travail de délibération effectué avec les citoyens. Cette étape de reddition des comptes (explication des décisions à la lumière des avis qui ont été exprimés) est peu observée aujourd'hui mais pourrait ainsi être renforcée par l'ouverture à la participation citoyenne et soulignée par l'ancrage législatif dont cette mission bénéficie. La reddition des comptes étant essentielle pour garantir la crédibilité de tout processus participatif, elle serait bénéfique pour tous types d'avis du CNA, y compris ceux n'ayant pas fait l'objet d'un débat citoyen.

⁸ Discours de Stéphane Travert, Clôture des États Généraux de l'Alimentation, 21 décembre 2017. <https://agriculture.gouv.fr/egalim-le-discours-de-cloture-de-stephane-travert>

⁹ Honneth A., *La lutte pour la reconnaissance*, Paris, Cerf, 2000.



Parties prenantes des systèmes alimentaires

L'expression "parties prenantes des systèmes alimentaires" renvoie à l'ensemble des acteurs, individuels ou collectifs, interagissant tout au long de la chaîne agro-alimentaire. Chacun est à son échelle acteur et contribue au fonctionnement des systèmes alimentaires tels qu'ils existent. Parmi les parties prenantes, certaines personnes occupent une position de "décisionnaire" dans le sens où elles prennent ou sont amenées à prendre des décisions qui engagent un nombre plus ou moins important de personnes au sein d'une ou de plusieurs familles d'acteurs. Les avis du CNA s'adressent à l'ensemble des parties prenantes des systèmes alimentaires, et en particulier aux décideurs, publics ou non.

3. Les limites de la démarche

En miroir du travail d'identification des bénéfices liés l'ouverture du CNA à la participation citoyenne, le CAP a pu débattre des limites de la portée de cette mission, et des enjeux qu'elle pouvait soulever sans pouvoir prétendre y répondre.

Notamment, il résulte des échanges du CAP les constats suivants :

- L'ouverture du CNA à la participation citoyenne ne résout pas les questions liées à l'enjeu démocratique de l'alimentation et notamment de la manière dont les citoyens peuvent participer de manière effective aux processus de décision concernant les orientations politiques et économiques des systèmes alimentaires ;
- L'ouverture du CNA à la participation citoyenne ne traite que très partiellement des risques de dépolitisation des sujets alimentaires et de la défiance globale des citoyens envers leur alimentation et envers les institutions.

Le CAP recommande ainsi aux membres du CNA de se saisir de l'opportunité d'ouvrir le CNA aux citoyens pour travailler avec eux les questions de confiance et de justice sociale dans le domaine alimentaire.



Enjeux démocratiques de l'alimentation

L'ouverture du CNA à la participation citoyenne a suscité des réflexions, de manière plus globale, sur les enjeux démocratiques qui gravitent autour de l'alimentation. En partant de l'idée que l'alimentation n'est pas une marchandise comme les autres, et que le droit à l'alimentation existerait aujourd'hui uniquement au travers d'un système d'aide alimentaire qui n'interroge pas la répartition du pouvoir parmi les acteurs de la chaîne alimentaire, des débats autour de la démocratie alimentaire ont eu lieu. L'expression « démocratie alimentaire » renvoie d'une part à un cadre conceptuel proposant d'appréhender l'alimentation de manière systémique avec la focale portée sur la capacité des citoyens à orienter l'évolution de leur système alimentaire, et d'autre part à un ensemble d'initiatives, qui, dans une dynamique ascendante, participent à la réappropriation par les habitants de leur alimentation à la fois sur le plan cognitif mais aussi sur le plan décisionnel. La participation citoyenne est donc ici un levier clé pour garantir un droit à une alimentation durable et impliquerait de s'appuyer sur des modalités de participation directe des citoyens, à l'échelle de leur bassin de vie, allant au-delà d'une participation aux instances de concertations associées au système de démocratie représentative actuelle.

4. Ouvrir le CNA à la participation citoyenne, une première étape dans la construction d'un droit à la participation dans le domaine alimentaire

En dernier point d'ouverture, le CAP tient à replacer les débats qu'il a conduits dans le paysage actuel du droit à la participation en France, et de ce que l'ouverture du CNA à la participation citoyenne peut incarner vis-à-vis de ce paysage.

Le droit à l'information et à la participation du public existe à l'heure actuelle dans le domaine environnemental, et dans une moindre mesure dans le domaine de l'urbanisme. Ancré dans la Constitution française via la charte de l'environnement, il procure à toute personne le droit individuel « d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ». Il découle notamment de la Convention d'Aarhus portant sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement signée par la France, la Communauté Européenne ainsi qu'une trentaine de pays en juin 1998.

Selon l'article L120-1 du code de l'environnement, « la participation du public (...) est mise en œuvre en vue :

1. D'améliorer la qualité de la décision publique et de contribuer à sa légitimité démocratique ;
2. D'assurer la préservation d'un environnement sain pour les générations actuelles et futures ;
3. De sensibiliser et d'éduquer le public à la protection de l'environnement ;
4. D'améliorer et de diversifier l'information environnementale. »

La loi d'avenir n°2014-1170 du 13 octobre 2014 pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt confie au Conseil National de l'Alimentation l'organisation de débats publics sur l'alimentation et pose ainsi les bases d'un droit à la participation dans le domaine alimentaire. Au-delà des impacts sur l'ingénierie de la concertation propre au CNA que cette nouvelle mission implique, le CAP perçoit une opportunité unique pour le CNA de se positionner comme un véritable « Parlement de l'alimentation », et de répondre ainsi au positionnement attendu par le gouvernement à la suite des États Généraux de l'Alimentation.

Les recommandations portées par le CAP et développées ci-après (V et VI) trouvent leur fondement dans la reconnaissance par le CNA de ce droit à la participation dans le domaine alimentaire. Ainsi, le CAP porte l'idée selon laquelle le degré de sincérité et d'ambition avec lequel le CNA conduira cette transformation conditionnera la portée de ce droit à la participation et donc le rayonnement potentiel du CNA en tant que Parlement de l'alimentation.

Pour aller plus loin, et dans le prolongement de la loi d'Avenir, le CAP encourage le CNA à porter l'inscription, dans le code rural, des dispositifs qui seront mis en place afin d'assurer ce droit à la participation. Cela permettrait ainsi de renforcer l'ancrage juridique de ce droit à la participation et de lui donner toute son ambition.



Démocratie délibérative

La démocratie délibérative est une démocratie dans laquelle les préférences des citoyens ne sont pas exprimées par des votes, mais à travers un processus d'échanges et de discussions publiques éclairées entre individus libres et égaux.



La démarche du CAP, une méthodologie de travail en trois étapes

La méthode de travail du CAP s'est structurée autour de trois étapes majeures :

- l'écoute des membres du CNA ;
- un cycle de réunions de travail, nourries d'auditions et débats ;
- la tenue d'un atelier citoyen avec une vingtaine de citoyens tirés au sort et l'intégration des résultats à la réflexion du CAP.

1. Écoute des membres du CNA

Dans un premier temps, le CAP a procédé à une phase d'écoute des membres du CNA sur le sujet de l'ouverture du CNA à la participation citoyenne. Des ateliers en présentiel et une plateforme numérique ont ainsi été mis en place afin de recueillir les attentes, les craintes et les espoirs des membres du CNA quant à la perspective de l'organisation de débats citoyens. Ces ateliers ont été organisés en amont du lancement des travaux du CAP.

Les ateliers ont été structurés de telle manière à inviter les participants à s'exprimer sur :

- leur vision (positive ou négative) de la participation citoyenne ;
- leurs attentes vis-à-vis des débats citoyens ;
- les conditions de réussite des débats citoyens.

Sur la base de l'analyse des résultats de cet exercice, il a été noté que les membres du CNA expriment globalement un intérêt vis-à-vis de la participation citoyenne et de ce qu'elle pourrait apporter au CNA, associé à un niveau d'exigence élevé, voire à des craintes quant à la méthode qui serait employée pour y avoir recours. Les membres du CNA tiennent à ce que la méthodologie soit robuste, de manière à ce que les démarches participatives se déroulent dans un climat de confiance mutuelle (citoyens-CNA-décideurs) et que la matière qui ressort de ces démarches puisse être effectivement exploitée par les membres du CNA et les décideurs. Une attention particulière a été portée sur la représentativité de la participation citoyenne, avec cette conclusion que celle-ci n'a pas à être toujours recherchée et peut résulter de la diversité des intérêts exprimés.

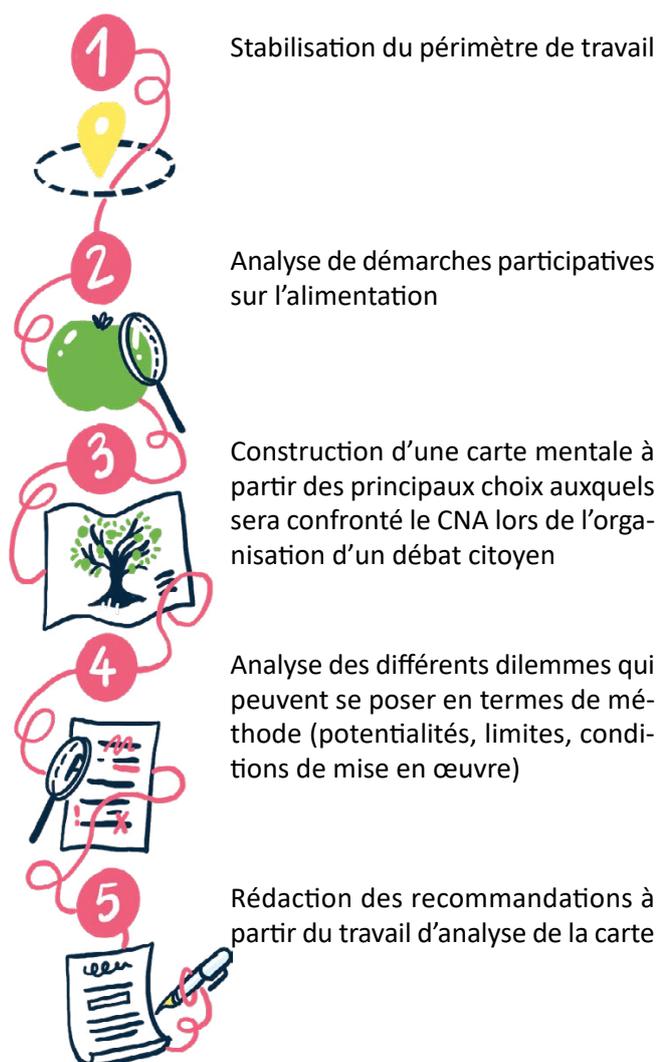
Les résultats de ces ateliers ont été présentés aux membres du CAP lors de leur première réunion en mai 2019.

2. Cycle de réunions nourries d'auditions et de débats

Le CAP s'est réuni 8 fois de mai 2019 à décembre 2019. Un travail d'entretiens préalables a été conduit par le secrétariat interministériel auprès des membres du CAP afin de recueillir leurs premières impressions sur le sujet de la participation citoyenne au CNA. La synthèse de ces entretiens a été transmise aux membres du CAP en amont de la première réunion.

Les réunions du CAP se sont structurées autour d'auditions¹⁰, de travaux en sous-groupes et de débats en plénière. Les membres du CAP ont pu rendre compte de l'état d'avancée de leurs travaux aux membres du CNA lors des séances plénières du 5 juin 2019 et du 26 septembre 2019, par la voix de la présidente du groupe de travail. Des modalités de travail ouvertes ont également été mises en place afin de garantir la circulation des informations en continue entre les membres du CNA et les membres du CAP (libre accès à la documentation du groupe de travail et possibilité d'assister aux réunions en tant qu'auditeur).

La réflexion du CAP a suivi le fil rouge suivant :



En parallèle

Organisation d'un atelier citoyen, analyse des résultats et intégration au livrable du CAP.

¹⁰ La liste des auditions et interventions est présentée en annexe.

3. Atelier citoyen

Parce que l'ouverture du CNA à la participation concerne directement les citoyens, a émergé l'idée d'organiser un atelier afin de pouvoir recueillir les attentes et les impressions d'un échantillon de citoyens sur le sujet. En lien avec la Commission Nationale du Débat Public et les ministères de rattachement du CNA, un prestataire spécialisé dans l'organisation de conférences de citoyens a été retenu. 3 mois de travail ont ensuite été nécessaires afin de concevoir l'atelier et procéder au recrutement des citoyens. 20 citoyens ont été recrutés au total : 10 citoyens tirés au sort et 10 citoyens déjà investis sur les questions de participation et d'alimentation (impliqués dans des conseils de développement, dans la conception de projets alimentaires territoriaux par exemple). L'atelier s'est déroulé sur une journée et demie, le vendredi 22 et le samedi 23 novembre 2019.

Après un temps de présentation du CNA et des enjeux relatifs à son ouverture à la participation citoyenne, les participants ont été invités à débattre autour de deux questions :

- La participation citoyenne au CNA... à quelles conditions ?
- La participation citoyenne au CNA... qui ? quand ? comment ?

Les travaux des participants se sont tenus à huis clos. À l'issue des débats, les citoyens ont présenté leurs conclusions aux membres du CAP qui étaient présents.

Leur réflexion a notamment mis en exergue les points suivants¹¹:

- importance de la visibilité des travaux du CNA et d'une meilleure connexion de l'instance aux territoires ;
- préférence exprimée pour les modalités de participation privilégiant une indépendance des travaux des citoyens vis-à-vis des travaux des groupes de concertation propres au CNA tout en envisageant la possibilité d'une confrontation des avis au terme du processus délibératif ;
- caractère essentiel du principe de reddition des comptes ;
- idée de mettre en place une assemblée citoyenne en parallèle du CNA, soutenue par une partie des participants ;
- importance du pouvoir d'initiative citoyen dans sa capacité à mettre à l'ordre du jour des sujets pour un traitement par le CNA, par les citoyens, ou par les deux entités ;
- importance de mettre en place des garanties autour de l'exercice de participation pour les citoyens : reddition des comptes, indépendance et moyens accordés aux citoyens¹² afin de créer des conditions effectives de participation.

2 niveaux de retours seront adressés aux citoyens ayant participé à l'atelier :

- un retour vis-à-vis du livrable du CAP, pour les informer de ce qui a été retenu et de ce qui n'a pas été retenu parmi leurs propositions, avec les raisons associées ;
- un retour vis-à-vis de la méthodologie retenue par le CNA, pour les informer de ce qui a été retenu et de ce qui n'a pas été retenu parmi leurs propositions, avec les raisons associées.

11 Le livrable de l'atelier citoyen est présenté dans son intégralité en troisième partie

12 Cette demande de mise à disposition de moyens opérationnels (détachement dans le cadre professionnel) et organisationnels (ordre du jour co-construit par exemple) souligne l'existence d'un coût de la participation pour les citoyens mobilisés. Ce point a également été souligné par les membres du CAP au cours de leurs travaux.



L'analyse des membres du CAP : exploration d'une carte mentale et élaboration de familles de scénarios

1. La carte mentale

Le CAP a démarré ses travaux sur le constat partagé qu'il existe de nombreuses possibilités pour ouvrir le CNA à la participation citoyenne. Une carte mentale a été utilisée comme outil pour explorer différentes pistes et comme support pour mener les débats au sein du CAP. Envisager la participation comme un arbre dont on peut explorer les ramifications a ainsi permis d'identifier les choix (branches) auxquels pourrait être confronté le CNA, avec les enjeux associés. Ainsi, chaque branche de l'arbre, correspondant à autant de choix stratégiques ou de méthode, a été soumise à l'analyse des membres du groupe de travail afin d'en identifier les avantages, les limites et les conditions de mise en œuvre.

La carte mentale des dispositifs participatifs

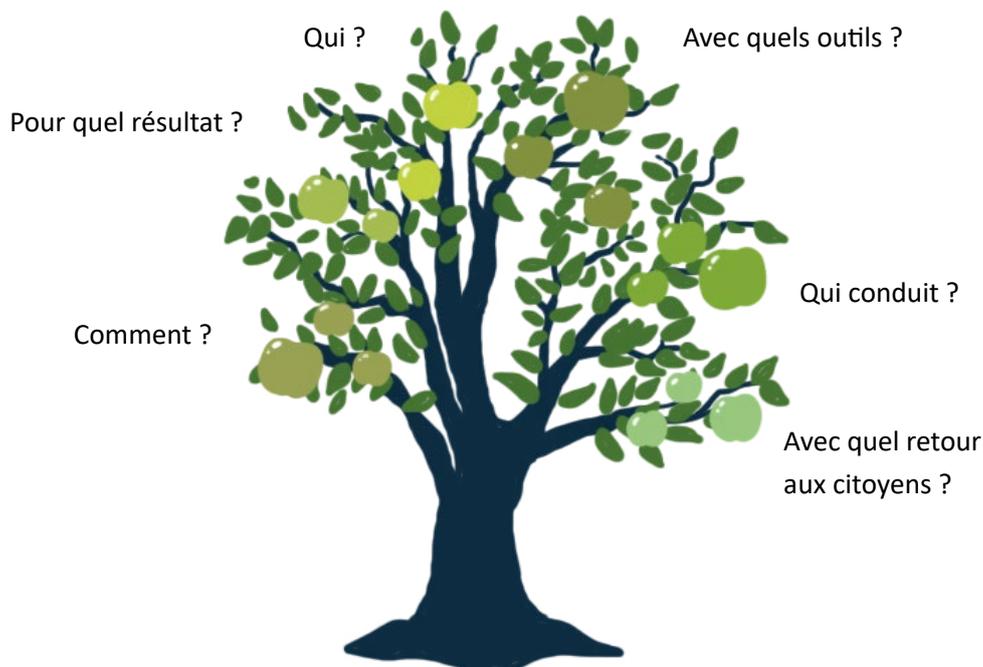


Figure 1 : Extrait de la carte mentale élaborée par le CAP

L'usage de cet outil de réflexion permet par ailleurs de suggérer qu'il n'y a pas de méthode unique ou « gagnante ». Chaque branche (possibilité d'ouverture aux citoyens et méthode pour recueillir leur parole) a sa pertinence, sa légitimité et son efficacité, l'enjeu étant d'adapter la méthode au contexte, aux problématiques et aux acteurs.

Deux ramifications majeures, qui constituent autant de choix majeurs que le CNA est appelé à faire, ont été identifiées comme constituant le cœur de la carte mentale : “jusqu’où s’ouvrir aux citoyens ?” et “comment les associer ?”. Seuls les points majeurs de ces questionnements sont ici rappelés, les éléments d'analyse associés aux différentes planches de la carte mentale étant présentés en annexe.

a. Premier choix : jusqu’où s’ouvrir aux citoyens ?

Cette première question recouvre en elle-même plusieurs questionnements fondamentaux dont les réponses impactent la conception du dispositif participatif dans son ensemble.

Il s'agit notamment de répondre aux questions suivantes :

1. Quelle est la place que l'on souhaite accorder aux citoyens ?
2. Envisage-t-on l'ouverture à la participation citoyenne de manière ponctuelle ou permanente ?
3. Un mécanisme de saisine citoyenne semble-t-il pertinent ?

a.1 Quelle est la place que l'on souhaite accorder aux citoyens ?

Souhaite-t-on recueillir l'avis du public pour nourrir le travail d'un groupe de concertation¹³ du CNA ? Ou souhaite-t-on réserver aux citoyens une place à la table des débats pour faire des propositions et co-construire l'avis ?



Consulter / Concerter

Les termes de consultation et de concertation sont régulièrement employés pour faire référence à des pratiques d'implication du public dans un projet. Ces termes se distinguent par des degrés d'implication du public plus ou moins élevés¹⁴ et ne peuvent se substituer l'un à l'autre. La consultation repose sur le principe de recueillir l'avis d'un public sur une question précise et préalablement posée par l'organisateur de la consultation. Ce type de procédé, consistant à recueillir et juxtaposer les avis ne permet donc pas de traiter sur le fond les arguments ou les avis contraires. La concertation, quant à elle, repose sur le principe d'échanger en présence de tous les points de vue, sur le principe de l'ouverture du champ du débat et sur celui du traitement sur le fond des opinions

¹³ « Groupe de concertation » est le nom donné aux groupes de travail dédiés à l'étude d'un sujet pour lequel le CNA a été saisi ou s'est autosaisi en vue de la production d'un avis. Les groupes de concertation sont constitués sur la base d'un appel à candidatures qui est diffusé au sein du CNA plénier. Sur une année, il y a en moyenne 2 à 3 groupes de concertation qui fonctionnent en parallèle et la durée des travaux est de 12 mois environ.

¹⁴ Et en vis-à-vis, des degrés d'engagement plus ou moins élevés dans la réponse du porteur de projet.

divergentes. Par essence, une démarche de concertation est ainsi forcément plus délibérative (c'est-à-dire basée sur un exercice de débat construit, d'apprentissage réciproque, argumenté et permettant une évolution des points de vue) qu'une démarche de consultation, qui vise plutôt à recueillir des informations en amont d'une réflexion. Dans les deux cas, la décision reste entre les mains du décideur, qui en assume la responsabilité. Consulter ou concerter implique ainsi de prendre des décisions autrement mais ne renvoie pas à un partage du pouvoir décisionnel.

À chaque démarche correspond un degré d'implication du citoyen dans l'éclairage de la décision et donc un degré d'ambition spécifique sur le plan participatif. Plus le degré d'implication des citoyens est fort, plus le poids potentiel des citoyens dans l'avis est important et plus il sera reconnu comme légitime, notamment par les citoyens eux-mêmes. Les dispositifs plus délibératifs et plus ambitieux d'un point de vue de la participation citoyenne sont ainsi plus à même d'atteindre les objectifs et bénéfices associés à l'ouverture du CNA à la participation citoyenne que les dispositifs plus « légers » et peu délibératifs.

a.2 Envisage-t-on l'ouverture à la participation citoyenne de manière ponctuelle ou permanente ?

Souhaite-t-on assurer un lien permanent avec les citoyens, au travers de leur intégration au CNA via un collège à part entière ou via la création d'une assemblée spécifique par exemple ? Ou est-ce que le recours à la participation citoyenne est plutôt envisagé de manière ponctuelle, sur des sujets précis qui seraient ouverts au débat ?

Si la représentation permanente des citoyens au sein du CNA peut constituer un moyen relativement rapide à mettre en place et peu coûteux pour afficher l'ouverture à la participation citoyenne du CNA, les membres du CAP associent ce type de dispositifs à un risque notoire « d'institutionnalisation » et de « professionnalisation » des citoyens, sauf à prévoir leur renouvellement fréquent. Par ailleurs, si cette ouverture des groupes de concertation aux citoyens se fait de manière isolée, sans revoir de manière générale le fonctionnement du CNA, il s'agirait d'une démarche peu ambitieuse d'un point de vue participatif. Enfin le fait que les citoyens siégeant au CNA soient reconnus comme légitimement représentatifs de la société dans son ensemble et sur tous les sujets n'est selon le CAP pas acquis, sauf à constituer un groupe particulièrement large (de l'ordre de 30 personnes minimum dans le cas d'un groupe de concertation).

a.3 Un mécanisme de saisine citoyenne semble-t-il pertinent ?

