



CGAAER
CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ALIMENTATION
DE L'AGRICULTURE
ET DES ESPACES RURAUX

Rapport n° 17052

Organisation du débat public sur l'alimentation

établi par

Éric BARDON

Inspecteur général de l'agriculture

Élisabeth MERCIER

Inspectrice générale de l'agriculture

Sylvie ROCQ

Ingénieure générale des ponts, des eaux et des forêts

Juin 2018

SOMMAIRE

RÉSUMÉ.....	5
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	7
. 1 OBJET ET MÉTHODOLOGIE DE LA MISSION.....	9
. 2 LE BILAN DE L'EXISTANT : LES DÉBATS SUR L'ALIMENTATION ASSOCIENT RAREMENT LE GRAND PUBLIC.....	11
. 3 LES ATTENDUS ET LES PRINCIPES FONDAMENTAUX DU DÉBAT PUBLIC SUR L'ALIMENTATION.....	15
.3.1. Deux caractéristiques fondamentales sont à donner au débat public sur l'alimentation.....	15
.3.2. Les principes et étapes méthodologiques d'élaboration du débat public sur l'alimentation.....	17
.3.3. Les facteurs de réussite.....	19
. 4 QUATRE SCÉNARIOS DE DISPOSITIF DE DÉBAT PUBLIC PERMANENT SUR L'ALIMENTATION.....	21
.4.1. Scénario « Experts ».....	21
.4.2. Scénario « Synergie de réseaux ».....	22
.4.3. Scénario « Territoires».....	24
.4.4. Scénario « Nouvelles technologies ».....	26
.4.5. Création du centre de ressources de référence.....	27
. 5 GOUVERNANCE ET MODALITÉS D'ÉVALUATION DU DISPOSITIF DE DÉBAT PUBLIC PERMANENT SUR L'ALIMENTATION.....	28
CONCLUSION.....	30
ANNEXES.....	32
Annexe 1 : Lettre de mission.....	34
Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées.....	36
Annexe 3 : Les États généraux de l'alimentation de 2000.....	38
Annexe 4 : Le débat public régional en Nord- Pas-de Calais de 2014.....	40
Annexe 5 : Glossaire des sigles.....	42

RÉSUMÉ

La loi d'avenir pour l'agriculture, l'agroalimentaire et la forêt du 13 octobre 2014 a chargé le Conseil national de l'alimentation (CNA) d'organiser le débat public sur l'alimentation.

En 2017, le ministre de l'agriculture a confié au CGAAER une mission de conseil visant à définir le débat public sur l'alimentation, en identifier les différentes modalités d'organisation et proposer une méthodologie de mise en œuvre à l'usage du CNA.

Depuis de nombreuses années, le sujet de l'alimentation est l'objet de remises en cause et de controverses. Il est éclaté entre divers acteurs et institutions, entre différents intérêts et points de vue, parmi lesquels les consommateurs sont perdus. Les déséquilibres alimentaires sont devenus un des premiers facteurs de risques pour la santé et représentent pour la collectivité un coût estimé entre 20 et 50 milliards d'euros (EGA 2017). Ils affectent particulièrement les catégories sociales les plus modestes et les moins informées.

L'enjeu du débat public sur l'alimentation est de contribuer à refonder une culture de l'alimentation partagée, diverse et évolutive, pour redonner confiance aux consommateurs, améliorer le bien être de tous et réduire les déséquilibres alimentaires.

En cela, le débat public est de nature à renforcer l'impact du PNA¹, du PNNS² et du PNSE³ et en compléter les actions.

S'agissant d'un sujet à caractère sociologique, la mission du CGAAER en charge de la conception du débat public sur l'alimentation a largement sollicité les sciences humaines. Elle a suivi un processus relevant d'un exercice de créativité inspiré d'une logique d'investigation itérative.

Le bilan de l'existant en matière de débat public sur l'alimentation a permis d'identifier deux caractéristiques fondamentales à donner au débat public sur l'alimentation : une dimension résolument « grand public », dans sa diversité de catégories sociales, d'âges et de déterminants psychosociaux, et une permanence pour produire un effet dans la durée.

Il en résulte un projet de « dispositif d'utilité publique », inédit dans son concept, qui compte quatre fonctionnalités distinctes : un forum d'échanges entre mangeurs et avec les autres parties prenantes⁴, un centre de ressources de référence, un carrefour de controverses et un outil d'aide à la décision à l'usage des pouvoirs publics, des citoyens et autres acteurs.

En prenant en compte toutes ces orientations, la mission a établi des principes méthodologiques d'élaboration du dispositif de débat public :

- créer un processus continu,
- procéder par étapes,
- élaborer un cahier des charges du dispositif de débat public et déléguer sa mise en œuvre opérationnelle à un maître d'œuvre et à des prestataires spécialisés,
- prévoir une gouvernance la plus neutre possible, confiée à un comité *ad hoc* chargé du pilotage et de l'évaluation en continu du dispositif.

1 Programme national de l'alimentation

2 Programme national nutrition santé

3 Programme national santé environnement

4 Les autres parties prenantes sont l'ensemble des acteurs impliqués dans l'alimentation : agriculteurs, transformateurs, distributeurs, pouvoirs publics, scientifiques, praticiens de santé, milieux associatifs, enseignants...

L'élaboration du dispositif de débat public doit suivre quatre étapes méthodologiques dont les deux premières sont déterminantes car elles conditionnent la participation effective des publics concernés :

- une étape d'identification des éléments du débat,
- une étape d'analyse des éléments du débat,
- une étape de déploiement et de mise en œuvre à grande échelle, sous forme d'une plateforme numérique d'échanges et d'information,
- une étape d'évaluation en continu.