La saisine citoyenne est-elle une modalité de participation pertinente dans le contexte du CNA ? Si oui, quelles seraient les modalités de mise en œuvre ? À quelles conditions un mécanisme de saisine citoyenne est-il en mesure d'offrir aux citoyens un pouvoir d'initiative effectif ?

La saisine citoyenne est un mécanisme qui a été très tôt évoqué dans les débats du CAP. D'autres instances composées de corps intermédiaires ont vu ce mécanisme être intégré à leur fonctionnement (la Commission Nationale du Débat Public et le Conseil Économique Social et Environnemental peuvent être saisis par voie de pétition citoyenne par exemple¹⁵), tandis qu'ont été régulièrement évoquées au cours de l'actualité récente

15 Il peut à ce titre être noté que la mise en place du mécanisme de saisine citoyenne au sein du CESE suite à la loi constitutionnelle de juillet 2008 et la loi organique de juin 2010 n'a pas engendré de changement notoire dans la dynamique de mise à l'agenda d'un sujet. En effet, à ce jour, aucun

la mobilisation de nombreux gilets jaunes en faveur d'un Référendum d'Initiative Citoyenne, ou encore la procédure, toujours en cours, concernant le référendum d'initiative partagée sur la privatisation des Aéroports de Paris (AdP).

Sur le principe, la saisine citoyenne pourrait donner aux citoyens la capacité de mettre un sujet à l'agenda du CNA et plus globalement à l'agenda politique. L'effet potentiel sur la décision publique serait ainsi plus important que l'association volontaire des citoyens sur un sujet par le CNA. Le potentiel effet déceptif que comporte l'idée de mettre en place un tel mécanisme est toutefois bien réel pour le CAP : l'analyse comparative des dispositifs de saisine citoyenne existants dans d'autres instances montre que ceux-ci sont parfois contraignants et codifiés à un point tel qu'ils ne constituent pas dans les faits un véritable pouvoir d'initiative citoyen. Pour ces raisons, le CAP a recommandé au CNA d'explorer de manière générale les approches permettant aux citoyens de disposer d'un véritable pouvoir d'initiative, sans viser spécifiquement le mécanisme de saisine citoyenne (voir recommandation "associer les citoyens le plus en amont possible, encourager le pouvoir d'initiative citoyen", (V, 2)).



Pouvoir d'initiative citoyenne / Droit d'initiative / Saisine citoyenne / Initiative citoyenne européenne

Le pouvoir d'initiative citoyenne est une notion non encadrée juridiquement renvoyant à la capacité donnée à un citoyen ou collectif de citoyens de faire acte de proposition afin d'infléchir un projet déterminé, de demander l'organisation d'un débat sur un sujet donné, etc.

Le droit d'initiative reconnaît à un individu, à un groupe ou à une institution, la possibilité de proposer, de commencer quelque chose (l'élaboration d'une loi, l'organisation d'un référendum, d'un débat citoyen, etc.), selon des modalités qui doivent être définies et encadrées par la loi.

La saisine citoyenne est le processus, encadré juridiquement, permettant à un ensemble de citoyens de saisir une instance. La CNDP peut par exemple être saisie par un groupe de 10 000 citoyens sur un projet, ou de 500 000 citoyens sur un projet de réforme d'une politique publique, selon l'ordonnance du 3 août 2016¹⁶. Le CESE peut également être saisi par voie de pétition de toute question à caractère économique, social et environnemental selon des conditions précises détaillées à l'article 4-1 de la loi organique du 29 juin 2010.

L'initiative citoyenne européenne est l'instrument juridique permettant à un ensemble d'au moins un million de citoyens résidant au sein de l'Union Européenne et dans au moins un quart des pays membres, de proposer des changements juridiques concrets dans n'importe quel domaine dans lequel la Commission européenne est habilitée à présenter des propositions législatives, sur la base d'un ensemble de critères précis détaillés dans le règlement (UE) no 211/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 relatif à l'initiative citoyenne.

sujet n'a été traité par le CESE suite à une saisine citoyenne à proprement parler, soit car les critères pour déclencher la saisine n'étaient pas réunis, soit car le CESE s'est déclaré incompétent sur le sujet en question. En revanche, le CESE a pu s'autosaisir pour traiter un sujet ayant fait l'objet d'une saisine citoyenne n'ayant pas abouti comme ce fût le cas pour le sujet "évolutions contemporaines de la famille et leurs conséquences en matière de politiques publiques"

16 <https://www.debatpublic.fr/ordonnance-du-3-aout-2016-relative-a-democratisation-du-dialogue-environnemental>

b. Deuxième choix : comment associer les citoyens ?

Ce deuxième point de réflexion majeur renvoie aux questions suivantes :

1. À quel stade associer les citoyens ?
2. Pour quel résultat (quel type d'avis ?)

b.1 À quel stade associer les citoyens ?

Souhaite-t-on associer les citoyens en amont des travaux du CNA, afin de les éclairer ? Souhaite-t-on associer les citoyens pendant les travaux du CNA, par la co-construction ou par la tenue de travaux en parallèle ? Souhaite-t-on associer les citoyens en aval des travaux du CNA, afin de recueillir leurs avis à la suite de l'élaboration d'un avis ?

Chacune de ces possibilités a sa pertinence selon le CAP et pourrait être expérimentée, selon des modalités liées à la nature du sujet et le degré d'implication retenu des citoyens. Le CAP a en effet estimé qu'une association des citoyens seulement en amont ou seulement en aval des travaux du CNA impliquerait davantage un dispositif reposant sur la consultation des citoyens, tandis qu'une association des citoyens pendant les travaux du CNA se rapprocherait plutôt d'un dispositif reposant sur la concertation avec les citoyens (voir III, 2 "3 familles de scénarios illustrant différentes approches participatives que le CNA peut adopter"). L'analyse de la nature du sujet (III,3) peut renseigner le CNA sur la direction qu'il est préférable de prendre.

b.2 Pour quel résultat (quel type d'avis) ?

Souhaite-t-on aboutir à un avis mixte, co-construit avec les membres du CNA ? Souhaite-t-on obtenir un avis du CNA éclairé des contributions des citoyens ? Souhaite-t-on obtenir un avis citoyen parallèle à l'avis du CNA ?

Il s'agit ici de définir la manière dont le CNA et les destinataires de l'avis du CNA souhaitent être éclairés par les citoyens. L'avis mixte (construit ensemble, à la fois par les citoyens et les membres du CNA) apparaît comme celui qui permettrait de maximiser les bénéfices de la concertation avec les citoyens.

Un avis citoyen qui viendrait éclairer l'avis du CNA s'intégrerait aisément aux processus d'écriture et d'arbitrage existants du CNA mais il pourrait être peu engageant pour les citoyens qui pourraient le percevoir comme un avis minoré intervenant comme simple "donnée d'entrée" pour la concertation des membres du CNA ayant finalement peu de poids dans le processus global d'éclairage de la décision (et ceci d'autant plus que l'avis du CNA n'est in fine pas contraignant).

Des avis parallèles permettraient de donner à voir de manière "brute" la position des corps intermédiaires et des citoyens mais ne recouvriraient pas les bénéfices qui pourraient être associés à un travail d'échange réel entre citoyens et membres du CNA, de co-construction et de délibération entre eux à moins d'envisager une phase d'articulation des avis (ce que propose le CAP dans la famille de scénarios 2).

Bien que non exhaustifs, ces éléments de synthèse relatifs à la réflexion autour de la carte mentale donnent à voir le caractère fondamental des questions portant sur la place accordée aux citoyens et sur la manière de les associer. Les réponses aux questions sous-jacentes renseignent sur l'appréhension de la participation en tant qu'objet politique et impactent les dispositifs participatifs dans leur ensemble. Sur la base de ces éléments de réflexion, le CAP a dessiné 3 familles de scénarios illustrant différentes approches participatives que le CNA pourrait adopter.

2. Trois familles de scénarios, illustrant différentes approches participatives que le CNA peut adopter



En partant des différents choix (ramifications de la carte mentale) auxquels pourrait être confronté le CNA et de la manière dont il est possible de les aborder, le CAP a progressivement dessiné trois familles de scénarios donnant à voir des modalités concrètes d'association des citoyens à la production d'un avis du CNA. Ces scénarios se distinguent par le degré d'implication des citoyens dans la production du livrable final, autrement dit, par le degré d'ambition en matière de participation citoyenne.

Ces 3 familles de scénarios sont ainsi à considérer comme des illustrations permettant aux membres du CNA de se projeter dans la perspective de l'organisation d'un débat. Ces familles de scénarios ne sont ni circonscrites, ni figées. Le CAP encourage au contraire le CNA à adapter et développer ses propres scénarios en fonction des spécificités du sujet mis en débat et du contexte qui leur est associé. De même, il n'y a pas de scénario "parfait" a priori et dans l'absolu. Chaque scénario comporte des potentialités, des limites et leur qualité dépend essentiellement des conditions de leur mise en œuvre et des principes participatifs poursuivis par le porteur de projet. Le CAP a cherché à mettre en lumière les avantages et les inconvénients associés à chacune des familles de scénarios.

Le CAP a esquissé la typologie suivante :

- Famille de scénarios reposant sur la consultation de citoyens
- Famille de scénarios reposant sur la concertation avec les citoyens
- Famille de scénarios reposant sur l'intégration de citoyens dans le fonctionnement du CNA

Cette typologie est pensée avant tout comme un outil conceptuel venant faciliter le dialogue autour de l'organisation de débats et n'a pas prétention à répondre à des critères d'exhaustivité que ce soit par rapport à l'éventail des dispositifs participatifs qui pourraient être imaginés ou par rapport à ceux qui ont pu être évoqués dans le cadre des réunions du CAP. À titre d'exemple, il a été discuté de la possibilité d'ouvrir les travaux des groupes de concertation, voire les séances plénières du CNA à des citoyens « observateurs » qui pourraient ainsi assister aux travaux de manière ponctuelle et en tant qu'auditeur. Bien que ne constituant pas un mécanisme participatif à part entière, il a été évoqué que ce type de possibilité pourrait venir compléter les démarches participatives du CNA dans un esprit de transparence dans la conduite de ses travaux.

a. Famille de scénarios reposant sur la consultation de citoyens

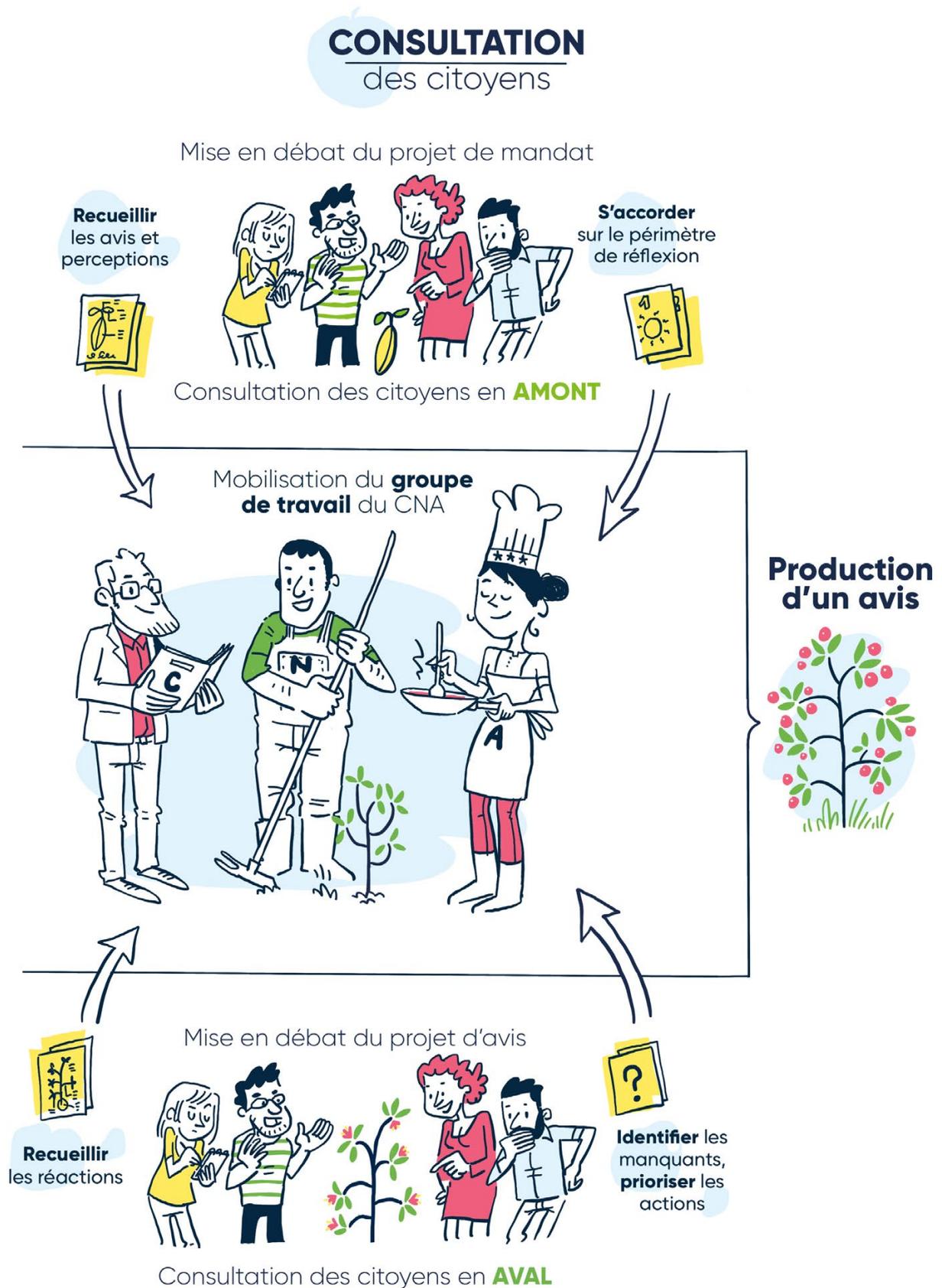
Le premier scénario renvoie à une approche basée sur la **consultation de citoyens**, c'est-à-dire au recueil d'avis, de contributions venant **éclairer** le travail du groupe de concertation, donc in fine la rédaction d'un avis du CNA. Ces consultations peuvent intervenir en amont et/ou en aval du travail du groupe de concertation. Les membres du CAP signalent que cette modalité de participation correspond au niveau le plus faible de la participation parmi les propositions retenues dans le cadre de ce groupe de travail.

Tableau 1 - Familles de scénarios reposant sur la consultation des citoyens

Modalités de fonctionnement	Le CNA décide de consulter les citoyens seulement en amont et/ou en aval de la production d'un avis.
-----------------------------	--

<p>Objectifs de la consultation en amont</p>	<p>Mise en débat du projet de mandat du groupe de concertation afin de :</p> <ul style="list-style-type: none"> • recueillir les avis et perceptions citoyennes sur le sujet mis en débat, pour ensuite les étudier dans le cadre de l'élaboration de l'avis ; • mettre en débat le périmètre du mandat (recueillir les axes prioritaires d'un sujet selon les citoyens) ; • etc.
<p>Objectifs de la consultation en aval</p>	<p>Mise en débat du projet d'avis afin de :</p> <ul style="list-style-type: none"> • recueillir les perceptions des citoyens vis-à-vis de l'avis et ses recommandations ; • identifier les éventuelles dimensions manquantes ; • prioriser les recommandations sur la base des perceptions et attentes sociétales ; • etc.
<p>Résultat(s)</p>	<p>Avant ou après la rédaction de son avis, le CNA se nourrit des expressions citoyennes.</p>
<p>Gouvernance</p>	<p>Le CNA, appuyé par la cellule de la participation citoyenne (V, 3) et un dispositif de garantie (V,1).</p>
<p>Outils envisageables</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Outils "grand public" numériques (questionnaires, plateformes en ligne...) ou présentiels (réunions publiques...) • Outils "mini-publics" (panels citoyens ponctuels).
<p>Potentialités</p>	<p>Rapidité de mise en œuvre et coût modéré.</p> <p>N'affecte pas le fonctionnement actuel du CNA.</p>
<p>Alertes</p>	<p>Mobilisation des citoyens limitée.</p> <p>Pas de délibération et échange direct entre les membres du CNA et les citoyens, et peu de délibération entre les citoyens (hors outils "mini-publics"). Dans le cas d'une plateforme ou d'un questionnaire, limite importante liée à la difficulté de traiter sur le fond les points de divergence exprimés par les citoyens.</p>
<p>Reddition des comptes</p>	<p>2 niveaux de reddition des comptes :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Le CNA fait un retour auprès des citoyens afin de donner à voir la manière dont les résultats de la consultation citoyenne ont été pris en compte dans l'avis du CNA, avec les raisons associées à leur intégration ou non dans le livrable. • Les décideurs (en particulier les ministères de rattachement), expliquent la manière dont ils envisagent de prendre en compte l'avis du CNA éclairé des contributions citoyennes.

Schéma du déroulé



Outils grand public / outils mini-public

Les outils de participation citoyenne se distinguent par une grande diversité (format, objectifs, budgets etc.). Au travers du présent livrable et par souci de concision, le CAP a mené sa réflexion à partir d'une classification de ces outils en deux grandes familles : les outils "grand public" et les outils "mini-public". Les principales caractéristiques sont présentées dans le tableau ci-dessous.

	Outils "grand public"	Outils "mini-public"
Principales caractéristiques	<p>Outils ouverts à tous les citoyens, basés en général sur la recherche d'un nombre important de participants, indépendamment de leurs caractéristiques sociodémographiques.</p> <p>Dans le cas d'outils « grand public », le public ne fait pas l'objet d'une sélection.</p>	<p>Outils basés sur la construction de conditions idéales de délibération impliquant la constitution d'un échantillon de citoyens élaboré sur des critères de diversité.</p> <p>Dans le cas d'outils « mini-public », le public fait ainsi l'objet d'une sélection.</p>
Exemples	<ul style="list-style-type: none"> • Consultations en ligne ; • Réunions publiques ; 	<ul style="list-style-type: none"> • Conférences de citoyens¹⁷ ; • Sondages délibératifs¹⁸ ;
Adaptés pour	<ul style="list-style-type: none"> • Des consultations pour lesquelles un nombre important de participants est recherché, ou pour lesquelles les publics concernés seront assez aisément mobilisés (ex : riverains d'un projet d'infrastructure) ; • La recherche de possibilités de participation en tout lieu et toute heure (consultation numérique). 	<ul style="list-style-type: none"> • Le traitement de controverses nécessitant une phase d'information plurielle et contradictoire ; • La recherche d'un avis citoyen construit collectivement sur la base d'un exercice délibératif approfondi.

¹⁷ Outil participatif consistant à réunir autour de 20 citoyens tirés au sort sur des critères de diversité définis au préalable afin de les faire travailler sur une question de société controversée. Les citoyens ont pour objectif de construire collectivement un avis, grâce à une série d'auditions contradictoires d'experts permettant une montée en compétences et sur la base d'un temps de débat. Les conférences de citoyens se déroulent classiquement sur plusieurs week-ends.

¹⁸ Outil participatif consistant à proposer à un échantillon diversifié de citoyens un temps d'information contradictoire et de délibération entre deux sondages contenant les mêmes questions sur un sujet controversé. Cet outil cherche à corriger l'absence de délibération caractéristique des sondages classiques et permet d'évaluer l'impact de l'information sur un ensemble d'avis citoyens.

<p>Limites identifiées</p>	<ul style="list-style-type: none">• Outils ayant tendance à mobiliser des publics déjà impliqués sur le sujet mis en débat, avec une surreprésentation possible de certains groupes ;• Outils laissant une place limitée à la délibération ;• Outils qui nécessitent des actions complémentaires pour s'assurer de la participation de publics divers ;• Dans le cas des outils numériques : persistance d'une fracture numérique ;• Outils qui peuvent nécessiter la mise en place de garde-fous pour éviter une représentation disproportionnée de certaines catégories via des tentatives de détournement notamment ;	<ul style="list-style-type: none">• Outils n'impliquant qu'un très faible nombre de citoyens ;• Potentiel de transformation sociale limité sauf si l'outil est associé directement à un dispositif de décision (ex : référendum).
----------------------------	--	--

Pour aller plus loin dans l'exercice de familiarisation avec la palette d'outils participatifs, le CAP recommande aux membres du CNA de parcourir les documents listés au point VI, 2.

b. Familles de scénarios reposant sur la concertation avec les citoyens

Le deuxième scénario renvoie à une approche basée sur l'élaboration **d'un avis avec des citoyens (concertation)**. Dans cette approche, les membres du CNA et les citoyens traitent la même problématique, sur des calendriers qui sont identiques, ou au moins rapprochés permettant ainsi la tenue d'un temps de délibération entre les deux assemblées.

Tableau 2 - Familles de scénarios reposant sur la concertation avec des citoyens

Modalités de fonctionnement	<p>La construction de l'avis avec des citoyens peut être envisagée de deux manières selon le CAP :</p> <ul style="list-style-type: none"> • sur la base d'un groupe de concertation élargi à un échantillon de citoyens¹⁹ <p>ou</p> <ul style="list-style-type: none"> • sur la base d'un temps de travail indépendant (du groupe de concertation d'une part et des citoyens d'autre part) chacun produisant un avis, suivi d'un temps de délibération entre le groupe de concertation et le groupe de citoyens pour adoption d'un avis final qui sera soumis à la plénière du CNA selon la procédure de vote habituelle (vote de l'avis unique dans sa totalité)
Objectifs du débat citoyen	<p>Élaborer un avis donnant à voir les perceptions et recommandations des membres du CNA et d'un échantillon de citoyens sur un sujet d'alimentation.</p>
Résultat(s)	<p>En fonction du degré de convergence entre l'avis du groupe de concertation et celui des citoyens le livrable final pourrait être :</p> <ul style="list-style-type: none"> • un avis final co-construit voté dans sa totalité par le CNA plénier • deux avis parallèles en cas de désaccord. Le CNA plénier se prononce alors sur l'avis du groupe de concertation du CNA uniquement. L'avis citoyen est toutefois rendu public.
Gouvernance	<p>Le CNA, appuyé par la cellule de la participation citoyenne (V, 3) et un dispositif de garantie (V,1) .</p>

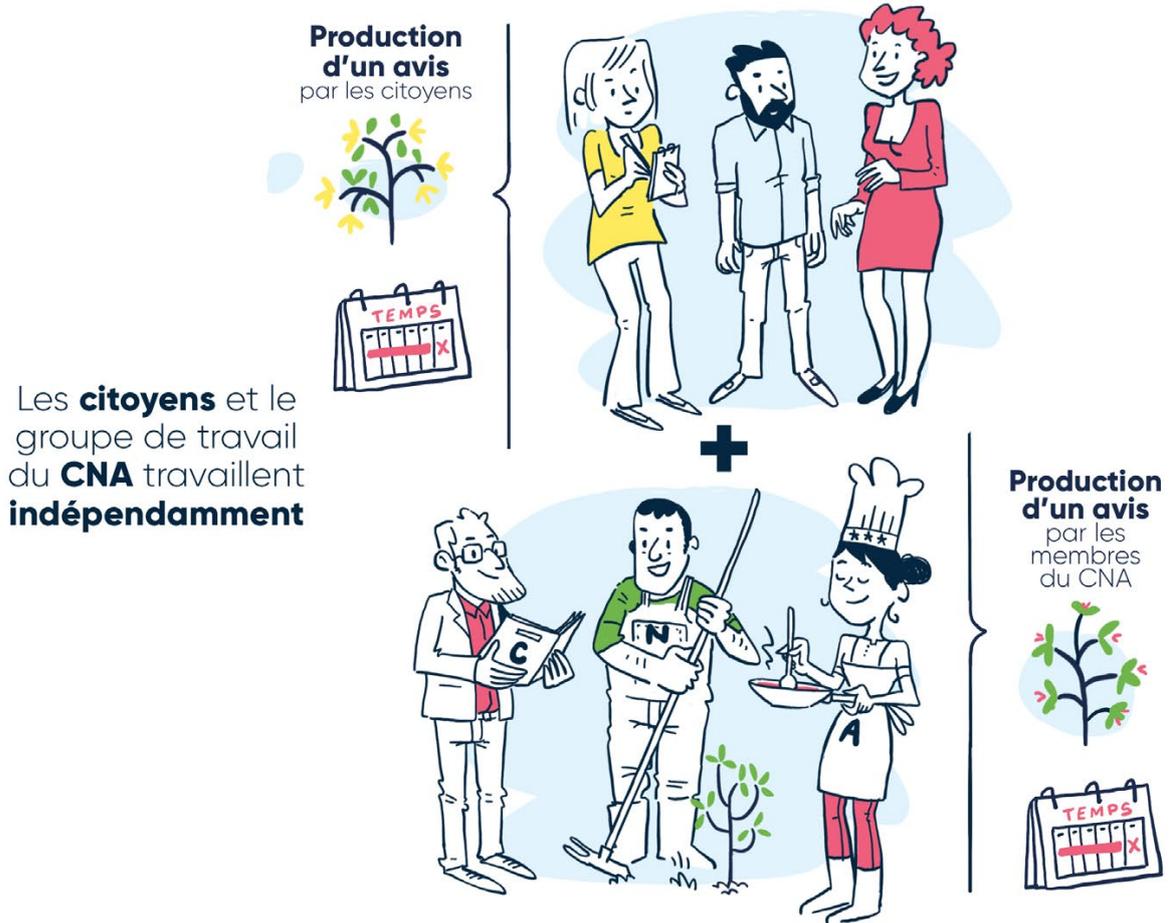
¹⁹ Le CNA pourra s'appuyer sur la cellule de la participation citoyenne et le comité de garants pour définir les règles de fonctionnement et la composition du groupe.

<p>Outils de participation</p>	<p>Panel citoyen requis pour intégrer le groupe de concertation ou constituer un groupe indépendant</p> <p>En complément, des dispositifs grand public permettraient d'associer un public plus large (avec des réunions publiques sur le terrain si le sujet est très territorialisé ou localisé au sein de structures précises (exemple milieu carcéral), des ateliers, des consultations numériques etc.)</p>
<p>Potentialités</p>	<p>Des voix citoyennes intégrées à l'avis du CNA, sans remise en cause majeure de son fonctionnement.</p>
<p>Alertes</p>	<p>Ressources financières et humaines nécessaires importantes.</p> <p>Modalités de fonctionnement et de composition du groupe de concertation élargi à un échantillon de citoyens à définir.</p>
<p>Reddition des comptes</p>	<p>2 niveaux de reddition des comptes :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dans le cas d'un avis parallèle, le groupe de concertation fait un retour auprès des citoyens afin de donner à voir la manière dont leur avis a éclairé le livrable du groupe de concertation (avec les justifications associées). Dans le cas d'un avis co-construit, la reddition des comptes se fait au fil de l'eau. • Les décideurs (en particulier les ministères de rattachement), expliquent la manière dont ils envisagent de prendre en compte l'avis du CNA et les résultats du débat citoyen (dans le cas de la production de deux avis parallèles).

Schéma du déroulé, deux options

CONCERTATION

avec les citoyens



OU

Les citoyens et le groupe de travail du CNA **travaillent ensemble**



c. Familles de scénarios reposant sur l'intégration de citoyens dans le fonctionnement du CNA

Le troisième scénario reprend des possibilités qui ne suffisent pas toutes à créer une démarche participative à part entière mais qui ont respectivement fait l'objet de débat au sein du CAP et ont pour point commun de reposer sur une intégration de citoyens dans le fonctionnement actuel du CNA. Cette intégration pourrait se faire au niveau de la cellule dédiée à la participation, directement au sein du CNA tel qu'il fonctionne actuellement (via un collège de citoyens par exemple) ou encore via une assemblée citoyenne qui aurait des liens forts avec le CNA (pouvoir de saisine du CNA, liens avec la cellule de la participation citoyenne par exemple).

Il s'agit ainsi de modifications structurelles au-delà de modifications fonctionnelles.

Tableau 3 - Familles de scénarios reposant sur l'intégration de citoyens au fonctionnement du CNA

Modalités de fonctionnement	<p>Les scénarios compris dans cette famille comprennent les propositions :</p> <ul style="list-style-type: none"> • d'accorder des sièges à des citoyens au sein du CNA (hypothèse qui n'est soutenue ni par le CAP ni par le panel citoyen) ; • de créer une assemblée citoyenne pérenne, indépendante du CNA (proposition soutenue par certains citoyens lors de l'atelier du 23/11) ; • à un niveau opérationnel, d'associer des citoyens au fonctionnement de la cellule de participation citoyenne (V,3). • etc.
Résultat(s)	<ul style="list-style-type: none"> • Avis final concerté, voté par le CNA, et donc par les citoyens qui auraient intégré le CNA ou par l'assemblée citoyenne si cette option est retenue.
Gouvernance	<ul style="list-style-type: none"> • Le CNA ainsi qu'un groupe de citoyens intégré à son fonctionnement (soit au sein de la cellule dédiée à la participation, soit au sein du CNA, soit au sein d'une assemblée citoyenne)
Dispositifs clés de participation	<ul style="list-style-type: none"> • Groupe de citoyens au sein de la cellule dédiée à la participation ou Assemblée citoyenne permanente (avec rotation des membres par $\frac{1}{3}$) ; • Dispositifs grand public, afin que chaque citoyen puisse contribuer aux débats (plateforme numérique par exemple).
Potentialités	<p>Légitimité accrue par un poids renforcé des citoyens dans la production d'avis.</p>

<p>Alertes</p>	<p>Selon les scénarios :</p> <ul style="list-style-type: none">• Risque de professionnalisation des citoyens ;• Risques associés à l'institutionnalisation de la participation ;• Difficulté de garantir une diversité de participation (dans le cas de l'intégration de citoyens au CNA ou à la cellule de participation citoyenne notamment)• Modifications substantielles du fonctionnement du CNA actuel• Ressources financières et humaines qui peuvent être importantes.
<p>Reddition des comptes</p>	<p>Dans le cas d'une saisine citoyenne par l'assemblée de citoyens :</p> <ul style="list-style-type: none">• Le CNA justifie les motivations de sa décision dans le cas du rejet de cette saisine ; <p>Suite au vote d'un avis :</p> <ul style="list-style-type: none">• Les décideurs (en particulier les ministères de rattachement), expliquent la manière dont ils envisagent de prendre en compte l'avis produit par le CNA et les citoyens.

Schéma du déroulé

INTÉGRATION des citoyens au fonctionnement du CNA



Analyse du sujet et
auditions d'experts



Débats



Les citoyens,
intégrés au CNA,
travaillent ensemble
à toutes les étapes
du processus



Définition du périmètre
et des enjeux du sujet



Formulation des
recommandations



Production d'avis



Le CAP a identifié un certain nombre de risques associés à certaines dimensions de cette troisième famille de scénarios :

- l'intégration directe de citoyens dans le CNA ou la création d'une instance ad hoc comportent des risques de professionnalisation des citoyens, comme cela peut se constater au sein d'autres instances où des citoyens sont invités à siéger (conseils citoyens par exemple), à moins de contraindre à un renouvellement régulier ;
- le fait que les citoyens qui siègeraient au CNA soient reconnus comme légitimement représentatifs de la société dans son ensemble et sur tous les sujets n'est pas acquis, sauf à constituer un groupe particulièrement large ;
- les conditions de faisabilité d'une expérimentation à court terme de ce troisième volet ne sont pas réunies, car sa mise en œuvre implique des modifications substantielles du fonctionnement du CNA et des moyens humains et financiers non négligeables. Ce scénario se situe par ailleurs en dehors du périmètre de réflexion que les ministères de rattachement du CNA ont proposé au CAP.

Le CAP recommande ainsi de tester en priorité les familles de scénarios reposant sur la consultation de citoyens et sur la construction avec des citoyens au cours de la phase expérimentale qui suivra l'adoption de la méthodologie, en gardant à l'esprit que ceux-ci ne sont pas à appréhender de manière monolithique (des modalités de scénarios reposant sur la concertation avec les citoyens pouvant se conjuguer avec des modalités de scénarios reposant sur la consultation de citoyens par exemple).

L'élaboration de ces familles de scénarios a été portée par un souhait partagé de fournir au CNA des points de repère suffisamment concrets pour que ses membres puissent se projeter dans la perspective d'une instance ouverte aux citoyens, tout en laissant une marge de manœuvre substantielle à la cellule de participation citoyenne pour qu'elle puisse concevoir au cas par cas les contours du déroulé d'un débat (composition des groupes, modalités d'adoption de l'avis etc.). La phase d'évaluation permettra d'identifier les réussites et les échecs de chacune des expérimentations.

3. L'incidence de la nature du sujet dans le choix de l'approche participative à déployer

En mettant ces scénarios à l'épreuve d'exemples de sujets traités par le CNA par le passé (alimentation à l'hôpital, alimentation favorable à la santé par exemple), le CAP a constaté que le choix du type d'approche participative à déployer pouvait être étudié à la lumière de la nature du sujet mis en débat. Ainsi, le CAP a notamment identifié trois critères d'appréciation permettant d'éclairer les circonstances dans lesquelles le recours à des démarches basées sur la consultation des citoyens ou le recours à des démarches basées sur la construction avec les citoyens seraient plus pertinentes.

Au préalable, le CAP précise que, selon lui, tous les sujets dont le CNA se saisit peuvent faire l'objet de débats citoyens, du fait que l'alimentation concerne tous les citoyens. En particulier, la technicité de certains sujets ne doit pas être brandie comme un frein à la participation citoyenne : la technicité étant aussi la traduction (ou le reflet) de questions de société qui doivent pouvoir être débattues par la société dans son ensemble. Restreindre certains sujets à des techniciens serait perçu comme technocratique, et risque d'alimenter une défiance sur l'ensemble de la démarche, avec notamment l'idée que l'on exclue les citoyens des sujets les plus délicats.

Pour autant, pour des raisons pratiques de calendrier, de coût, l'ambition des dispositifs de participation des

citoyens aux travaux du CNA pourrait être modulée.

Le tableau ci-après expose 3 critères d'appréciation, qui peuvent faire pencher la balance en faveur d'un dispositif "léger" de débat (proche de la famille de scénarios 1) ou d'un dispositif plus ambitieux (proche de la famille de scénarios 2).

 <p>Critères en faveur d'un dispositif "léger" de participation (cf. famille 1)</p>	 <p>Critères en faveur d'un dispositif ambitieux de participation (cf. famille 2)</p>
<p>Sujet dit sectoriel, concernant un fragment de la société</p>  <p>Exemples : alimentation à l'hôpital, en milieu carcéral...</p>	<p>Sujet qui concerne la totalité de la population</p>  <p>Exemple : alimentation favorable à la santé</p>
<p>Sujet précis et confidentiel</p>  <p>Exemple : étiquetage nutritionnel simplifié</p>	<p>Sujet de société majeur, largement médiatisé</p>  <p>Exemple : bien-être animal</p>
<p>Parties prenantes et décideurs bien identifiés et en nombre limité</p>  <p>Exemple : retour d'expérience de la crise du Fipronil</p>	<p>Enseignements qui doivent être partagés par un nombre important d'acteurs voire par la société dans son ensemble</p>  <p>Exemples : éducation à l'alimentation, alimentation favorable à la santé</p>

Les réflexions relatives à la carte mentale et aux familles de scénarios ont convergé vers des questionnements forts sur l'identité du CNA et ce qu'il produit. L'avis du CNA est aujourd'hui l'avis du groupe de concertation approuvé par le CNA plénier, mais quels contours et quels objectifs souhaite-t-on donner à l'avis du CNA de demain, à la lumière de l'avis du groupe de concertation et des expressions du débat citoyen ? Comment positionner cet avis par rapport aux décideurs et aux parties prenantes des systèmes alimentaires dans leur ensemble ?

Par ailleurs, si la mission d'ouverture du CNA à la participation citoyenne vient interroger l'instance dans son fonctionnement, sa posture vis-à-vis des décideurs ou encore le rôle de ses avis, les membres du CAP ont rappelé que celle-ci ne doit pas minorer le rôle premier du CNA en tant que lieu utile de négociation et de concertation entre les représentants des acteurs de la chaîne alimentaire.

Le CAP ne prétend pas avoir apporté de réponses exhaustives à ces questions, mais plutôt des éléments de questionnement dont pourront se saisir les membres du CNA afin de produire leurs propres réponses sur la base des expérimentations de débats et des retours d'expériences associés.

IV

Ce qu'en pensent les citoyens

La partie ci- après présente le livrable produit par les citoyens ayant participé à l'atelier du 23 novembre.



PRÉAMBULE

1. LES CITOYENS RASSEMBLES

Amandine, Anissa, Christian, Elodie, Emma, Fabienne, Gaëlle, Jacques, Jacques, Jean-François, Karim, Louis, Lucie, Marine, Nadia, Nadia, Ouassila, Pascal, Robin, Samira, Sylvie, Tom, Zola, ce sont 20 recrutés au hasard ou par appel à volontariat dans les réseaux locaux de démocratie participative ou d'alimentation rejoints par 3 citoyens accompagnateurs. Ils viennent de toute la France, Aubervilliers, Belle-Ile, Brest, Bondy, Laon, Locmiquélic, Lorient, Magny-le-Hongre, Marseille, Nantes, Paris, Quimperlé, Risoul, Saint-Cloud, Saumur, Soisy-sous-Montmorency, Tours. Ils ont entre 23 à 69 ans, et se sont réunis le 22 et 23 novembre 2019 à Paris dans les locaux de Superpublic.

2. LES QUESTIONS DE L'ATELIER

La question inductrice posée aux citoyens du panel réunis ces 22 et 23 novembre était la suivante :

Quelle place pour les citoyens au Parlement de l'Alimentation ?

Cette question a été subdivisée en deux sous-questions :

Sous-question 1 – les conditions de la participation

Je participerai aux débats du CNA si...

Je ne participerai pas aux débats du CNA sauf si...

Sous-question 2 – le cadre de la participation

Débattre des avis du CNA : Qui ? Quand ? Comment ?

Mais avant de répondre aux questions, les citoyens du panel ont cherché en savoir plus sur le contexte de leur sollicitation, ainsi que sur celui du CNA...

Les réflexions suivantes, parfois tournées sur le mode interrogatif, en sont l'expression.

« *Finally, est-ce que l'ajout de citoyens dans le CNA servirait à quelque chose ? Peut-être le plus important n'est pas de faire entrer des citoyens au CNA, mais d'en faire sortir les lobbies !* » (L'auteur de ces propos pointait du doigt les représentants de la grande distribution et les organisations agricoles.)

« *Les avis du CNA et ses recommandations sont-elles suivies d'effets ?* » Oui mais aussi non. Disons que l'expression d'un avis et l'explicitation de la problématique à laquelle il se réfère est un premier pas...

« *La participation des citoyens ne risque-t-elle pas d'être un alibi pour ne rien changer aux pratiques agroalimentaires ? Leur parole risque d'être diluée face à celle des lobbies !* »

« *Quel arbitrage entre intérêt du vivant et intérêt économique ?!* »

« *Les parlementaires s'emparent-ils des avis du CNA ?* » Oui, depuis que le président du CNA est lui-même un parlementaire.

« *Si le gouvernement ou les décisionnaires concernés ne suivent pas l'avis du CNA, ils doivent expliquer pourquoi !* » (Ce que l'on nomme « la reddition des comptes »)

3. RÉPONSE À LA SOUS-QUESTION 1 : LES CONDITIONS DE LA PARTICIPATION

Je participerai aux débats du CNA si ...

Je ne participerai pas aux débats du CNA sauf si...

a. L'ENGAGEMENT DES CITOYENS DANS UNE STRUCTURE QUE L'ON NE CONNAIT PAS EST DIFFICILE

Le CNA n'est pas connu des citoyens du panel. Quels seraient nos facteurs de motivation pour y participer ? Nous avons le sentiment de vivre dans une société de défiance et de conflit où l'engagement citoyen est compliqué. Au-delà d'arbitrages individuels, il est nécessaire de trouver le temps nécessaire. Cet engagement citoyen, nous croyons qu'il est fondé sur la coopération et la bienveillance. Or, « l'objet alimentaire » nous concerne tous. En définitive, puisque nous sommes partagés entre l'individualisme et le besoin de collectif et que nous avons répondu positivement à cette première sollicitation du CNA, nous croyons qu'un engagement plus pérenne doit reposer sur la facilité et l'équité :

- ◇ Facilité dans l'organisation et la forme de cet engagement, sous la forme d'une annonce longtemps à l'avance des réunions, de la prise en charge des frais, d'une indemnité de présence, d'une possibilité de détachement auprès de l'employeur.
- ◇ Équité avec les autres membres du CNA : protection de la parole et des individus engagés en tant que citoyen, participation à la définition du mandat donné aux citoyens, des thématiques traitées, des modalités de travail et des ordres du jour.

b. L'ENGAGEMENT DES CITOYENS REPOSE SUR UNE VISIBILITÉ ACCRUE DE L'UTILITÉ DU CNA

Le CNA n'est pas connu, nous le signalons à nouveau. Au mieux, c'est un « truc parisien » dont nous n'avons absolument pas conscience des effets sur notre quotidien alimentaire. Il faut donc améliorer cette visibilité.

- ◇ La quête de sens : à quoi sert le CNA et quelle est son efficacité ?
- ◇ Comment mesurer l'effet du CNA ? Pourrait-on réfléchir à des critères d'appréciation des impacts des avis et recommandations qu'il émet ? Peut-on évaluer son action ?
- ◇ L'alimentation impose d'agir à la bonne échelle, puisque ce sujet « embarque » avec lui tout le monde en de multiples circonstances. Au-delà des trois à quatre repas par jour, puisqu'il s'agit aussi de restauration collective, de santé publique, de conditions de production et de transformation, d'équilibres économiques, d'emplois...

c. RENFORCER LE LIEN AU TERRITOIRE

Le renforcement de ce lien répond à l'objectif de mieux ancrer le rôle et l'action du CNA au plus près des acteurs territoriaux. Quatre suggestions qui peuvent se compléter émergent des discussions de l'atelier :

- ◇ Puisque l'on a su organiser des Etats Généraux nationaux de l'Alimentation, peut-être qu'il est possible de concevoir des assises régionales dont les conclusions seraient « remontées » au niveau national.
- ◇ Le CNA peut organiser son propre tour de France des régions, à la rencontre des acteurs territoriaux et de leurs spécificités, en participant également à des rencontres avec les citoyens sur les marchés de producteurs, par exemple.
- ◇ Le CNA pourrait s'emparer d'une action de mise en valeur et de portée à connaissances des solutions qui marchent bien dans et entre les territoires.
- ◇ Pour ce faire, il pourrait structurer et animer un réseau d'acteurs locaux, avec l'appui des Plans

d'Alimentaire Territoriaux et autres Stratégies locales agriculture-alimentation, en vérifiant au passage si les actions qu'ils recèlent sont correctement évaluées y compris en termes de gouvernance, si les citoyens sont impliqués et comment.

d. EN RÉSUMÉ

Les considérations des citoyens du panel peuvent donc se résumer ainsi :

- ◇ Nous sommes prêts à nous engager si ça peut servir à quelque chose.
- ◇ Il faut donc aller au-delà d'un ou deux citoyens intégrés à une institution ou un événement, dont la parole serait diluée au milieu de celle des porteurs d'intérêt et apparaîtrait tel un alibi faussement participatif.
- ◇ La dimension territoriale est celle où nous croyons pouvoir peser au mieux, ce qui implique d'organiser la « remontée » de nos positions au plan national.
- ◇ Un engagement demande du temps ; il exige aussi des moyens opérationnels (détachement dans le cadre professionnel) et organisationnels (ordre du jour co-construit, respect des points de vue).
- ◇ Cette implication des citoyens doit être médiatisée, ce qui donnera davantage de poids au CNA et réduira d'autant l'influence des lobbies.

4. RÉPONSE À LA SOUS-QUESTION 2 : LE CADRE DE LA PARTICIPATION

Débatte des avis du CNA : Qui ? Quand ? Comment ?

e. UNE INTÉGRATION DES CITOYENS STRUCTURELLE OU FONCTIONNELLE ?

Les citoyens envisagent d'emblée deux possibilités : une intégration des citoyens structurelle, c'est-à-dire que plusieurs citoyens seraient intégrés au CNA en tant que membre de l'institution ; ou bien fonctionnelle à travers un panel de citoyen réuni dans la perspective de s'emparer d'une problématique ou de formuler un avis. Après discussion collective, il apparaît une troisième voie, à la fois fonctionnelle et structurelle, à travers d'un « conseil citoyen de l'alimentation » adossé au CNA.

f. UNE INTÉGRATION STRUCTURELLE AU SEIN DU CNA ACTUEL QUI POSE QUESTION

Cette intégration pourrait prendre la forme de la nomination d'un, deux ou trois citoyens au sein du CNA. Cette éventualité, d'emblée, ne soulève guère d'enthousiasme. Ces citoyens se retrouveraient noyés dans une instance d'une centaine de membres, dont la grande majorité sinon la totalité sont à temps plein sur ces questions. Quel poids auraient-ils dans ces conditions, face aux experts, aux élus, aux représentants professionnels, aux ministères, etc. ?

D'autre part, quelle légitimité auraient ces citoyens et qui ou quelle instance leur donnerait mandat ?

Cette asymétrie persistante entre acteurs (citoyens) et porteurs (d'intérêts différents) soulève immanquablement une question de défiance envers ce type d'institution, que ce type d'intégration structurelle ne dissiperait pas.

g. UNE INTÉGRATION FONCTIONNELLE SOUS LA FORME DE PANELS AD HOC

Dans cette formule, « le CNA va à la rencontre des citoyens ». Il réunit des panels de citoyens qui peuvent être

thématiques, territorialisés ou les deux, lesquels s'emparent d'un sujet, formulent un avis et des recommandations. La démarche est éprouvée : c'est celle des panels citoyens, réunis le temps de trois ou quatre weekends, parfois plus. Ces citoyens sont tirés au sort, le panel étant constitué de manière à représenter la diversité de la population avec, bien entendu, quelques impératifs (parité générique, classes d'âges, diversité socioculturelle, etc.). Ces conditions, essentielles, sont également celles qui confèrent au groupe une légitimité indiscutable.

Le temps relativement court de la mobilisation d'un panel de citoyen écarte le risque d'une démobilitation. En revanche, se pose toujours la question du poids de l'avis formulé par le panel.

h. LA TROISIÈME VOIE, À LA FOIS FONCTIONNELLE ET STRUCTURELLE, D'UN « CONSEIL CITOYEN DE L'ALIMENTATION »

Après tout, l'intitulé générique de cette rencontre des 22 et 23 novembre n'est-il pas « Quelle place pour les citoyens au Parlement de l'alimentation ? ». Les panelistes convergent assez naturellement vers une proposition à la fois structurelle et fonctionnelle : former un Conseil citoyen permanent, d'une vingtaine de membres tirés au sort selon les modalités rappelées ci-dessus, éventuellement complétés par un appel à volontariat au sein du réseau de projets alimentaires territoriaux, à l'image de ce panel. Cette diversité, associée à une montée en compétences à l'appui d'audition d'experts porteurs de points de vue différenciés, permettrait de produire des avis éclairés tandis que les citoyens du conseil seraient en capacité de proposer la constitution de panels thématiques et /ou territoriaux, la tenue d'ateliers de travail, ou de participer à des rencontres locales.

Si la durée des mandats et modalités de travail restent à définir, cela suppose tout de même une disponibilité des membres. Cela n'est pas si évident à une époque où l'investissement associatif montre des signes de faiblesse, mais nous faisons le pari que le retour du citoyen dans le processus de décision est une condition indispensable de l'action publique.

Par ailleurs, pour produire des effets, cette organisation devra s'accompagner d'une communication accrue pour faire connaître le CNA et ses avis, reposant sur des supports variés (numérique, écrit, vidéo, outils pédagogiques, etc.) adaptés à la diversité des publics (grand public, enfants, professionnels...)

Enfin, les moyens techniques (auditions, visites, rencontres de terrain...) et financiers nécessaires au fonctionnement de ce Conseil citoyen de l'alimentation seraient assurés par le CNA, c'est-à-dire par ses ministères de tutelle.

i. L'AUTOSAISINE CITOYENNE

Il ressort de nos échanges l'utilité d'un dispositif permettant aux citoyens de se saisir eux-mêmes d'un sujet, que celui-ci soit traité in fine par le Conseil citoyen de l'alimentation, par un panel rassemblé pour l'occasion, et/ou par le CNA. Ce qui ressort des débats c'est que rien ne s'oppose à la mise en œuvre d'un dispositif numérique complété par une votation « physique » en vertu desquels, au-delà d'un nombre à définir de sollicitations, une problématique définie devra faire l'objet d'une saisine du CNA et du Conseil citoyen de l'alimentation.

j. UN AVIS INDÉPENDANT AVEC REDDITION DES COMPTES

Les panélistes préconisent ainsi que le Conseil citoyen de l'alimentation rende un rapport indépendant de celui du CNA. Ainsi, chacune des deux instances rendant un avis, on peut imaginer que :

- ◇ ces deux avis soient mis en confrontation,
- ◇ que le Conseil citoyen puisse signifier les points d'accord et de désaccord qu'il a à la lecture de l'avis du CNA au regard de son propre avis,

- ◇ que le décisionnaire puisse ainsi arbitrer en connaissance de cause et en justifiant ses choix.

Ainsi, si l'un des avis (ou les deux) n'est pas suivi d'effet, le décisionnaire aura obligation de porter à connaissance les raisons qui l'y ont incité, et ce dans un délai rapide compatible avec la mobilisation des citoyens. Il s'agit, autrement dit, de la mise en place d'un processus pour la « reddition des comptes ».

K. LA GARANTIE D'INDÉPENDANCE

Enfin, quelle instance serait en capacité de garantir l'indépendance du processus ? Tout comme sa vice-présidente l'a souligné, la Commission Nationale du Débat Public est une autorité juridique indépendante, dont l'impartialité et la tenue à l'écart de tout type de lobby sont reconnues. Nous croyons que la CNDP pourrait apporter la garantie d'indépendance souhaitée, à travers un mode opératoire à définir. Tel est en tout cas ce qui ressort de notre expression collective.

5. CONCLUSION

Cet atelier citoyen confirme que la consultation citoyenne est un des moyens pour le CNA de consolider sa place dans la décision publique. Cette consultation doit devenir une obligation, et elle n'est pas sans condition. Inscrite dans le temps long pour une montée en compétences effective des citoyens mobilisés, elle devra s'accompagner pour le CNA du renforcement de sa communication et de son lien aux territoires.

Les réflexions et l'expérimentation engagées pendant ce weekend ne sont donc qu'un début. Certains ont été frustrés par les délais serrés de l'exercice, pour autant il ouvre un champ de réflexion vaste. Une question émerge pour la suite, et nous proposons de la soumettre au futur Conseil citoyen de l'alimentation lors de sa constitution : afin de défendre l'intérêt du vivant, faut-il créer un lobby citoyen au même titre que les autres lobbies, ou bien mener une réflexion collective pour reconnaître que chaque acteur présent est également un citoyen ?

Affaire à suivre !

V

Les quatre recommandations phares du CAP

Le travail d'analyse mené par les membres du CAP et sa mise en débat tout au long des réunions a conduit le groupe à formuler 11 recommandations dont 4 recommandations phares. Ces recommandations sont portées à l'unanimité par les membres du CAP.

Le CAP entend par recommandation phares une série de mesures dont la mise en œuvre lui semble indispensable pour ouvrir le CNA à la participation citoyenne dans de bonnes conditions.



1. Mettre en place un dispositif de garantie pour valider les informations préalables soumises aux citoyens, suivre et évaluer la démarche participative déployée

En lien avec l'article 1 de la Charte de la participation du Public à laquelle le CNA est adhérent, en s'inspirant sur les systèmes de garantie pratiqués par la Commission nationale du débat public, le CAP recommande au CNA de mettre en place un dispositif de garantie (garant(s) nommé(s) et identifié(s) au cas par cas, etc.) dès lors qu'il est décidé de mettre en place un dispositif participatif. Les personnes impliquées dans ce dispositif devraient faire preuve d'indépendance, de neutralité et seraient tenues de signer une charte d'éthique et de déontologie²⁰ au début de chaque mission.

²⁰ Cette charte pourrait être inspirée de la [charte d'éthique et de déontologie des membres des commissions particulières du débat public et des garants de la Commission Nationale du Débat Public](#).

Ce dispositif de garantie aurait deux rôles majeurs :

- valider le dossier d'informations préalable, et plus généralement veiller à la bonne information du public (voir recommandation VI, 3) ;
- préconiser, suivre et évaluer le dispositif participatif.

Les missions du ou des garants pourront être réalisées de manière continue, via la possibilité donnée d'adresser leurs remarques au CNA tout au long du débat et de les rendre publiques. Le ou les garants produiraient par ailleurs un rapport d'observation à l'issue du débat qui serait rendu public.

La commission nationale du débat public (CNDP) pourrait intervenir dans la nomination du ou des garants, dans le cadre de ses missions de conseil et d'appui méthodologique qui lui sont données (sur saisine). La commission nationale gère à cet effet une liste nationale de 250 garants de la concertation.

La mise en place d'un tel dispositif de garantie permettrait ainsi de :

- structurer la phase d'évaluation du dispositif plébiscitée par les membres du CAP et CNA et d'en garantir la tenue ;
- contribuer à la création des conditions de confiance nécessaires à une large mobilisation des publics et donc à la portée des démarches participatives.

2. S'assurer que l'avis des citoyens soit entendu

Mieux communiquer sur les avis produits par le CNA, exiger des décideurs et acteurs du système alimentaire qu'ils justifient leurs décisions et leurs positions au regard des avis du CNA : voilà deux exigences majeures issues de l'atelier citoyen du 23 novembre que le CAP partage pleinement.

Les participants à l'atelier citoyen considèrent que leur association aux travaux du CNA n'a de sens que si les avis de ce dernier pèsent véritablement sur l'action publique et donc leur quotidien. A défaut, les solliciter est vain et risque de les décevoir. Mieux communiquer sur le CNA, son rôle, ses avis, et l'impact qu'il a sur l'action publique est ainsi un préalable à ce que cette institution soit reconnue par les citoyens et à ce que ceux-ci se mobilisent dans le cadre des débats. Dans cette optique, le CAP recommande de systématiquement rendre public les avis citoyens via leur mise en ligne sur son site internet.

La mobilisation citoyenne et plus généralement la crédibilité des démarches participatives sont aussi particulièrement liées à la rigueur avec laquelle le porteur de projet rend compte des décisions prises sur la base des résultats du débat. Les participants à l'atelier citoyen du 23 novembre ont à ce titre souligné le caractère fondamental de cette étape.

La reddition des comptes, c'est-à-dire le fait de d'expliquer la manière dont ont été pris en compte les interrogations et propositions des citoyens, est attendue à 2 niveaux :

- au niveau du CNA lui-même, afin qu'il justifie par la voix de son président de la manière dont il prend ou non en compte l'avis citoyen dans la rédaction de son propre avis ;
- au niveau des différentes parties prenantes du système alimentaire engagés dans une chaîne de responsabilité partagée, afin qu'ils communiquent et expliquent la manière dont ils envisagent de prendre en compte, dans leurs décisions et dans l'ensemble de leurs activités, l'avis du CNA et par cela, l'avis des citoyens. Dans le cas d'une saisine ministérielle ou interministérielle, le retour du ou des ministères à l'origine de la saisine est particulièrement attendu.

Les positions des parties prenantes pourraient être attendues dans un délai relativement court (ex : 2 mois) après l'envoi d'un avis donné, pour être annexées à l'avis final. Il s'agirait là d'un premier niveau de retour, permettant d'une part de donner à voir les premiers éléments d'explication dont les décideurs disposent, et d'autre part pour les points sur lesquels les décisions n'ont pas encore été prises, d'assurer que les expressions du CNA et des citoyens ont été entendues, et qu'elles feront l'objet d'échanges ultérieurs au cours du processus de décision. Par ailleurs, les temps dédiés à la reddition des comptes pourraient être formalisés et rendus systématiques au sein de l'ordre du jour des plénières du CNA.

Enfin, chaque avis doit faire l'objet d'un suivi afin que les décisions qui seraient prises à des échéances plus lointaines, ou les évolutions des positions des acteurs du système alimentaire, puissent être mises en perspective avec l'avis produit à un temps t par le CNA. Les résultats de ce travail de suivi gagneraient également à être communiqués auprès des citoyens, prolongeant ainsi le travail de reddition des comptes sur le long terme.

Reddition des comptes



La reddition des comptes est le fait pour le porteur d'une démarche participative d'expliquer et de rendre public la manière dont il entend prendre en compte, dans ses décisions et dans ses activités, les expressions recueillies au cours du débat. La reddition des comptes est un élément central de la Charte de la Participation du Public :

“ Chaque étape du processus participatif donne lieu à un bilan du porteur de projet, qui explicite, en la motivant, la manière dont il a pris en compte ou non les contributions du public dans son choix final.²¹

”

3. Mettre en place une cellule dédiée à la participation citoyenne chargée d'être force de proposition dans la conception des dispositifs participatifs

L'organisation de débats citoyens requiert des ressources importantes et des compétences spécifiques. Il apparaît délicat au CAP de l'externaliser intégralement, que cela soit en la confiant à des partenaires ou à des prestataires.

Le CAP invite le CNA à mettre en place une cellule dédiée à la participation citoyenne, composée d'un personnel permanent et pouvant s'appuyer sur un réseau de partenaires.

Ses missions pourraient être :

21 Extrait de l'article 1 de la Charte de la Participation du Public.

- de préparer l'instruction des saisines, au regard de l'opportunité d'organiser un débat citoyen ou non ;
- de préparer les dossiers d'information préalable, et de constituer des groupes de travail / comités de rédaction ;
- d'être l'interlocuteur des comités de garants, dans la phase d'élaboration, de suivi et d'évaluation des dispositifs d'information et de validation ;
- d'accompagner le CNA dans son appropriation d'une culture de la participation citoyenne et dans un processus d'amélioration continue de ses pratiques.

La CNDP, autorité administrative indépendante reconnue dans le domaine de la participation citoyenne en matière environnementale, pourrait être un partenaire privilégié.

Le CNA doit constituer et pouvoir s'appuyer sur un réseau d'acteurs territoriaux, en capacité d'organiser des débats locaux quand le sujet l'exige. Cela se justifie par la nécessité de permettre à chacun de s'exprimer sur les sujets alimentaires, mais aussi de prendre en compte une large diversité de pratiques alimentaires, liées aux cultures locales. La territorialisation des débats a été appuyée par le panel citoyen réuni le 23 novembre.

Le CNA doit enfin pouvoir mobiliser un certain nombre de prestataires spécialisés, chose qui devrait être rendue possible par la Direction Interministérielle de la Transformation Publique, via son centre de la participation citoyenne.

4. Adopter une démarche expérimentale agile permettant de tester différentes approches et de les adapter au contexte des débats

Articuler le travail de concertation d'une assemblée de corps intermédiaires avec des débats citoyens reste inédit. Les retours expériences et points d'appui méthodologiques sont maigres, aussi le CAP recommande d'adopter une démarche expérimentale et d'amélioration continue pouvant prendre appui sur des démarches concrètes.

La mise en place de la cellule de la participation citoyenne permettra au CNA d'expérimenter plusieurs modalités de participation, retenues sur la base de l'analyse au cas par cas de la nature du sujet mis en débat et du contexte associé.

Une expérimentation pourrait être composée de trois phases :

- la phase de **conception du dispositif**, visant à élaborer en amont le déroulé de l'intégralité du débat ainsi que son calendrier, sur la base de l'analyse des enjeux du sujet mis en débat, des acteurs impliqués, et de ses problématiques propres. Cette phase critique pour la réussite du débat doit être réalisée suivant un calendrier estimé raisonnable par la cellule de la participation ;
- la phase de **déroulé du dispositif**, dont le cadre pourrait être ajusté en temps réel sur la base des remarques transmises par le ou les garant(s) ;
- la phase de **bilan du dispositif**, visant à identifier les forces et les faiblesses du dispositif expérimenté, mais aussi ses impacts et potentialités quant à l'évolution du CNA en tant qu'instance. Cette phase mobilisera particulièrement le dispositif de garantie et la cellule de participation citoyenne, qui pourra rendre compte de son travail d'évaluation au CNA plénier.

Le CAP recommande ainsi à la cellule de la participation citoyenne d'adopter une méthodologie itérative, basée sur l'expérimentation de plusieurs modalités de participation et permettant une montée en charge progressive.

VI

Sept principes de mises en oeuvre et conditions de réussite

1. Adopter et inscrire les valeurs et principes de la participation citoyenne dans la charte du CNA



Lors des ateliers de recueil des attentes, les membres du CNA ont pu identifier un certain nombre de facteurs conduisant les démarches participatives à manquer de crédibilité. Les membres du CNA s'accordaient ainsi sur l'idée de principe consistant à dire que l'encadrement des démarches participatives par un ensemble de valeurs fortes et partagées était une condition essentielle pour que l'on puisse en tirer les bénéfices espérés de la participation citoyenne.

Les membres du CAP partagent ce constat formulé par les membres du CNA au sein du recueil des attentes et identifient 5 principes phares :

- **Sincérité des intentions du porteur de la démarche.** Le CAP rappelle à ce titre qu'il vaut mieux ne pas consulter le public que de déployer un dispositif participatif avec des intentions biaisées, ou sans y consacrer le temps et les moyens nécessaires. Les dispositifs participatifs mal déployés ont pour effet de renforcer le sentiment de défiance à l'égard des institutions et de la participation citoyenne en général.
- **Transparence du dispositif participatif et des données du débat,** contribuant ainsi au sentiment de confiance dans le dispositif participatif.
- **Clarté** dans la formulation des enjeux de la démarche et des marges de manœuvre : il est essentiel de définir en amont de la démarche ce que la participation citoyenne peut effectivement changer ou impacter. Les parties prenantes au dispositif doivent avoir une vision claire de ce qui peut être espéré de la participation citoyenne et au contraire de ce qu'il serait erroné d'en attendre.
- **Égalité de traitement des citoyens,** dont la parole ne doit pas être disqualifiée face à celle des parties prenantes du système alimentaire. Cela implique également d'aller chercher les publics les moins enclins à participer de manière spontanée aux dispositifs participatifs ou à l'exercice de leur citoyenneté de manière générale.
- **Argumentation des débats.** Les participants aux débats sont encouragés à motiver leurs positions et points de vue, seule base sur laquelle ceux-ci sont appréciés. La qualité de l'argumentation des échanges

permet de faire progresser le débat et prévaut à la récurrence d'un point de vue. Un débat citoyen n'est ni un sondage, ni un référendum, il doit aider collectivement à confronter les points de vue, au service du bien commun.

Par ailleurs, en écho aux principes d'éthique et de déontologie du CNA, le CNA a adhéré à la Charte de la Participation du Public²² en septembre 2018. Les recommandations portées par le CAP vont dans le sens des principes portés par cette charte auquel le CNA est adhérent.

Il revient au CNA de s'approprier sa propre vision de la participation sur la base des principes qu'il s'engage à respecter. Afin de leur donner un ancrage dans l'environnement existant du CNA, le CAP recommande au CNA de faire évoluer sa charte d'éthique et de déontologie de manière à y intégrer les principes participatifs qu'il s'engage à respecter.

À l'image du lien qui unit la qualité de la concertation menée par le CNA à la portée des avis qu'il produit, le respect de ces principes ainsi intégrés dans la charte de d'éthique et de déontologie permettra au CNA de garantir la crédibilité et la portée des démarches participatives qu'il sera amené à déployer.

2. Associer les citoyens le plus en amont possible, encourager le pouvoir d'initiative citoyen

L'analyse d'expériences de débats citoyens montre que la manière de poser le débat, c'est-à-dire aussi bien le périmètre du débat que la formulation des questions posées, a un impact considérable sur les résultats du débat. Cet impact se mesure non seulement au niveau du contenu du débat, c'est-à-dire des contributions recueillies, mais aussi au niveau des conditions de confiance que le degré d'ouverture d'un dispositif génère. Par exemple, dans le cas du Grand débat national mené en 2019, le caractère binaire des questions posées aux citoyens sur la plateforme numérique a été critiqué, en ce qu'il contraignait trop fortement le champ d'expression des citoyens²³.

Les membres du CAP soulignent l'importance du pouvoir d'initiative citoyen, qui peut se décliner dans la capacité donnée à mettre à l'agenda un sujet, ou à interroger le périmètre du sujet mis en question. Parce que le périmètre du débat est partagé, et la question posée perçue comme soulevant les véritables enjeux du sujet, ses résultats n'en seront que plus crédibles et perçus comme légitimes.

Le CAP recommande ainsi au CNA la mise en place de dispositifs permettant d'associer les citoyens le plus en amont possible d'un débat. Il peut s'agir par exemple :

- d'un dispositif de veille des pétitions citoyennes pouvant éventuellement conduire à une auto-saisine du CNA ;
- d'un dispositif de saisine citoyenne dont les modalités permettent un pouvoir effectif de mise à l'agenda d'un sujet par les citoyens, sur instruction de leur demande et suivant des critères à définir ;
- de la possibilité donnée aux citoyens, dans le cadre d'un débat, d'interroger et impacter le périmètre du sujet mis en débat (par exemple en intervenant dans la formulation du mandat confié au groupe de concertation) ;

22 La Charte de la Participation du Public énonce les valeurs et principes définissant le socle d'un processus participatif vertueux. Ses adhérents forment une communauté animée par le Ministère de la Transition Écologique et solidaire.

23 Rapport des garants du grand débat national, 9 avril 2019, disponible sur : <https://granddebat.fr/media/default/0001/01/ee2712c96c5035c-3c2913174a7b5535fc52642a4.pdf>

- Dans une démarche progressive et sur la base des retours d'expériences réalisés par la cellule de la participation citoyenne), l'ambition pour le CNA serait ainsi de construire et renforcer les conditions d'exercice d'un pouvoir concret d'initiative citoyenne.

3. Fournir une information complète, pluraliste et contradictoire

L'organisation d'un débat citoyen requiert la mise à disposition d'une information de qualité sur le sujet débattu, sous la forme d'un dossier d'information préalable. L'objectif de ce dossier est de fournir aux citoyens les clés de compréhension du sujet, aussi technique puisse-t-il être. La qualité du dossier peut être notamment évaluée sur la base de son caractère complet, contradictoire, pluraliste et intelligible.

Cette information doit être rendue accessible au plus grand nombre, et les modalités de diffusion retenues doivent tenir compte des contraintes des publics pour y accéder (fracture numérique par exemple).

Pour s'assurer du caractère pluraliste et contradictoire du dossier d'information préalable, sa constitution doit être envisagée en ayant recours à un groupe de travail mobilisant différentes parties prenantes (y compris des membres du CNA). Un travail de recoupement des sources et de mise en transparence des résultats de ce recoupement doit être réalisé.

Le CAP recommande au CNA :

- de mobiliser la cellule de participation citoyenne pour la constitution de ce dossier et du groupe de travail qui en sera chargé
- de faire appel au dispositif de garantie pour le valider.

4. Diversifier les publics du débat et créer les conditions d'une délibération effective

Nombreux sont les débats citoyens et les assemblées citoyennes dont les participants font l'objet de critiques pour ne pas être "représentatifs" de la société dans son ensemble.

La caractéristique de l'objet alimentation étant justement sa diversité, il est judicieux de se demander si la notion même de représentativité est réellement pertinente. Autrement dit, la recherche d'une représentativité purement statistique semble vaine et pourrait être même contre-productive sur des sujets alimentaires. Ainsi, le débat citoyen ne pourrait se satisfaire d'une "tyrannie de la majorité" souvent décriée dans le système démocratique, où certains points de vue seraient minorés voire écrasés, que ces derniers soient liés à des pratiques alimentaires spécifiques (ex : 2 à 3% des français sont végétariens ou végétans) ou à des situations professionnelles particulières (ex : les agriculteurs représentant 4% de la population active française).

Dès lors, le CAP recommande au CNA, dans le cadre des débats citoyens qu'il mènera, de s'assurer d'une "représentativité de la diversité des points de vue", sans que celle-ci soit strictement liée à des critères sociologiques.

Il est rappelé que le débat public n'est pas un sondage ou un référendum, qui donnerait plus de poids à un groupe social plutôt qu'à un autre, en fonction du nombre de personnes qui les composent. L'égalité de traitement exige de reconnaître la légitimité de toutes les opinions, avis et questions du public.

Pour cette raison, la recherche de diversité exige du CNA qu'il aille à la rencontre des publics les moins enclins à prendre part de manière spontanée aux dispositifs participatifs, afin qu'ils ne soient pas laissés-pour-compte. Cette démarche vient utilement compléter et renforcer le travail de maillage social et territorial effectué par les structures membres du CNA (en particulier les associations et ONGs) qui viennent porter la voix de leurs adhérents ou membres au sein des groupes de concertation et du CNA plénier.

Par ailleurs, le fait que des avis du CNA portent sur des sujets qui semblent ne concerner qu'une partie de la société (ex : qualité de l'alimentation en milieu carcéral) ne doit pas priver le conseil d'associer aux débats un public plus large (ex : familles de détenus, personnel pénitentiaire) voire les citoyens en général qui sont tous concernés par ces sujets de société. Enfin, l'objectif du débat doit être d'inviter les participants à échanger et à confronter leurs opinions et visions, la délibération étant une des conditions de l'intelligence collective.

5. Renforcer les liens avec les territoires

Les membres du CAP et les participants à l'atelier citoyen appellent de leurs vœux à ce que les débats citoyens menés par le CNA impliquent une forte mobilisation des territoires. Les acteurs de terrain sont en effet les seuls à même de nourrir les débats des spécificités territoriales du sujet mis en débat, mais aussi de relayer les bonnes pratiques et difficultés rencontrées au niveau local.

Pour ce faire, le CAP recommande de mettre en place des synergies avec les acteurs locaux (réseaux des porteurs de Projets Alimentaires de Territoires, Cralim, CESER, réseaux des Parcs Naturels Régionaux...) dès la phase de conception des débats. Cette approche nécessite certainement de renforcer les liens avec ces acteurs locaux de manière globale, au-delà de la mission débats citoyens.

6. Promouvoir une culture de la participation au sein du CNA

Le CAP a pu souligner l'importance de l'incarnation par le CNA d'une véritable vision de la participation (voir VI, 1).

En lien direct avec ce constat et les préconisations qui y sont associées, le CAP recommande au CNA d'encourager le développement de la culture de la participation au sein de son instance.

Afin de mieux identifier ce que recouvre l'expression "culture de la participation", le CAP a posé les éléments de définition (évolutifs et pouvant être enrichis) suivants.



Culture de la participation

Partage par un collectif d'un ensemble de valeurs et de pratiques autour des vertus de la participation citoyenne.

Cette culture se manifeste notamment par la volonté de mettre en place des dispositifs participatifs dans une démarche sincère.

Elle se caractérise également par :

- le respect de la parole citoyenne au travers de la reconnaissance des savoirs citoyens et du principe de reddition des comptes ;
- la recherche de la participation effective de tous ;
- l'égalité de traitement des citoyens ;
- Etc.

Le développement de la culture de la participation se base notamment sur :

- l'apprentissage de savoirs spécifiques (sciences de la participation) ;
- l'expérimentation de dispositifs participatifs et la conduite des retours d'expérience associés ;
- la participation à un réseau (en tant qu'ambassadeur de la communauté de la charte de la participation du public par exemple).

Le développement d'une culture de la participation au sein du CNA est donc un enjeu primordial au sens où il s'agit de contribuer au développement de valeurs (sincérité, transparence...) qui sont autant de clés pour le développement de dispositifs participatifs vertueux. Autrement dit, le développement de la culture de la participation permettra au CNA de fortifier les fondations de son ouverture à la participation citoyenne.

7. Réaliser et publier un bilan annuel, ajuster les actions du CNA, les méthodes et outils de participation

Le CAP recommande au CNA de réaliser des retours d'expérience à l'issue de chaque débat citoyen. Ces retours d'expérience pourraient être conduits par la cellule de la participation citoyenne, notamment sur la base du rapport d'observation produit par le dispositif de garantie et discuté en CNA plénier.

Ces retours d'expérience pourraient permettre d'ajuster la méthodologie en continu, et de répondre ainsi à l'attente exprimée par les membres du CNA de disposer d'une méthodologie particulièrement robuste.

Par ailleurs, le CNA pourrait profiter de la rédaction de son rapport annuel pour dresser un bilan des débats citoyens conduits sur l'année écoulée et faire ressortir les idées majeures qui en sont ressorties.

VII

Éléments de repère

1. Exemples de boîte à outils

Ayant fait le constat que des documents type “boîte à outils de dispositifs participatifs” détaillés, robustes et relativement récents existaient déjà, le CAP a choisi de concentrer sa réflexion sur la production de la méthodologie exposée ci-dessus, ayant pour ambition de permettre au CNA de développer sa propre approche participative.

Pour aller plus loin dans l’appropriation du présent livrable et afin de se familiariser avec la diversité des outils participatifs, le CAP recommande au CNA de parcourir les documents ci-dessous.

Boîtes à outils de dispositifs participatifs			
Titre	Document réalisé par	Lien	Date de Publication
“Les démarches de participation citoyenne. Boîte à outils”	Secrétariat Général pour la Modernisation de l’Action Publique (aujourd’hui Direction Interministérielle de la Transformation Publique)	https://www.modernisation.gouv.fr/sites/default/files/fichiers-attaches/boite-outils-de-marches-participation.pdf	Octobre 2017

“Démocratie participative. Guide des outils pour agir”	Fondation Nicolas Hulot pour la Nature et l’Homme	http://www.fondation-nature-homme.org/sites/default/files/publications/130912-democratie-participative-guide-des-outils-pour-agir.pdf	Février 2015
Guide de concertation			
« Garantir la concertation »	Pierre-Yves Guihéneuf, Institut de la Concertation et de la Participation Citoyenne	http://www.eclm.fr/ouvrage-384.html	Janvier 2017
“Guide de concertation territoriale et de facilitation”	Lisode, société coopérative d’ingénierie de la concertation	http://www.lisode.com/wp-content/uploads/2017/03/Lisode-Guide-concertation.pdf	2017

2. Illustrations et cas pratiques

Deux démarches participatives à l’échelle régionale et en lien avec l’alimentation sont ici étudiées. L’analyse montre notamment qu’un dispositif participatif est souvent composé d’une diversité d’outils, dans l’idée que les atouts de certains outils peuvent apporter des réponses aux limites d’autres outils. Par ailleurs, il est possible de noter que des approches de type « consultation » des citoyens et « concertations » des citoyens peuvent être déployées successivement sur un même dispositif, appuyant ici l’idée d’une possible « hybridation » des familles de scénarios évoquée dans la partie III, 2.

a. La démarche « L'alimentation : grande cause régionale 2018 en Occitanie »

En 2018, la Région Occitanie a mené une large concertation sur le sujet de l’alimentation, qui a débouché sur un « pacte régional pour une alimentation durable en Occitanie » reposant sur 6 orientations stratégiques et 10 actions phares.

La méthodologie déployée emprunte à la fois à la famille de scénarios 1 (consultation), à la seconde (concertation) et même à la troisième, par la création d’un comité de suivi intégrant un collège « citoyens ». La démarche illustre enfin la manière dont des comptes peuvent être rendus à l’issue de la concertation.

La Région a comptabilisé un total de 100 000 participations sur l’ensemble des étapes de dialogue.

1. Consultations des citoyens

Les citoyens ont été consultés à deux reprises :

- Dans les premières phases de concertation, **pour recueillir et analyser leurs pratiques de consommation et d'alimentation**, à travers un questionnaire largement diffusé (52 000 personnes participantes, en ligne, en face-à-face ou via des questionnaires distribués dans des magazines ou dans des mairies). Les questions portaient sur les habitudes alimentaires et modes de consommation, leur sensibilité au gaspillage alimentaire, à l'environnement, etc., et enfin sur leur perception de la démarche de la Région.
- En aval, **pour prioriser les propositions d'actions** que les citoyens souhaitaient voir mises en œuvre dans le cadre du Pacte alimentaire régional, via un bulletin accessible en ligne et au format papier. 45 000 citoyens se sont mobilisés.



Exemple d'enseignement issu de la première consultation

— Les résultats de la consultation citoyenne —

Environnement et santé : pour une agriculture durable

- Soutenir les agriculteurs dans leur volonté de modifier leurs pratiques : 74% [1]
- Accélérer la recherche pour éviter les pesticides : 59%
- Contribuer au bien-être animal : 35%
- Assurer la pérennité des exploitations : 27%

Favoriser la consommation de produits d'Occitanie

- Soutenir davantage la vente de proximité : 78%
- Proposer plus de produits locaux et bio dans les restaurants scolaires : 63%
- Augmenter le nombre de produits régionaux au supermarché : 30%
- Améliorer la visibilité des produits de notre région : 24%

Éducation : permettre à chacun de choisir son alimentation

- Accompagner les dynamiques citoyennes et territoriales : 66%
- Développer des activités pour les lycéens autour de l'alimentation : 53%
- Soutenir les associations d'aide alimentaire d'Occitanie : 43%
- Organiser des financements citoyens : 31%

Innover du champ à l'assiette, au juste prix, pour tous

- Soutenir les exploitations agricoles durables : 75%
- Garantir un juste salaire à chaque professionnel de l'alimentation : 57%
- Financer des initiatives anti-gaspillage : 52%
- Favoriser l'innovation dans les entreprises agroalimentaires : 11%

Le chiffre : +5 M€

C'est l'augmentation du budget régional souhaitée par la majorité des participants (40%) à la consultation citoyenne, pour la réalisation du Plan alimentation (« +2M€ » en 2e position, « Budget constant » en 3e position).

Les résultats de la consultation en aval

2. Concertations

Entre les deux consultations, la Région a organisé 14 rencontres avec les citoyens et les acteurs de l'alimentation, dans divers lieux du territoire.

Chaque réunion était articulée autour de 3 temps :

- Une présentation de la démarche et des résultats de l'enquête sur les pratiques et habitudes alimentaires
- Un travail par groupes **pour proposer des solutions** aux thèmes que les participants ont choisis à leur arrivée
- Un temps d'échange plus informel, autour d'un buffet



Réunion à Fleurance



Restitution du travail des groupes de Fleurance

3. Mobilisation des parties prenantes

Les parties prenantes du système alimentaire (producteurs, administrations, chercheurs, médecins, associations de consommateurs...) ont été sollicitées :

- En amont de la démarche, au cours d'une phase de **diagnostic et de réflexion**, à partir d'une série d'auditions.
- En aval, pour **commenter et enrichir** les enseignements des rencontres territoriales

4. Constitution d'un Comité de Suivi

Dans la continuité de la démarche de concertation, la Région a souhaité mettre en place un comité de suivi de sa politique régionale en matière alimentaire, dont les fonctions sont d'assurer le suivi de la mise en œuvre, le respect du calendrier et l'évaluation des actions du Pacte.

Le Comité se réunit 2 fois par an, il est composé d'une quarantaine de représentants d'une diversité de parties-prenantes réparties en cinq collèges : « Institutionnels et recherche », « Associations et usagers », « Collectivités », « Région » et « Citoyens ».

Le collège « Citoyens » est composé de 8 citoyens tirés au sort après appel à manifestation d'intérêt parmi les personnes ayant laissé leur contact dans le cadre de la concertation. Le tirage au sort a été effectué en veillant au respect de la parité et d'une répartition géographique homogène des participants.

La Région a recueilli 2 200 candidatures en 48h. Sur les 8 candidats tirés au sort, 6 ont immédiatement confirmé leur venue, ce qui témoigne de l'intérêt des citoyens pour la démarche.

5. Reddition des comptes

Les différentes modalités de participation ont fait l'objet de comptes-rendus :

- L'enquête par questionnaire a fait l'objet d'une analyse : https://www.laregion.fr/IMG/pdf/csa_pour_la_region_occitanie_rapport_global_10092018.pdf
- Les 14 rencontres font l'objet de comptes-rendus : <https://www.laregion.fr/La-demarche-L-alimentation-grande-cause-regionale-2018-en>
- Le pacte régional détaille la démarche de concertation et justifie ses priorités au regard de ses enseignements : https://www.laregion.fr/IMG/pdf/pacte_vdef_avec_edito.pdf

A noter que les auditions des parties prenantes n'ont pas fait l'objet de publications particulières.

Dans le cadre du Pacte, la Région a mis en œuvre un certain nombre d'actions :

- subvention attribuée aux lycées engagés dans le dispositif « Occitanie dans mon assiette » pour les aider à atteindre l'objectif de 40% de produits locaux dont la moitié en bio
- organisation d'un événement visant à valoriser les initiatives régionales en faveur d'une alimentation durable : première édition du Printemps de l'alimentation durable à Saint-Affrique,
- lancement de l'opération Zéro plastique en restauration collective,
- création d'un concours de cuisine régional dédié aux jeunes,
- appel à projets participatif sur le gaspillage alimentaire,
- poursuite du développement de la marque Sud de France, qui garantit l'origine Occitanie des produits

(au travers de 24 cahiers des charges, couvrant toutes les familles de produits), cap des 10 000 produits franchis

- soutien à des projets en faveur d'une alimentation durable : transformation à la ferme, magasins de producteurs, plateformes dédiées à l'approvisionnement local de la restauration collective...

6. Pour plus d'informations

<https://www.laregion.fr/L-alimentation-grande-cause-regionale>

<https://www.laregion.fr/La-demarche-L-alimentation-grande-cause-regionale-2018-en>

b. Le Projet Alimentaire Territorial de la Métropole de Lille

À l'occasion des 50 ans de la Métropole de Lille (MEL) et de l'organisation du « Marché Made in MEL » en 2018, la MEL a souhaité associer les métropolitains à l'élaboration de son Projet Alimentaire Territorial (PAT), qui a pour ambition de favoriser une alimentation durable pour tous.

Pour conduire cette démarche, la MEL a souhaité réunir les acteurs du territoire (citoyens, institutions, entreprises, associations, collectivités) et co-construire un programme d'actions pour répondre aux enjeux et aux problématiques alimentaires de la vie courante.

1. Une concertation en ligne

Sur plus de 2 mois, les internautes étaient invités :

- À exprimer **ce qui leur paraît prioritaire** en matière d'alimentation ainsi qu'à identifier leurs difficultés alimentaires en termes d'accès, de qualité, d'informations ou encore de mobilité.
- À **proposer des actions**, classées selon 6 thèmes principaux (environnement, santé, attractivité, qualité pour tous, emploi, territoires)
- À formuler leur « **rêve alimentaire** » pour le territoire de Lille métropole.

Ont été recueillies 256 réponses au questionnaire, et 114 propositions d'actions sur les 6 champs suivants : Alimentation & Environnement / Alimentation & Santé / Alimentation & Attractivité / Alimentation de qualité pour tous / Alimentation & Emplois / Alimentation & Territoires.

Thème	Réurrence dans les contributions	
Les axes d'orientations pour le champ « Alimentation de qualité pour tous »	Promouvoir et favoriser une agriculture locale et biologique, développer les circuits courts (information, création de points de vente, soutien aux producteurs)	++++
	Encourager et soutenir les actions en direction du jeune public (restauration biologique)	++++
	Démocratiser les jardins potagers pour tous	+++
	Favoriser les partenariats entre la MEL et les acteurs de l'agriculture	++
	Encourager le regroupement des producteurs	+

Les 32 propositions du champ : Alimentation de qualité pour tous

1) Sur les marchés de la Mel, encourager les producteurs à proposer à leurs clients le principe du « fruit ou légume suspendu ». Comme pour les cafés, on paie une livre de fruits ou légumes locaux pour ceux qui n'ont pas les moyens.
2) Suppression des événements MEL sponsorisés par des sodas ou sucreries industrielles. Partenariat actif dans tous les événements culturels et sportifs MEL pour proposer boissons et restauration avec produits de qualité locaux. Programme métropolitain de bio-cabas à 1E par jour par famille pour les familles volontaires sous le seuil de pauvreté.
3) Diminuer les pesticides (agriculture sans) raisonner ne pas vouloir toujours produire produire. Il faudrait manger moins et des produits de meilleure qualité
4) Bon rapport qualité prix et dominer marge distributeurs
5) Favoriser les producteurs locaux de qualité à proximité de chez soi
6) Favoriser les commerces de proximité et de qualité
7) C'est cher lorsque l'on veut bien manger avec du bio par ex. Il faut aider l'agriculture au maximum car c'est eux qui nous font bien manger
8) Bio moins cher pour qu'il soit accessible à tous que cela devienne une généralité
9) Favoriser l'offre alimentaire de qualité et proximité bonne chose mais incomplet si pas de hausse des conditions de vie (salaires etc)
10) Que le vrai bio se développe pour tous (pas bio de supermarché) plus de produits proches de chez nous pas d'importation qui développera notre propre économie. Produits de saisons
11) Développer par la restauration scolaire et de accessible à tous
12) Potagers pour tous
13) Cantine scolaire de la métropole devrait passer au bio ou au local pour favoriser les commerces locaux.
14) Accessible également dans les cantines
15) Alimentation plus saine dans les cantines

Exemples de propositions recueillies pour le champ « alimentation de qualité pour tous »

2. Des ateliers consultatifs présentiels

Au cours de la concertation, à l'occasion d'un marché « Made in MEL » et d'une réunion du CRALIM 34 personnes ont été questionnées (recueil de 228 contributions), autour de questions sur le « mieux manger » et sur « l'identité alimentaire ».

De plus, 3 ateliers de "Design Participatif" ont été menés en partenariat avec les CCAS de Tourcoing et d'Armentières afin de recueillir les contributions des résidents de deux EHPAD.



Marché Made in MEL



Concertation avec les résidents d'un EHPAD

3. Un focus group pour les acteurs du système alimentaire

Les parties prenantes du système alimentaire (acteurs économiques, société civile organisée, chercheurs et formateurs, acteurs institutionnels) ont été réunies à l'occasion d'un « focus group multi-acteurs », alternant travaux en plénière et en groupes. 5 questions étaient à l'ordre du jour : accessibilité sociale, nutrition santé, économie agricole et alimentaire, environnement et identité alimentaire).

4. Un forum ouvert, « Fab Mel Alimentation »

Un événement a clos début 2019 la concertation en restituant les apports des phases précédentes et en présentant ce qui a été retenu dans le cadre du PAT.

4 orientations y ont été présentées :

1. Contribuer au bien-être alimentaire des habitants et des visiteurs
2. Développer une économie agricole et alimentaire ancrée sur le territoire métropolitain et respectueuse de son écosystème
3. Co-construire une Métropole alimentaire durable, conviviale et solidaire
4. Faire de chacun l'acteur du Projet Alimentaire Territorial

5. Reddition des comptes

La concertation en ligne a fait l'objet d'une synthèse publique : https://participation.lillemetropole.fr/uploads/decidim/attachment/file/103/20180704_analyse_concertation_alimentation.pdf

Par ailleurs, un rapport d'analyse a été réalisé. Il s'agit d'une synthèse des grandes tendances d'expression et des sujets principaux qui sont ressortis des contributions citoyennes. Il sert d'outil d'aide à la réflexion pour les services et élus de la MEL.

6. Des démarches participatives qui se poursuivent

En 2020, deux projets participatifs se mettent en place :

- une démarche de création d'un nouveau service alimentaire à partir des propositions issues de la concertation
- une évaluation participative des actions mises en place pour lutter contre le gaspillage alimentaire

7. Pour plus d'informations

<https://participation.lillemetropole.fr/processes/alimentationenmetropole>

3. Éléments de repère sur le concept de démocratie alimentaire

Qu'est-ce que la démocratie alimentaire ?

Contribution de Dominique Paturel

La démocratie alimentaire est un concept qui émerge dans les pays du Nord à la fin des années 1990 et « voisine » avec deux autres approches : celle de la souveraineté alimentaire et celle de justice alimentaire.

En 1996, Via Campesina, Organisation paysanne alter-mondialiste saisit l'occasion du Sommet Mondial de l'alimentation pour faire entendre la voix des paysans. En effet, la sécurité alimentaire met l'accent sur le rôle du marché et se réfère à des aspects quantitatifs, laissant dans l'ombre les revendications paysannes liées en particulier à l'accès au foncier et à la sous-alimentation des africains en situation de pauvreté. Cette dépolitisation de l'alimentation est dénoncée par Via Campesina et aboutira au concept de souveraineté alimentaire (Hrabanski, 2011)²⁴. C'est donc dans ce contexte que Tim Lang, propose comme alternative la reprise en main, par les citoyens, de leur système alimentaire, en particulier par les circuits de production de proximité.

Divers mouvements alternatifs et militants autour de l'alimentation apparaissent dans les métropoles américaines dès le début des années 2000. Partant du constat que les populations pauvres subissent les conséquences environnementales, les conditions d'accès à l'alimentation sont mises en cause de la même façon : food desert, pas d'approvisionnement de produits, etc. Ces mouvements développent des systèmes agroalimentaires alternatifs urbains et c'est au nom de la justice alimentaire qu'ils exercent leur militantisme. En France, cette approche se déploie à partir de 2010 (Hochedez, Le Gall, 2016)²⁵.

La démocratie alimentaire, émerge comme un terreau particulièrement propice à la construction d'une nouvelle citoyenneté, dans laquelle les citoyens retrouvent les moyens d'orienter l'évolution de leur système alimentaire à travers leurs décisions et pas uniquement leurs actes d'achat.

Cependant, pour que la démocratie alimentaire s'incarne dans la vie ordinaire, il est nécessaire de s'appuyer sur une compréhension systémique et multifonctionnelle de l'alimentation, qui n'est pas seulement biologique (remplir les ventres), mais également sociale (être ensemble et se reconnaître dans une égale « citoyenneté alimentaire »), identitaire (liée à l'appartenance à une famille, une culture, une communauté, etc.) et hédonique. En outre, les règles sociales liées au modèle alimentaire du pays où nous vivons (Fischler et al., 2008)²⁶ sont à prendre en compte pour comprendre les différences, les résistances, les contraintes, etc. Ainsi, pour les français, le fait de manger ensemble est primordial, et le goût des aliments prime sur l'origine des produits (contrairement aux Italiens par exemple).

Considérer ces trois aspects - système alimentaire, multi fonctions de l'alimentation et modèle alimentaire - constitue les fondements de connaissances pouvant actionner la démocratie alimentaire. L'accès global à l'ensemble de ces trois types de connaissances est la base pour exercer une citoyenneté alimentaire.

Pour notre part, nous enrichissons la démocratie alimentaire conceptualisée par Tim Lang, Sue Both et John Coveney²⁷ en posant à la fois les questions de justice sociale - à travers l'accès, la participation et le pouvoir

24 Hrabanski, M (2011) Souveraineté alimentaire : Mobilisations collectives agricoles et instrumentalisations multiples d'un concept transnational in *Revue Tiers Monde*, n°207, p 151-168

25 Hochedez, C., LeGall, J (2016) Justice alimentaire et agriculture : introduction in *JSSP*, n°9, [en ligne] <http://www.jssj.org/article/justice-alimentaire-et-agriculture/>

26 Fischler, C, Masson, E (2008) *Manger - Français, Européens et Américains face à l'alimentation*, Paris : Odile Jacob

27 Both, S., Coveney, J. (2015) *Food democracy : from consumer to food citizen*, Springer

d'agir - et celles de citoyenneté, et ce pour l'ensemble des acteurs du système alimentaire (producteurs, transformateurs, distributeurs, consommateurs). La démocratie alimentaire nous donne alors le cadre à la fois de pensée et d'actions collectives pour engager la lutte contre les inégalités liées à l'alimentation et nous faisons l'hypothèse que celle-ci renforce la sécurité alimentaire.

4. Regard d'étonnement

Regard d'étonnement de Jean-Pierre Corbeau, Sociologue de l'alimentation et personnalité qualifiée du CNA

Les organisateurs du Comité d'Action pour la Participation m'ont demandé de livrer mes réflexions, voire mon « étonnement », au fil de la construction du document qui est, ici, soumis à la plénière du C.N.A et de rédiger cette petite note reprenant et synthétisant nos échanges lors de conférences téléphoniques.

1. Je dois d'abord souligner le travail exemplaire de cheminement positif dont témoignent les différents échanges et « navettes » qui n'ont écarté aucun des problèmes soulevés dans la problématisation.
2. Pour prendre une métaphore chère à Jean Duvignaud²⁸, nous sommes donc devant un échafaudage permettant les futures constructions, étalant les outils susceptibles d'être utilisés (méthodologie, etc.) mais catégorisant, par soucis d'efficacité, les différentes tâches en noir ou en blanc, oubliant parfois que la couleur des scénarios sera plutôt dans une dominante grise (ce qui n'est pas ici l'expression d'une forme de pessimisme, bien au contraire !). Autrement dit il existe sans doute une plus grande porosité dans les frontières entre les familles 1, 2, etc., retenues ou à travers les différents schémas (fort pédagogiques) risquant d'être perçus comme des systèmes clos alors qu'une dynamique peut les conduire à des recompositions entre eux. De même, les « couples formés » imaginant des thématiques pertinentes, spécifiques et appropriées à certains types de « familles » plutôt qu'à d'autres - famille 1/ restauration hospitalière, famille 2 / éducation alimentaire, etc.- peuvent, au vu de mon expérience de terrains sociologiques, être repensées au sein d'autres types d'interactions citoyennes.
3. Le « sous-texte » des multiples discussions au sein du Comité d'Action pour la Participation pointe le problème de la légitimité de la parole de citoyens mobilisés de façon aléatoire (citoyens pouvant être représentatifs dans une logique de sondage d'opinion ou significatifs par leurs propositions minoritaires et innovantes à un temps t²⁹) qui ne se situe pas au même « palier » d'un phénomène social total (pour reprendre les analyses du sociologue Georges Gurvitch³⁰).

Parole dont on ressent le besoin chez les décideurs pour connaître les représentations, l'imaginaire, les méfiances, les attentes des consommateurs (ici les mangeurs). Parole sans doute riche et pleine de créativité –dont il faut s'inspirer-, mais qui ne doit pas entrer en conflit avec celle des experts (structurée par des protocoles scientifiques et/ou plus au fait de différentes contraintes difficiles à gommer dans l'instant). Posture inconfortable du système de décision qui déclenche une parole dont elle ressent le besoin et l'utilité, qui l'écoute, qui l'entend (du moins souvent et en fonction des certitudes corrélées à

28 Jean Duvignaud et Jean-Pierre Corbeau, *La planète des jeunes*, Stock, Paris 1975

29 C. Duvignaud-Corbeau, op cité.

30 Georges Gurvitch, *La vocation actuelle de la sociologie*, tome I Sociologie différentielle et II Antécédents et perspectives, P.U.F, Paris 1950, réédition, 1957.

la formation et à la position institutionnelle –cf. Mary Douglas³¹) mais qui, in fine, cherche à la contrôler, à l'intégrer, à la confondre dans sa propre vision.

Il faut donc être vigilant pour ne pas « réactiver » des oppositions entre l'expert et le « sens commun », voire le « bon sens », oppositions que la pensée « du complot » dramatise pour s'en nourrir...

4. Imbriqué dans cette problématique de la difficulté de déclencher une parole (de type instituant) entendue, qui soit acceptée et constructrice à part entière d'une décision au-delà des « certitudes » de « l'institué », émerge le phénomène aux effets très pervers, étudié par Jean Ziegler³² et Guy Bajoit³³, d'une promesse espérée qui ne sera pas satisfaite.
5. posture des acteurs du système décideur incluant la participation citoyenne est donc déterminante pour la réussite d'une Action de participation que l'on désire inscrire dans le temps.
6. Enfin, il me semble, comme le souligne déjà le document de travail qui nous est soumis, important d'inscrire d'emblée cette action de participation dans une logique de décentralisation et de territorialisation des débats. On pourrait, profitant de la dynamique des PAT, reconstruire dans la proximité et la matérialisation visible des expériences et des décisions qu'elles peuvent entraîner, une véritable confiance à travers des mangeurs/acteurs et citoyens.

31 Douglas M., Wildavsky A. *Risk and culture, an essay on the selection of technological and environmental dangers*, Berkeley, University of California press, 1984.

32 Jean Ziegler, *L'empire de la honte*, Fayard, Paris, 2010

33 Guy Bajoit, *Le changement social : approche sociologique des sociétés occidentales contemporaines*, Armand Colin, Paris, 2003

VIII

Listes des annexes

Annexe 1 - Liste des membres du CAP

Annexe 2 - Mandat du CAP

Annexe 3 - Carte mentale

Annexe 4 - Analyse de la carte mentale

Annexe 5 - Note de positionnement des ministères

Annexe 6 - Synthèse envoyée aux participants de l'atelier citoyen

Annexe 7 - Liste des auditions

Annexe 8 - Liste des acronymes

Annexe 9 - Bibliographie

Annexe 1 - Liste des membres du CAP

Présidente du groupe de travail : Ilaria Casillo (universitaire), Vice-Présidente de la Commission Nationale du Débat Public

Secrétariat interministériel du CNA : Karine Boquet, secrétaire interministérielle et Chloé Abeel, chargée de mission

UNIVERSITAIRES	François Collart-Dutilleul – Professeur émérite de droit
	Alexandre Fauquette – Chercheur au CERAPS
	Dominique Paturel – Chercheuse à l'INRA
ADMINISTRATIONS	<i>Représentants des ministères de rattachement</i>
	Ministère de la Transition Ecologique et Solidaire : Catherine Conil (CGDD)
	Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation : Stéphanie Flauto (DGAL)
	Ministère des Solidarités et de la Santé : Carole Rousse (DGS), Isabelle de Guido (DGS), Sacha Hoyau (DGCS) et Céline Lemma (DGCS)
	Ministère de l'Economie et des Finances : Dominique Champiré (DGCCRF)
	Eric Bardon – Conseil Général de l'Alimentation de l'Agriculture et des Espaces Ruraux
Céline Pelletier et Arnaud de Champsavin : Direction Interministérielle de la Transformation Publique	
PERSONNALITÉS QUALIFIÉES	Joana Janiw – Responsable de la culture de la participation au Commissariat Général au Développement Durable (MTES)
	Gilles Trystram – Directeur général d'AgroParisTech

FONDATEURS, ASSOCIATIONS, REPRÉSENTANTS DES USAGERS	Lisa Bergeron – Le Temps d’Agir
	Clément Cheissoux – Fondation Carasso
	Lola Guillot – Ingénieurs sans Frontières
	Jean-Pierre Loisel – Institut National de la Consommation

Annexe 2 - Mandat du CAP



Comité d'action pour les débats citoyens

Mandat

Validé en session plénière le 17 Mai 2018³⁴

Contexte

La quête de la souveraineté alimentaire en France s'est accompagnée d'une distanciation géographique, économique et cognitive du mangeur à son alimentation³⁵. Cette distanciation progressive s'est traduite par un sentiment de défiance grandissant, mis en exergue et amplifié lors de différentes crises alimentaires lourdes en conséquences économiques et sociales (ESB, Lactalis, poulets « à la dioxine » etc.) Dans ce contexte, et dès la conclusion des États Généraux de l'Alimentation (EGA) de 2000, les pouvoirs publics soulignent la nécessité de créer des espaces de dialogue citoyen, au travers d'un débat public sur l'alimentation³⁶.

La mise en avant de ce besoin de concertation citoyenne renforce le constat selon lequel il n'existe pas ou peu de dispositifs permettant aux citoyens de participer à la construction de la politique alimentaire en France. Partageant cette observation et se positionnant comme « le Parlement de l'Alimentation », le CNA soutient que la mise en place de dispositifs de débat public permettrait d'enrichir ses travaux d'une vision citoyenne qui fait défaut aujourd'hui.

Dans ce contexte, la loi n°2014-1170 du 13 octobre 2014 d'Avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt confie au CNA l'organisation de débats publics sur l'alimentation. Selon ses termes, ce débat permet au CNA de « contribuer à l'élaboration du Programme National pour l'Alimentation (PNA) » et comporte un ancrage territorial.

La réalisation de cet objectif passe par une phase de proposition de méthodologie, et une phase d'expérimentation.

Dans le cadre de l'organisation de la première phase, il a été décidé de constituer un comité d'action pour les débats citoyens (CAP)³⁷. Ses membres font partie ou non du CNA, et ont été ciblés pour leurs compétences sur le sujet et/ou leur implication potentielle dans la mise en place d'un débat public sur l'alimentation.

Ce comité a pour mission de proposer le champ et la méthode des débats citoyens sur l'alimentation. Ce livrable sera rendu à la fin de l'année 2019, permettant le lancement de la phase expérimentale le trimestre suivant.

³⁴ Les différentes échéances précisées dans le document ont été mises à jour en février 2019, compte tenu des modifications de calendrier quant au lancement du groupe de travail.

³⁵ Fischler, C. et Poulain, J.-P. (2001). Quels sont les enjeux sociaux et économiques du modèle alimentaire? États Généraux de l'alimentation, Que voulons-nous manger ? Rapport technique, Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, Mission des Agrobiosciences, INRA

³⁶ CNA (2001). Concertation et débat public en matière de politique alimentaire : enjeux et aspects méthodologiques. Avis n°29. Conseil national de l'alimentation.

³⁷ Un changement sémantique s'est opéré en mars 2019, sur décision du comité de pilotage du Comité d'Action Pour les débats citoyens, anciennement Comité d'Action Débat Public.

Objectifs

Le CAP a pour mission de définir précisément le champ des débats citoyens sur l'alimentation pour une première expérimentation, et de proposer une méthodologie adaptée au contexte du CNA. Pour mener à bien cette mission, le CAP :

- traitera avec attention le récent rapport du CGAAER sur la question, en s'appuyant sur le cadre conceptuel qu'il offre et en étudiant les modalités de mise en œuvre des mesures préconisées
- intégrera les enseignements tirés de la conduite de la consultation citoyenne et des ateliers nationaux/territoriaux des EGA
- fera écho à la démarche de travail propre au CNA, qui implique un traitement transversal des sujets liés à l'alimentation³⁸. Elle se traduira notamment par une flexibilité quant aux sujets mis en débat et une pluralité des acteurs impliqués dans le déploiement des outils retenus. La méthodologie s'appuiera par ailleurs sur le savoir-faire des différents acteurs institutionnels déjà investis d'une mission de débat public sur des sujets sociétaux
- s'appuiera sur les membres du CNA afin de recueillir leurs propositions quant aux thématiques traitées
- comprendra des outils de débats à la fois physiques et numériques
- formulera une proposition permettant de répondre d'une part, à un besoin de réappropriation de l'enjeu « alimentation » par le grand public, et d'autre part, à un souhait pragmatique d'intégration, dans les travaux du CNA, d'une vision citoyenne
- correspondra à un budget en cohérence avec les moyens attribués au CNA
- proposera la mise en place d'outils de suivi et d'évaluation des différentes actions mises en place

Méthode de travail

Le comité sera composé d'une part d'un ensemble de personnalités qualifiées du CNA (experts de l'alimentation) et d'autre part d'un ensemble d'experts de l'ingénierie de la concertation (y compris usagers).

Le président du CAP animera les réunions et validera les intervenants retenus.

Le secrétariat interministériel du CNA communiquera le programme de travail et rendra compte de l'avancée des travaux lors des séances plénières.

Le livrable produit par le CAP sera composé de 2 éléments :

- Une boîte à outils assortie de propositions de sujets thématiques
- Une proposition de prototype de débats citoyens, c'est-à-dire un plan de déploiement s'appuyant sur une combinaison d'un ou de plusieurs outils associés à une thématique pour une phase de test (courant 2020)

Ce livrable sera validé en CNA plénier.

Le calendrier prévoit :

- **Entre mai 2019 et janvier 2019** : 7 réunions de 3 heures au rythme de 1 réunion par mois.

³⁸ Le CNA défend en effet, au sein de ses groupes de concertation, la mise en interaction de différentes approches (traitement des sujets par le prisme de l'environnement, de la santé, de l'économie, de l'agriculture etc), reflétant ainsi la nature interministérielle du conseil.

Objectif : production de la boîte à outils, proposition de sujets thématiques et définition d'un premier prototype.

Des intervenants définis pour chaque réunion accompagneront le CAP dans la définition d'une base de connaissances communes.

Entre chaque réunion : échanges par mails, téléphone, et contribution à des documents de travail via des dossiers partagés.

- **Entre février 2020 et mai 2020** : 2 à 3 réunions de 3 heures.

Objectif : test et suivi du prototype.

Annexe 3 - Carte mentale

Document produit par le Comité d'Action pour la Participation

CARTE MENTALE POUR LE DÉPLOIEMENT D'UN DISPOSITIF PARTICIPATIF AU CNA



CARTE MENTALE



Cette carte mentale a pour ambition de donner à voir les différentes questions que posent l'ouverture du CNA à la participation citoyenne et les différentes possibilités associée qui se présentent pour y répondre.



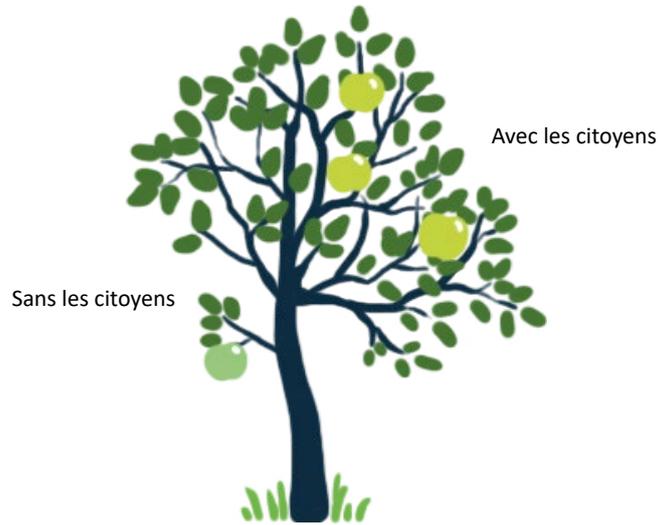
En lien avec la réflexion qu'il a pu conduire, le CAP a associé certains chemins à des points de vigilance.



C'est toutefois bien le CNA qui est pilote de sa démarche participative et qui définit les modalités de participation propres à la place qu'il choisit d'accorder aux citoyens.

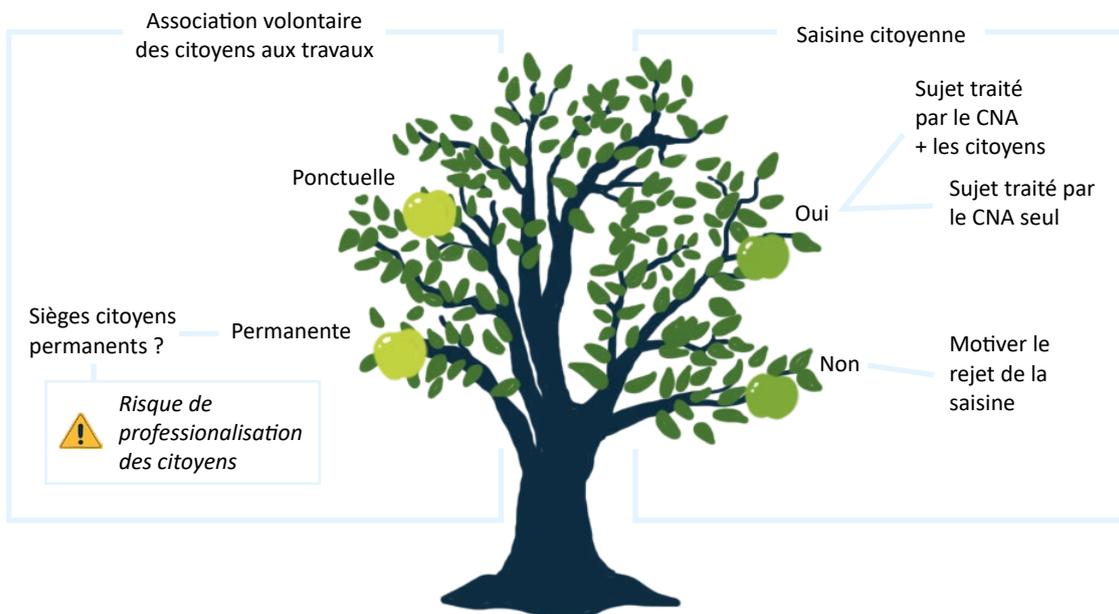
1 Réflexion de départ

Le premier choix tient à l'**opportunité ou pas d'associer des citoyens** aux travaux du CNA. De la réponse à cette question, découlent des choix à faire et d'autres questions à se poser.



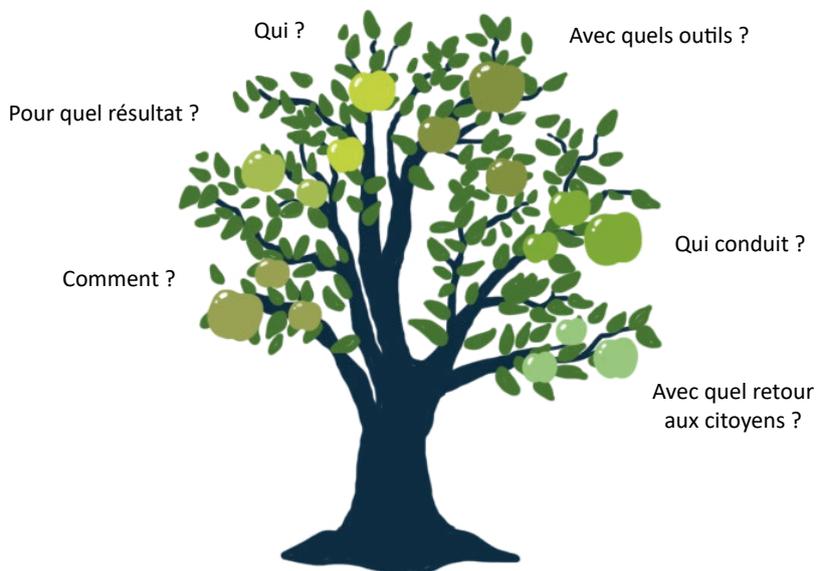
2 Ramification des saisines

Cette première question conduit à se demander si les citoyens peuvent frapper eux-mêmes à la porte du CNA, ou s'il revient au CNA de décider quand et comment associer les citoyens à ses travaux.



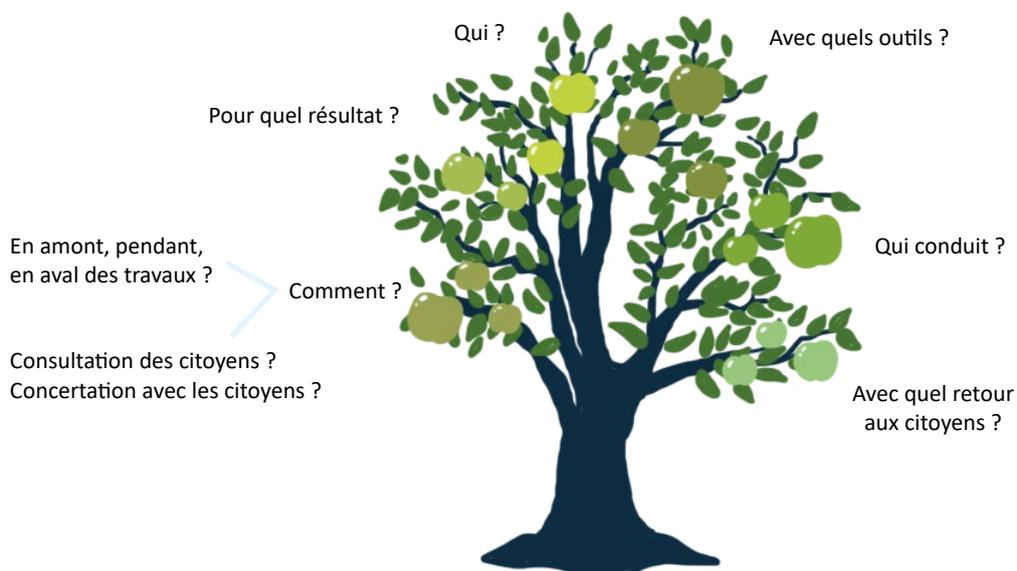
3 Arbre des dispositifs participatifs

Une fois avoir choisi d'explorer l'arbre de la participation, des enjeux majeurs se posent pour rendre crédible et légitime la démarche.



4 Ramification de la place des citoyens

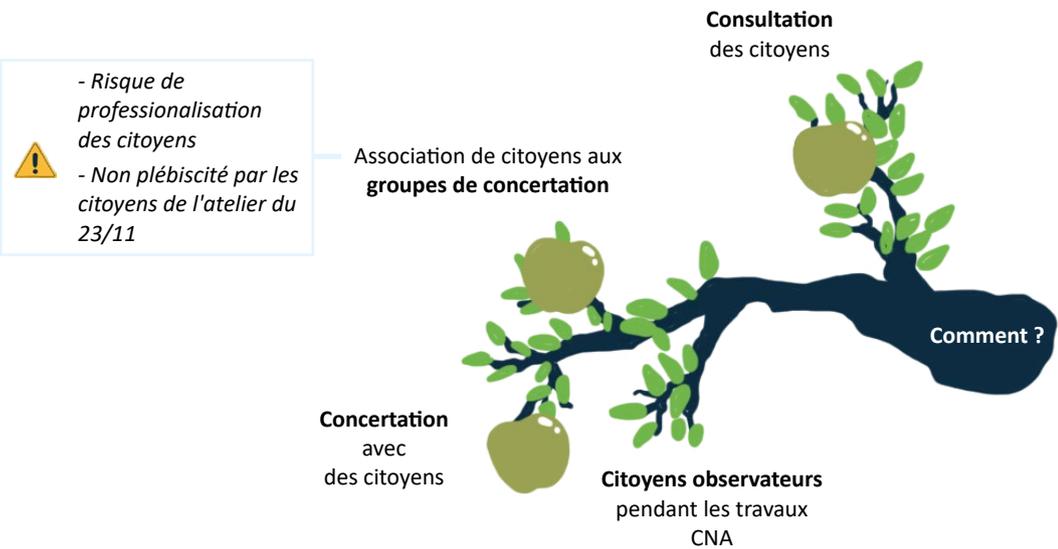
Zoom sur le « comment associer les citoyens ? »...



4 Ramification de la place des citoyens

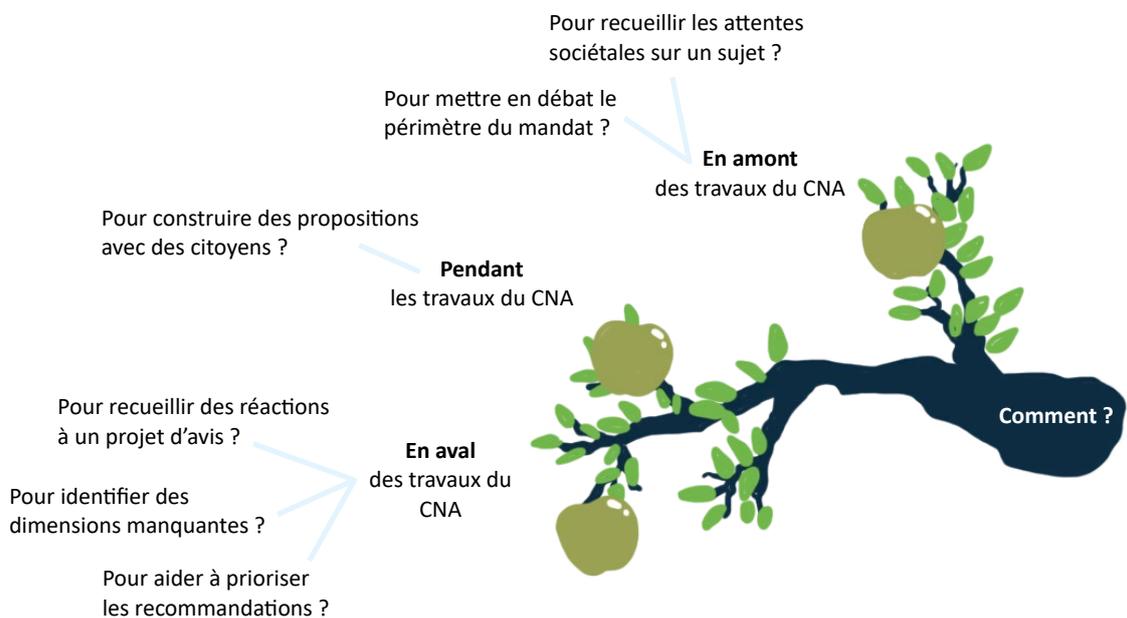
À quel moment s'ouvrir aux citoyens ? Répondre à cette question revient finalement à de poser une question plus fondamentale : **quelle place pour les citoyens au sein du CNA ?**

- *Risque de professionalisation des citoyens*
 - *Non plébiscité par les citoyens de l'atelier du 23/11*



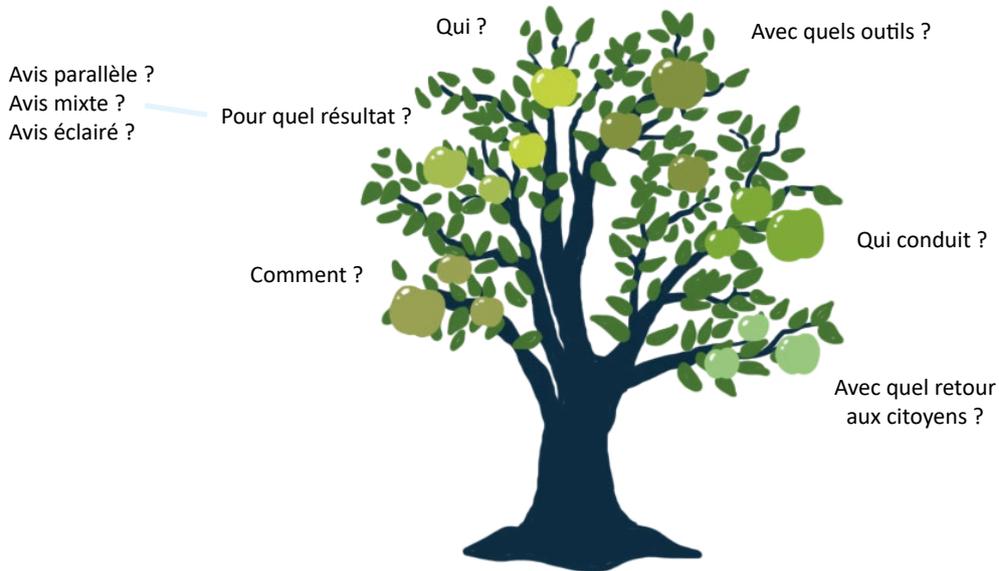
4 Ramification de la place des citoyens

À quel moment s'ouvrir aux citoyens ? Répondre à cette question revient finalement à de poser une question plus fondamentale : **quelle place pour les citoyens au sein du CNA ?**



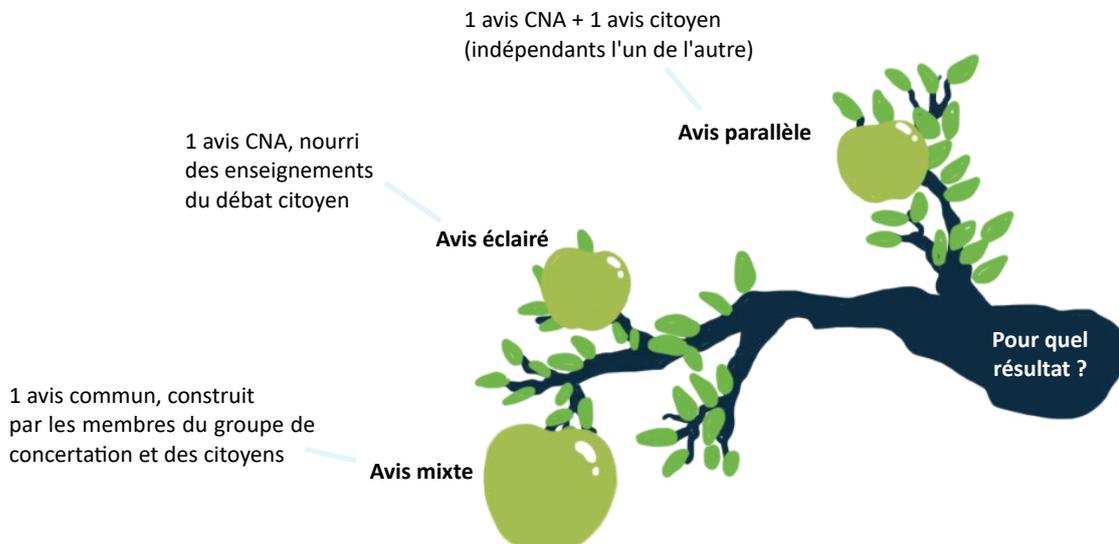
5 Ramification du résultat attendu

Zoom sur le résultat pouvant être attendu du débat avec les citoyens...



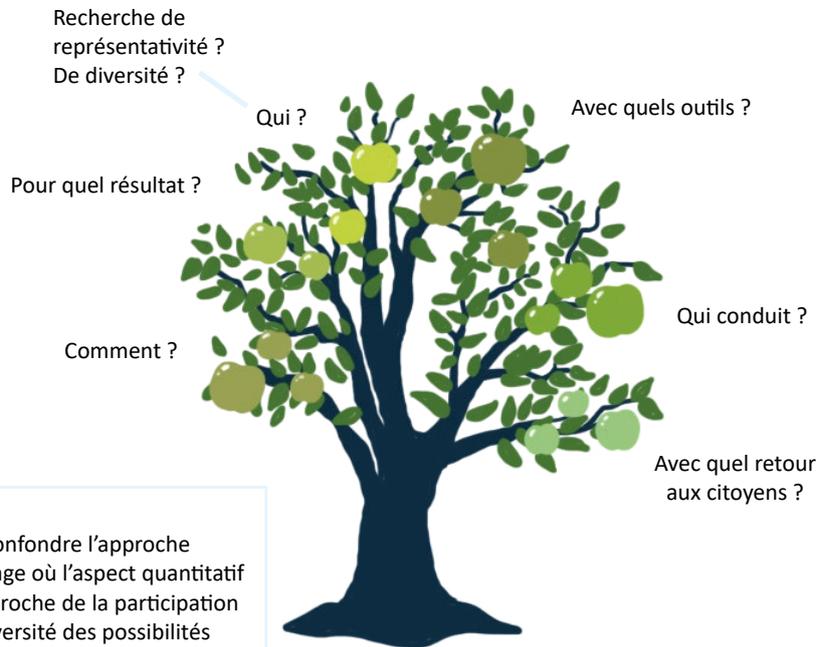
5 Ramification du résultat attendu

- Chaque type d'avis **reflète la place accordée aux citoyens** (plus ou moins engageante pour le CNA).
- Le **décideur** peut émettre une **préférence** par rapport au type d'avis attendu.
- La « **matière brute** » de l'avis citoyen doit être **donnée à voir** quel que soit le type d'avis retenu.



6 Ramification des publics

Zoom sur les caractéristiques de l'échantillon citoyens avec qui le CNA collabore pour produire un avis...



Point d'attention

Attention à ne pas confondre l'approche statistique par sondage où l'aspect quantitatif est privilégié et l'approche de la participation où la qualité et la diversité des possibilités d'expression est recherchée.

6 Ramification des publics

À qui s'ouvrir ? À tous ou à certains? Et selon quelles règles et principes? Il faut savoir éviter les impasses...

Même pour les sujets qui ne semblent concerner qu'une partie de la société (ex: alimentation en milieu carcéral), il est souhaitable d'impliquer aussi un public plus large, chacun étant concerné par ces sujets qui sont aussi des sujets de société.



Public concernés par le sujet

- Est-il pertinent d'adopter une approche sondagière sur les questions alimentaires qui se caractérisent justement par une diversité des pratiques, opinions ?



- Attention au risque de « tyrannie de la majorité ».

Public représentatif

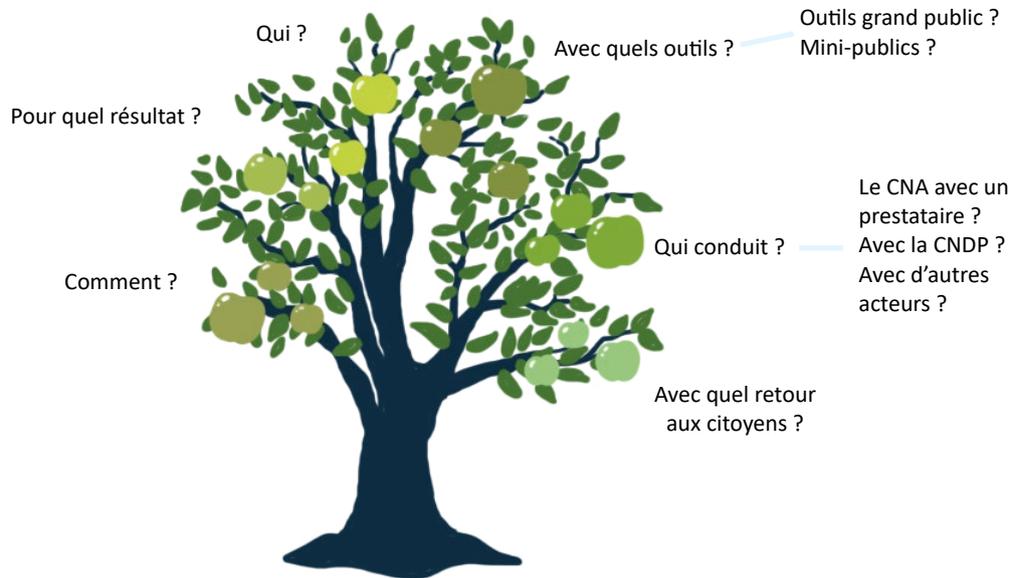
S'assurer que la diversité des intérêts sur un sujet soit bien représentée (aller vers tous les publics)

Public diversifié

Qui ?

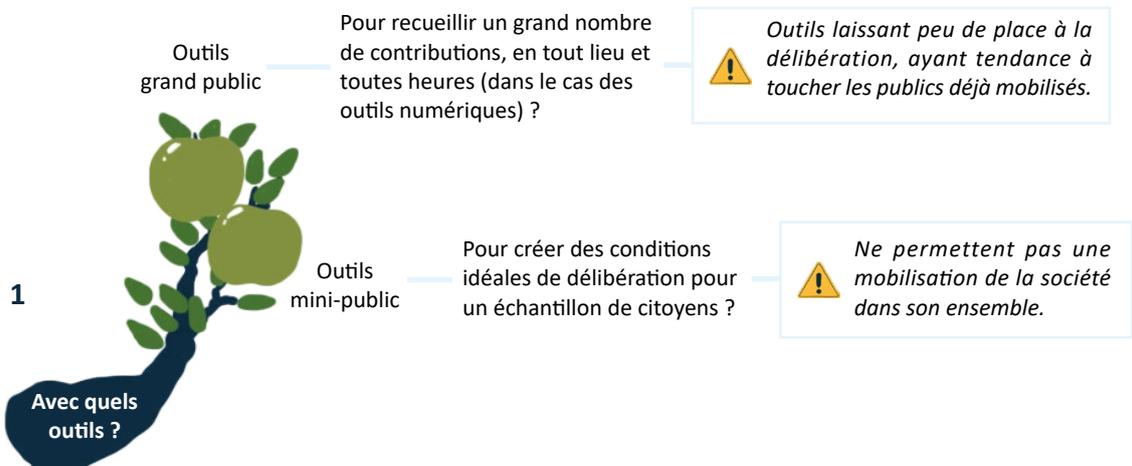
7 Ramification des outils et des pilotes

Zoom sur les familles d'outils participatifs pouvant être mobilisés et sur les partenaires pouvant intervenir en appui du secrétariat interministériel pour piloter les débats citoyens du CNA.



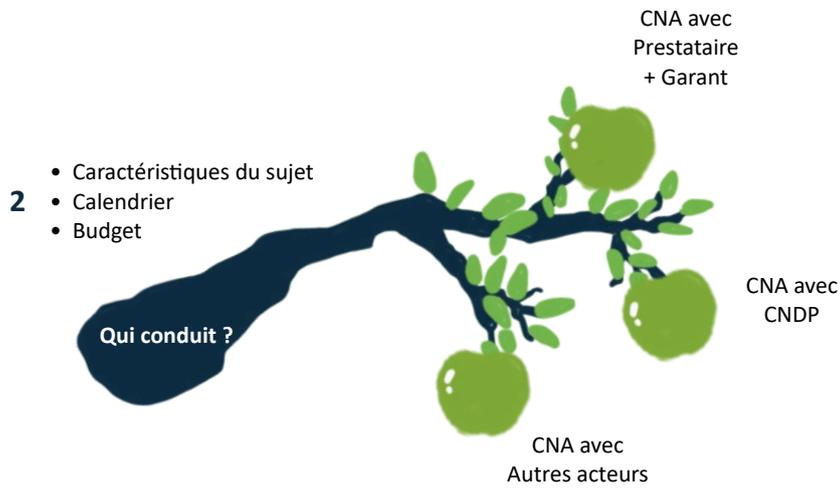
7 Ramification des outils et des pilotes

Les outils ne sont jamais neutres et peuvent affecter et faire dérafer toute la démarche s'ils ne sont pas adaptés.



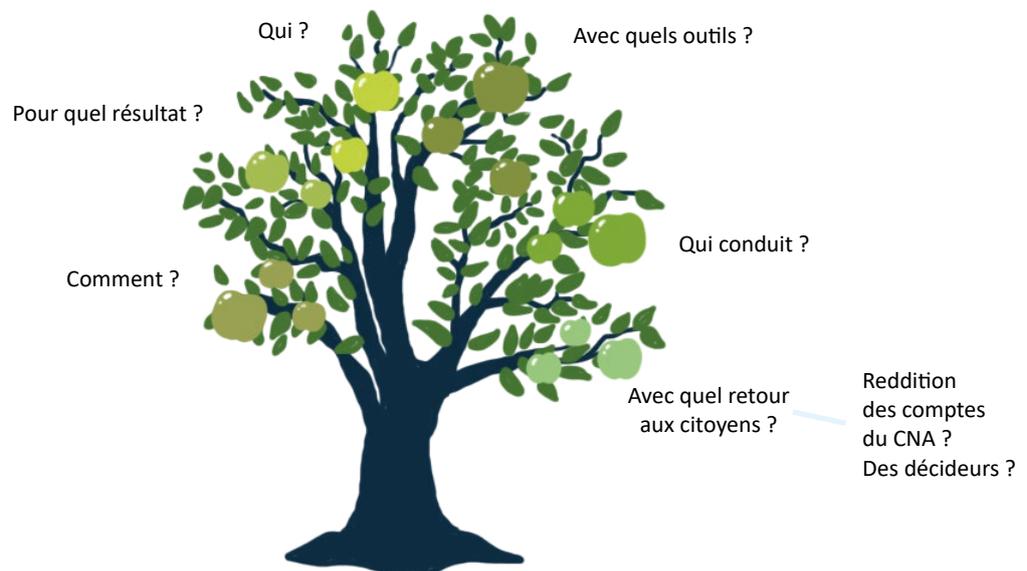
7 Ramification des outils et des pilotes

Les outils ne sont jamais neutres et peuvent affecter et faire dérapier toute la démarche s'ils ne sont pas adaptés.



8 Ramification de la reddition des comptes

Zoom sur le principe fondamental de la reddition des comptes...



8

Ramification de la reddition des comptes

- La reddition des comptes est essentielle pour **garantir la crédibilité des dispositifs participatifs** et pour inciter la participation des publics pour lesquels le coût d'entrée est plus élevé.
- Les décideurs sont à la fois ceux relevant de la sphère publique et de la sphère privée.
- Cette bifurcation interroge la situation actuelle du CNA, qui n'a que peu de retours des décideurs suite à la remise de ses avis.



Annexe 4 - Analyse de la carte mentale

Les tableaux ci-dessous sont à appréhender comme des extractions des documents de travail du CAP qui permettent de comprendre le cheminement de sa réflexion. Les conclusions de l'analyse de ces différents tableaux sont présentées dans le corps de texte du guide méthodologique (partie IV « Les 4 recommandations phares du CAP » et partie V « 7 principes de mise en œuvre et conditions de réussite »).

Liste des ramifications analysées :

1. Mettre en place ou non un dispositif de saisine citoyenne ?
2. Mettre en place ou non un système de représentation permanente des citoyens au CNA ?
3. Quelle place accorder aux citoyens ?
4. À quel stade des travaux du CNA associer les citoyens ?
5. Pour quel résultat ?
6. Qui faire participer ?
7. Avec quels outils ?
8. Qui pilote le projet de participation ?
9. Avec quel retour aux citoyens ?

Ramification n°1 : mise en place de la saisine citoyenne

Avantages	Inconvénients	Conditions de mise en œuvre
<ul style="list-style-type: none"> Mise à l'agenda politique et effet potentiel sur la décision publique plus important que l'association volontaire des citoyens. 	<ul style="list-style-type: none"> Ne répond pas à la commande interministérielle centrée sur l'ouverture citoyenne injectée dans l'ingénierie de la concertation en cours. Impact juridique (modification d'un décret). Impact processus (révision du mode d'instruction des saisines). 	<ul style="list-style-type: none"> En cas de rejet d'une saisine citoyenne, il convient de formuler un retour motivé aux citoyens. La saisine citoyenne doit être assortie d'un certain nombre de conditions (nombre de signatures plafond et nombre de signature plancher par exemple). Les conditions requises pour déclencher la saisine ne doivent pas atteindre un niveau de contrainte tel qu'elles constitueraient un frein trop important pour le pouvoir d'initiative citoyenne. Il est conseillé qu'un dispositif d'accompagnement des citoyens soit mis en place pour que les citoyens puissent effectivement se saisir de la possibilité de saisine.

Ramification n°2 : mise en place d'un système de représentation permanente des citoyens

Avantages	Inconvénients / Limites	Conditions de mise en œuvre
<ul style="list-style-type: none"> Dispositif peu coûteux à mettre en place. Adaptation de la gouvernance, affichage de l'ouverture citoyenne. 	<ul style="list-style-type: none"> Pose la question des modalités de désignation et de ce que ces citoyens représentent. Poids a priori limité au sein du CNA. Risque de « professionnalisation » des citoyens. Impact juridique (modification d'un décret). 	<ul style="list-style-type: none"> Nécessite de faire un turnover suffisamment fréquent pour éviter les risques de professionnalisation

Ramification n°3 : place accordée aux citoyens		
CITOYEN OBSERVATEUR DES TRAVAUX DU CNA		
Avantages	Inconvénients	Conditions de mise en œuvre
<ul style="list-style-type: none"> • Permet de bénéficier d'un regard d'étonnement. • Peut représenter une preuve de transparence de la part du CNA. 	<ul style="list-style-type: none"> • Poids inexistant sur les travaux du CNA, et donc sur la décision. • Impact limité sur la défiance citoyenne. • Ne relève pas à proprement parler d'un mécanisme de participation citoyenne. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mécanisme à penser en complément d'autres démarches participatives.
INTÉGRATION DE CITOYENS DANS LES GROUPES DE CONCERTATION		
Avantages	Inconvénients	Conditions de mise en œuvre
<ul style="list-style-type: none"> • Sur des sujets spécifiques, permet d'associer les publics concernés (ex : publics précaires...) 	<ul style="list-style-type: none"> • Difficile à mettre en œuvre sur des sujets qui touchent l'ensemble de la société 	
CONSULTATION DES CITOYENS		
Avantages	Inconvénients	Conditions de mise en œuvre
<ul style="list-style-type: none"> • Permet d'éclairer l'avis du CNA à partir de retours citoyens. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dans le cas de consultations en ligne : délibération très limitée, démarche qui se limite à recueillir les perceptions et opinions des citoyens sans véritable échange. • Poids limité sur les travaux du CNA, et donc sur la décision. • Impact limité sur la défiance citoyenne. 	<ul style="list-style-type: none"> • Démarches de consultation à privilégier pour une participation des citoyens en amont et en aval des travaux du CNA.
CO-CONSTRUCTION AVEC LES CITOYENS		
Avantages	Inconvénients	Conditions de mise en œuvre
<ul style="list-style-type: none"> • Légitimité de l'avis accrue • Permet de véritables échanges et une délibération, au-delà d'une simple collecte de perceptions ou d'opinions. 	<ul style="list-style-type: none"> • Légitimité des citoyens et des membres du CNA difficile à articuler, arbitrages qui pourraient s'avérer difficiles. 	<ul style="list-style-type: none"> • Démarches de co-construction à privilégier pour une participation des citoyens pendant les travaux du CNA.

Ramification n°4 : stade auquel associer les citoyens		
EN AMONT DES TRAVAUX DU CNA		
Avantages	Inconvénients	Conditions de mise en œuvre
<ul style="list-style-type: none"> • Permet de nourrir les travaux du CNA des perceptions, avis, impressions des citoyens sur un sujet. • Peut permettre d'avoir des retours citoyens sur le périmètre d'un sujet mis en débat. 	<ul style="list-style-type: none"> • Poids des avis citoyens limité. • Si publication d'un avis citoyen, risque que celui-ci soit perçu comme un avis « de seconde zone ». 	<ul style="list-style-type: none"> • Nécessite que le CNA s'empare des résultats du débat.
PENDANT LES TRAVAUX DU CNA		
Avantages	Inconvénients	Conditions de mise en œuvre
<ul style="list-style-type: none"> • Permet d'être dans la co-construction avec les citoyens. 	<ul style="list-style-type: none"> • Si avis parallèles : aboutit à une vision binaire ayant moins de poids qu'un avis mixte et qui oblige les tutelles à se positionner. • Si avis mixte : risque que le CNA se sente dépossédé 	<ul style="list-style-type: none"> • Dispositif d'accompagnement des citoyens nécessaire.
EN AVAL DES TRAVAUX DU CNA		
Avantages	Inconvénients	Conditions de mise en œuvre
<ul style="list-style-type: none"> • Permet de faire réagir le public aux propositions du CNA • Permettrait de mettre en débat un avis du CNA 	<ul style="list-style-type: none"> • Pourrait affaiblir l'avis du CNA (cf. le premier avis devient un avis « de seconde zone ») 	<ul style="list-style-type: none"> • La consultation en aval pourrait être envisagée sur saisine interministérielle associée à un mandat adopté selon les règles de vote du CNA ou sur autosaisine via le groupe de concertation ou par le CNA plénier

Ramification n°5 : type d'avis recherchés		
AVIS PARALLÈLE À L'AVIS DU CNA		
Avantages	Inconvénients	Conditions de mise en œuvre
<ul style="list-style-type: none"> • Renforce le rôle d'arbitre du décideur public s'il existe des divergences entre l'avis du CNA et l'avis citoyen • Donne à voir de manière brute l'avis du groupe de concertation et l'avis du CNA 	<ul style="list-style-type: none"> • Fragilise la reddition des comptes • Peut générer de l'opposition 	<ul style="list-style-type: none"> • À la suite de la publication de chacun des avis, produire une analyse croisée rendant visibles les points de consensus et les points de dissensus. L'analyse croisée doit alors être réalisée par un acteur neutre, distinct du groupe de concertation.
AVIS CROISÉS DISTINCTS³⁹		
<p><i>Le principe de fonctionnement : adopter une méthodologie qui permette au groupe de concertation du CNA et aux citoyens de nourrir leurs réflexions, avant la publication de leurs avis respectifs. Plus les échanges seront nombreux et interviendront tôt dans leurs démarches, plus la délibération entre les deux groupes aura des chances d'être effective.</i></p>		
Avantages	Inconvénients	Conditions de mise en œuvre
<ul style="list-style-type: none"> • Permet d'aller plus loin que l'avis parallèle si les membres du CNA souhaitent garder la main sur la rédaction de l'avis 	<ul style="list-style-type: none"> • Moins ambitieux et porteur de transformation qu'un avis mixte. Place de la délibération entre citoyens et membres du CNA minorée. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nécessité de publier l'avis citoyen tel qu'il a été remis aux membres du CNA. • Nécessité d'instruire chaque contribution citoyenne : préciser pourquoi les différentes contributions citoyennes ont été reprises ou non par les membres du CNA. • Nécessite de mettre en place un garant qui analyse la portée du dispositif. Le garant se prononce sur la qualité du dispositif en ce qu'il relève ou non d'une véritable démarche de participation citoyenne.
AVIS CITOYEN PUIS AVIS DU CNA OU AVIS CNA PUIS AVIS CITOYEN		
Avantages	Inconvénients	Conditions de mise en œuvre

39 Dans cette optique, les avis croisés distincts seraient ainsi des avis parallèles qui se seraient éclairés mutuellement au cours de leur élaboration.

<ul style="list-style-type: none"> • Permet au CNA de suivre les processus d'écriture et d'arbitrage habituels 	<ul style="list-style-type: none"> • Le premier avis devient un avis « de seconde zone ». 	<ul style="list-style-type: none"> • Chaque avis doit être rendu public.
AVIS MIXTE		
Avantages	Inconvénients	Conditions de mise en œuvre
<ul style="list-style-type: none"> • Permet une véritable délibération et donc un vrai travail de co-construction. • Poids de l'avis plus important. • Engage davantage l'Etat 	<ul style="list-style-type: none"> • Engage davantage l'Etat • Risque que le CNA se sente dépossédé. 	<ul style="list-style-type: none"> • Processus d'écriture collaborative et d'arbitrage des points de dissensus à élaborer

Ramification n°6 : les publics associés		
RECHERCHE DE REPRÉSENTATIVITÉ		
Avantages	Inconvénients	Conditions de mise en œuvre
<ul style="list-style-type: none"> • Permet de s'assurer de l'expression d'une pluralité de publics. 	<ul style="list-style-type: none"> • L'échantillon parfaitement représentatif de la société française n'existe pas. • Peut être perçue par certains comme peu légitime car elle écraserait l'expression de certains points de vue minoritaires (ex : 2 à 3% des français sont végétariens ou végétariens ; les agriculteurs représentent 4% de la population active ; leur participation à des mini-publics représentatifs de la société dans son ensemble risque d'être faible voire inexistante). 	<ul style="list-style-type: none"> • Tirage au sort par stratification, dispositifs de mini-publics. • Le sondage ne relève pas de la participation citoyenne car il constitue un ensemble d'opinions individuelles et n'implique pas de délibération. • Pour avoir un impact sur la société dans son ensemble, les dispositifs de mini-publics doivent être associés à des modalités de prise de décision concernant l'ensemble de la société.
RECHERCHE DE DIVERSITÉ		
Avantages	Inconvénients	Conditions de mise en œuvre

<ul style="list-style-type: none"> • Permet de s'assurer de l'expression d'une pluralité d'intérêt. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ne constitue pas une représentativité statistique parfaite. • Peut être perçue par certains comme moins légitime qu'une démarche basée sur la représentativité, du fait que seulement certains publics se sont exprimés. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nécessite de déployer des démarches d'« aller-vers » les publics éloignés. • Conception du dispositif du débat en tenant compte des facteurs de participation des différents publics. • Nécessité de qualifier la diversité qui est recherchée en amont du lancement d'un dispositif en ayant à l'esprit que plus il y aura de critères de diversité recherchés (âge, genre, CSP, capital culturel...), plus cela permettra une expression large ce qui constitue un trait de qualité de la consultation
<p>ASSOCIATION DES PUBLICS CONCERNÉS UNIQUEMENT</p>		
<p>Avantages</p>	<p>Inconvénients</p>	<p>Conditions de mise en œuvre</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Permet d'enrichir les avis du « savoir d'usage » citoyen. 	<ul style="list-style-type: none"> • La participation citoyenne ne se limite pas à la transmission de « retours de terrain ». Nécessite d'être vigilant sur l'ambition participative de tels dispositifs. 	<ul style="list-style-type: none"> • Avoir une vision large de la notion « publics concernés » (ex alimentation en milieu carcéral = prisonniers certes mais aussi personnel de cuisine, familles, etc.) • Idée d'associer des citoyens non concernés pas le sujet dans la même proportion que des citoyens concernés par le sujet dans la mesure où les sujets ciblant a priori un public spécifique sont aussi des sujets de société sur lesquels chacun peut avoir son mot à dire.

Ramification n°7 : les outils mobilisables		
OUTILS GRAND PUBLIC		
Adaptés pour	Limites	Exemples
<ul style="list-style-type: none"> Des consultations pour lesquelles un grand nombre de participants est recherché Dans le cas des plateformes numériques, outils permettant une participation en tout lieu et à toute heure 	<ul style="list-style-type: none"> Mobilisent spontanément les publics déjà impliqués, concernés par un sujet. Outils qui ne permettent pas ou difficilement de s'assurer de la participation de publics divers. Dans le cas des outils numériques : fracture numérique 	<ul style="list-style-type: none"> Plateformes numériques, réunions publiques Condition de mise en œuvre : actions de communication importantes + actions de mobilisation sur le terrain de publics les plus divers possibles, pour élargir le cercle des participants
OUTILS MINI-PUBLICS		
Adaptés pour	Limites	Exemples
<ul style="list-style-type: none"> Sujets controversés nécessitant une phase d'information plurielle et contradictoire. Outils basés sur la construction de conditions idéales de délibération. 	<ul style="list-style-type: none"> Potentiel de transformation sociale limité sauf si associé directement à un dispositif de décision. 	<ul style="list-style-type: none"> Panels citoyens, conférences de citoyens, sondages délibératifs.

Ramification n°8 : pilote du projet de participation		
CNA AVEC PRESTATAIRE ET GARANT		
Avantages	Inconvénients	Conditions de mise en œuvre
<ul style="list-style-type: none"> Option qui offre davantage de « marge de manœuvre » (flexibilité, capacité d'innovation, de créativité). 	<ul style="list-style-type: none"> Risque d'un déficit de compétences et de légitimité chez le prestataire 	<ul style="list-style-type: none"> Nécessité d'éclaircir la marge de manœuvre dont prestataire dispose : peut-il intervenir sur les modalités de concertation au CNA ? Inclure le prestataire dès la construction du projet.
CNA AVEC AUTRES ACTEURS (CESE...)		
Avantages	Inconvénients	Conditions de mise en œuvre

<ul style="list-style-type: none"> • Lien avec les CESER donc déclinaison possible des débats dans les territoires. • Légitimité politique du CESE et des CESER • Visibilité du CNA 	<ul style="list-style-type: none"> • Valeur ajoutée du CNA à définir dans la mesure où le CESE développe également des modalités de participation citoyenne. • Risque de pressions politiques 	<ul style="list-style-type: none"> • Nécessité de s'appuyer sur les CESER, ou plus largement à des acteurs territoriaux, notamment à l'échelle régionale. • Conduire des RETEX communs
CNA AVEC CNDP		
Avantages	Inconvénients	Conditions de mise en œuvre
<ul style="list-style-type: none"> • Rigueur, expertise, connaissances et expérience de la CNDP. • Indépendance vis-à-vis des politiques. • Visibilité du CNA. 	<ul style="list-style-type: none"> • Positionnement de la CNDP à définir (maîtrise d'ouvrage, opératrice pour le CNA ou prescriptrice de modalités de débat). 	<ul style="list-style-type: none"> • S'assurer que les conditions du débat sont en phase avec les règles et valeurs de la CNDP. • Évolutions de la CNDP à définir.

Ramification n°9 : la reddition des comptes		
LE CNA REND DES COMPTES AUX CITOYENS SUR L'AVIS QU'IL A RENDU AU DÉCIDEUR		
Avantages	Inconvénients	Conditions de mise en œuvre
<ul style="list-style-type: none"> • Reconnaissance de la contribution citoyenne à la production de l'avis du CNA. 	<ul style="list-style-type: none"> • Compte tenu des faibles retours actuels des pouvoirs publics sur les travaux du CNA, risque que les citoyens ne voient qu'un faible intérêt à participer si la reddition se limite à cette étape et ne va pas jusqu'à la décision. Limite d'autant plus la participation des citoyens pour lesquels le coût d'entrée est plus élevé. 	<ul style="list-style-type: none"> • Actions de communication à prévoir en accompagnement, peu de temps après la production de l'avis. • Selon la nature de l'avis produit, la reddition des comptes prendra une forme différente.
LES POUVOIRS PUBLICS RENDENT DES COMPTES AUX CITOYENS ET AU CNA		
Avantages	Inconvénients	Conditions de mise en œuvre
<ul style="list-style-type: none"> • Contribue à une meilleure compréhension de la décision • Reconnaissance de la contribution citoyenne au processus de décision 		<ul style="list-style-type: none"> • Publicité à assurer dans un calendrier souvent étendu.

Annexe 5 - Note de positionnement des ministères

Périmètre de travail et objectifs du CAP (Comité d'Action pour la Participation citoyenne) Positionnement des ministères de rattachement du CNA

Version du 3 juin 2019

Le présent document a pour objet de préciser le positionnement des ministères de rattachement du CNA s'agissant de l'objectif et du périmètre de sa mission d'organisation de débats citoyens inscrite dans la Loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt. Il est complémentaire du mandat adopté en séance plénière du CNA du 17 mai 2018 précisant les objectifs du CAP.

I. Objectif des débats citoyens

Les débats citoyens doivent permettre au CNA de renforcer sa capacité d'aide à la décision publique en s'appuyant sur l'analyse des attentes citoyennes, dans un contexte de crise de confiance des citoyens envers leur alimentation. Il est attendu de ces débats citoyens un enrichissement du processus de concertation tel que conduit par le CNA.

A ce stade, l'opportunité de saisir le CNA afin d'organiser un débat citoyen sur un sujet doit être considérée, sous l'angle de l'approfondissement d'un groupe de concertation, pour lequel les tutelles du CNA souhaitent un avis « citoyen »⁴⁰. Elle pourrait par ailleurs s'envisager sur des questions relatives à l'alimentation issues de la société civile ou liées à la mise en œuvre d'actions prévues par le Programme national nutrition santé (PNNS) et le Programme national pour l'alimentation (PNA) qui portent les actions du Programme national alimentation nutrition ((PNAN). Enfin, elle pourrait être mise en œuvre à l'occasion de la révision quinquennale du programme national pour l'alimentation, pour enrichir la contribution du CNA prévue par la Loi n° 2014-1170 sur ce plan.

Pour les ministères de rattachement du CNA, les débats citoyens doivent notamment permettre de :

1. Construire une information mutuelle
 - Mettre en débat des questions qui ne sont pas dans le débat public dans d'autres enceintes (exemple du lien santé-environnement-alimentation-agriculture).
 - Eclairer le débat sur l'alimentation.
 - Améliorer la transparence de la décision publique et les contraintes pesant sur la décision publique
 - Faire connaître les politiques publiques en matière d'alimentation
2. Analyser les besoins, les attentes, les manques en lien avec les politiques publiques
 - Mieux connaître la perception citoyenne des risques alimentaires et des politiques publiques sur l'alimentation
 - Mieux connaître et comprendre les attentes citoyennes
 - Disposer des retours citoyens sur la manière dont sont perçues et vécues les politiques publiques.

⁴⁰ Exemple du sujet de l'immuno-castration des porcs demande du Cab MAA.

- Repérer les manques, les besoins et éclairer sur certains choix de politiques publiques.

3. Envisager les politiques publiques dans un esprit de co-construction.

- Pouvoir s'appuyer sur un ensemble de recommandations qui seront plus solides car dépassant les intérêts divergents et prenant en compte les attentes sociétales.

II. Objectif de la mission du CAP

Il est attendu une proposition de méthodologie d'ouverture à la participation citoyenne pour le CNA.

Il s'agit notamment de répondre aux questions :

- À quel stade du processus de concertation la participation citoyenne peut-elle être intégrée ?
- En fonction des sujets et des objectifs, avec quels outils ?
- En respectant quels principes ? Etc.
- Sous quel format est rendu le livrable issu de la concertation ?
- Le rôle du CNA dans le déclenchement des consultations citoyennes, la réception, le traitement et la diffusion de ses résultats selon les objectifs poursuivis

Au travers de cette proposition de méthodologie, le CAP proposera au CNA une certaine **vision de la participation citoyenne** portée par un ensemble de principes structurants. Le CAP pourra explorer les différentes hypothèses et proposer les méthodes et les outils les plus adaptés à chaque objectif.

III. Modalités de travail du CAP

Afin d'atteindre l'objectif de travail fixé au CAP, les modalités de travail suivantes ont été validées au niveau interministériel :

- Mise en place d'un groupe de travail composé d'experts de la participation citoyenne, d'experts de l'objet alimentation, d'experts d'usage des dispositifs de participation citoyenne, de personnalités qualifiées du CNA.
- Pilotage de ce groupe de travail par la vice-présidente de la Commission Nationale de Débat Public.
- Recours à la société Eclectic Experience en tant qu'assistance à maîtrise d'ouvrage pour accompagner le groupe de travail dans l'atteinte de ses objectifs.
- Mise en place de modalités spécifiques au groupe de travail pour assurer la fluidité de l'information entre le CNA plénier et les membres du CAP.

IV. Calendrier

Le livrable est attendu pour la première séance plénière de 2020.

Annexe 6 - Synthèse envoyée aux participants de l'atelier citoyen



ATELIER CITOYEN – 22 et 23 NOVEMBRE 2019

De la démocratie dans nos assiettes !

Quelle place pour les citoyens au Parlement de l'Alimentation ?

Retour sur l'atelier citoyen



Le déroulé



Activités brise-glace

Présentation du mandat

Qu'est-ce que le CNA ?

Pourquoi la participation citoyenne ?

Les questions que nous vous posons

Repas

Réflexion en sous-groupes sur la première question

Réflexion en sous-groupes sur la deuxième question

Restitution en plénière

Huis clos



1

Je participerai aux débats du CNA si ...

Je ne participerai pas aux débats du CNA sauf si...

(Conditions de la participation)

2

**Débattre des avis du CNA : Qui ?
Quand ? Comment ?**

(Cadre de la participation)

« Le CNA semble utile mais
on ne vous connaît pas »

« Concrètement, est-ce que
le CNA peut rivaliser avec
les lobbies ? »

« À quoi servent
concrètement les avis du
CNA ? »

« Pourquoi les avis ne sont-ils
pas obligatoires ? »

« Nous ne voulons pas que
la participation citoyenne
soit absorbée par les
lobbies »

« Comment peut-on
s'inscrire là-dedans en étant
sûrs que ça serve à quelque
chose ? Car c'est beaucoup
de travail... »





Quelques photos et verbatims



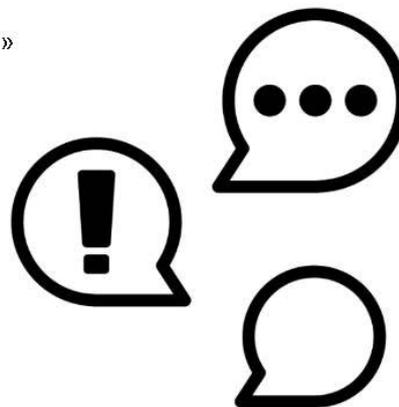
Quelques photos et verbatims



« On veut être associé en amont du débat, nous ne souhaitons pas juste recevoir l'ordre du jour »

« L'alimentation nous concerne tous, notre voix doit être prise en compte »

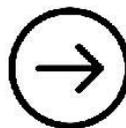
« Il est important que l'intérêt du vivant puisse rivaliser avec l'intérêt économique »



« La participation doit être plaisante »

« Il faut protéger l'indépendance des citoyens »

« Journée très intéressante mais frustrante car on aurait voulu aller plus loin dans nos propositions »



- Présentation des résultats de l'atelier citoyen aux membres du CAP et du CNA (transmission du livrable à l'état brut aux deux entités).
- Ajustement du livrable du CAP.
- Retour des membres du CAP aux citoyens au sujet de leur livrable.
- Présentation des deux livrables lors de la prochaine séance plénière du CNA.

Annexe 7 - Liste des auditions

Intervenant	Structure	Intitulé de l'intervention	Date de l'intervention
Auditions			
Michel Badré	Vice-Président du Conseil Économique Social et Environnemental, rapporteur de l'avis "Fractures et Transitions	La participation citoyenne au Conseil Économique Social et Environnemental	9 juillet 2019
Yves Sintomer	Professeur de science politique (Université Paris 8), Associate member Nuffield College, University of Oxford)	Démocratie participative et représentativité	8 octobre 2019
Interventions des membres du CAP			
Stéphanie Flauto	Direction Générale de l'Alimentation - Cheffe sur service de l'alimentation	Présentation globale du dispositif des États Généraux de l'Alimentation	18 juin 2019
Lisa Bergeron	Direction de l'association "Le Temps d'Agir"	Retour sur la démarche participative de la Cité scolaire de Mirepoix sur le gaspillage alimentaire	18 juin 2019
Ilaria Casillo	Vice-Présidente de la CNDP, Présidente du CAP	Rôle et fonctionnement de la Commission Nationale du Débat Public	9 juillet 2019
Regard d'étonnement			
Jean-Pierre Corbeau	Sociologue de l'alimentation, personnalité qualifiée au sein du CNA	Regard d'étonnement sur le projet de livrable du CNA	17 décembre 2019

Annexe 8 - Liste des acronymes

CAP	Comité d'Action pour la Participation
CERAPS	Centre d'Etudes et de Recherches Administratives Politiques et Sociales
CESE	Conseil Économique Social et Environnemental
CGAAER	Conseil Général de l'Alimentation de l'Agriculture et des Espaces Ruraux
CGDD	Commissariat Général au Développement Durable
CNA	Conseil National de l'Alimentation
CNDP	Commission Nationale du Débat Public
DGAL	Direction Générale de l'Alimentation
DGCCRF	Direction Générale de la Concurrence de la Consommation et de la Répression des Fraudes
DGCS	Direction Générale de la Cohésion Sociale
DGS	Direction Générale de la Santé
DITP	Direction Interministérielle de la Transformation Publique
INC	Institut National de la Consommation
INRA	Institut National de la Recherche Agronomique
MAA	Ministère de l'Alimentation et de l'Agriculture
MEF	Ministère de l'Economie et des Finances
MSS	Ministère des Solidarités et de la Santé
MTES	Ministère de la Transition Ecologique et Solidaire

Annexe 9 - Bibliographie

Rapports

- CGAAER, *Organisation du débat public sur l'alimentation*, juin 2018, <<https://agriculture.gouv.fr/telecharger/91352?token=885d908767dcd14b25daab2ae818ba3a>>
- Victor Demiaux et Vincent Ploquin, *Rapport du collège des garants du grand débat national*, avril 2019, <<https://granddebat.fr/media/default/0001/01/ee2712c96c5035c3c2913174a7b5535fc52642a4.pdf>>

Chartes

- Charte de la Participation du Public, http://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/Charte_participation_public.pdf
- Charte d'éthique et de déontologie des membres des commissions particulières du débat public et des garants de la Commission Nationale du Débat Public (mai 2015) https://www.debatpublic.fr/file/1958/download?token=b_311PM2

Articles

- Tim Lang, « Food policy for the 21st century: can it be both radical and reasonable? », in M. Koc, R. MacRae, L.J.A. Mougeot, J. Welsh (éds), *For Hunger-proof Cities: Sustainable Urban Food Systems*, 1999, International Development Research Centre, Ottawa, pp. 216-224.
- Héloïse Nez, « Savoir d'usage », in CASILLO I. avec BARBIER R., BLONDIAUX L., CHATEAURAYNAUD F., FOURNIAU J.-M., LEFEBVRE R., NEVEU C. et SALLES D. (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation, 2013, ISSN : 2268-5863. URL : <http://www.dicopart.fr/fr/dico/savoir-dusage>.
- Dominique Paturel, « Reprendre la main sur l'alimentation passe par des processus démocratiques », *Revue européenne de droit de la consommation*, 2019
- Yves Sintomer, « Du savoir d'usage au métier de citoyen ? », *Raisons politiques*, vol. 31, no. 3, 2008, pp. 115-133.

Ouvrages

- Benjamin Barber, *Démocratie forte*, Paris, Desclée de Brouwer, 1997.
- Jürgen Habermas, *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, Paris, Gallimard, 1997.
- Axel Honneth, *La lutte pour la reconnaissance*, Paris, Cerf, 2000.
- John Rawls, *Libéralisme politique*, Paris, PUF, 1995.

Discours

- Discours de Stéphane Travert, Clôture des États Généraux de l'Alimentation, 21 décembre 2017 <<https://agriculture.gouv.fr/egalim-le-discours-de-cloture-de-stephane-travert>>

Boîte à outils

- Secrétariat Général pour la Modernisation de l'Action Publique, *Les démarches de participation citoyenne. Boîte à outils*, octobre 2017, <<https://www.modernisation.gouv.fr/sites/default/files/fichiers-attaches/boite-outils-demarches-participation.pdf>>
- Fondation Nicolas Hulot pour la Nature et l'Homme, *Démocratie participative. Guide des outils pour agir*, février 2015, <http://www.fondation-nature-homme.org/sites/default/files/publications/130912_democratie_participative-guide_des_outils_pour_agir.pdf>
- Lisode, *Guide de concertation territoriale et de facilitation* <http://www.lisode.com/wp-content/uploads/2017/03/Lisode_Guide_concertation.pdf>

Mentions légales

Illustrations : Eclectic Experience, Nicolas Caruso

Mise en page : Eclectic Experience



251, rue de Vaugirard - 757332 Paris Cedex 15
www.cna-alimentation.fr
01 49 55 80 78
cna@agriculture.gouv.fr



244 boulevard Saint-Germain
75007 Paris - France
01 44 49 85 60
contact@debatpublic.fr