Pour illustrer ce concept de dispositif de débat public, la mission a élaboré quatre scénarios de mise en œuvre qui ne prétendent pas avoir un caractère définitif et qui peuvent faire l'objet d'hybridations entre eux. Pour l'essentiel, ils se différencient dans les deux premières phases méthodologiques :

- le scénario « Experts » qui repose sur le recours à des experts en ingénierie du débat public,
- le scénario « Synergie de réseaux » qui repose sur la mise en réseaux de comités alimentaires locaux déjà existants,
- le scénario « Territoires » qui repose sur la mobilisation des groupes locaux existants dans un territoire représentatif de chacune des régions,
- le scénario « Nouvelles technologies » qui repose sur le recours à des nouvelles technologies de mobilisation et de consultation citoyennes.

La gouvernance du dispositif devra prendre ses décisions en considération des facteurs de réussite identifiés par la mission. La condition d'efficacité du débat public sur l'alimentation est que le grand public s'en empare et que l'ensemble des parties prenantes s'implique.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

R1. Le débat public sur l'alimentation doit acquérir deux caractéristiques fondamentales : être résolument conçu pour le grand public, dans sa diversité de catégories sociales, d'âges et de déterminants psychosociaux, et être permanent pour produire un effet dans la durée.

R2. Concevoir un dispositif d'utilité publique permanent, inédit dans son concept, de nature à renforcer l'impact des actions du PNA, du PNNS et du PNSE. Il doit intégrer quatre fonctionnalités : un forum d'échanges entre mangeurs, un centre de ressources de référence, un carrefour de controverses et un outil d'aide à la décision à l'usage des pouvoirs publics, des citoyens et autres acteurs.

R3. Élaborer un dispositif de débat public permanent sur l'alimentation en respectant les principes méthodologiques établis par la mission : créer un processus continu, procéder par étapes, déterminer un amorçage de débat, élaborer un cahier des charges, recourir à un maître d'œuvre et prévoir une gouvernance appropriée.

R4. Élaborer un dispositif de débat public permanent sur l'alimentation suivant quatre étapes méthodologiques dont les deux premières, préparatoires, sont déterminantes : identification des éléments du débat, analyse des éléments du débat, déploiement et mise en œuvre à grande échelle, évaluation en continu.

R5. Prendre en compte les facteurs de réussite identifiés par la mission pour orienter les décisions opérationnelles de la gouvernance.

R6. Confier entièrement la mise en œuvre du dispositif de débat public à un maître d'œuvre et à des prestataires spécialisés.

R7. Confier le pilotage et l'évaluation en continu du dispositif de débat public à un comité ad hoc.

. 1 OBJET ET MÉTHODOLOGIE DE LA MISSION

Origine de la mission

L'instauration d'un débat public sur l'alimentation a initialement été proposée dans le cadre d'une mission d'expertise du Programme national de l'alimentation (PNA) menée par le CGAAER en 2013, en vue de restaurer la confiance du "mangeur" envers son alimentation et de rétablir le lien entre l'agriculture et l'alimentation.

La loi d'avenir pour l'agriculture, l'agroalimentaire et la forêt du 13 octobre 2014 a confié au Conseil national de l'alimentation (CNA) le soin d'organiser le débat public sur l'alimentation.

En 2015, le CNA a commandité une étude exploratoire du sujet à quatre étudiants d'AgroParisTech dans le cadre de leur mémoire de fin d'études : M. Berrou, A. Foussard, M. Lagrola, X. Ory encadrés par Cécile Blatrix d'AgroParistech et Véronique Bellemain du CNA.

Enfin, par lettre en date du 22 mars 2017, le ministre chargé de l'agriculture a confié au CGAAER une mission de conseil visant à définir le débat public sur l'alimentation, en identifier les différentes modalités d'organisation et proposer une méthodologie de mise en œuvre à l'usage du CNA.

Dans ce contexte, en décembre 2017, le Premier ministre a conclu les États généraux de l'alimentation en évoquant la nécessité de rétablir la confiance entre opérateurs de la filière alimentaire et consommateurs et de répondre aux attentes de ces derniers.

Première analyse de l'objet de la mission

Le sujet de l'alimentation est l'objet de remises en cause et de controverses. Il est éclaté entre divers acteurs et institutions, entre différents intérêts et points de vue, parmi lesquels les consommateurs sont perdus.

Par ailleurs, en France, les déséquilibres alimentaires sont devenus aujourd'hui le premier facteur de risques pour la santé et représentent pour la collectivité un coût estimé entre 20 et 50 milliards d'euros. Ils affectent particulièrement les catégories sociales les plus modestes et les moins informées.

Le sociologue Claude Fischler décrit un phénomène de « Boite noire » : on ne sait plus ce que l'on mange...! Cette perte de confiance du consommateur à l'égard de son alimentation traduit la perte du lien social à rétablir.

Autrement dit, la culture de l'alimentation⁵ est à refonder. C'est le préalable.

Aujourd'hui, la famille, l'école et l'information publique (PNNS, PNA) sont les principaux facteurs de transmission et d'évolution de cette culture. Des initiatives privées (associations, fondations, entreprises...) les complètent ou en limitent les effets comme la publicité commerciale de certains produits agroalimentaires visant un jeune public sur les réseaux sociaux.

Il manque un lieu de synthèse, d'échanges et de circulation d'informations, où instruire un **débat public servant à établir une culture commune de l'alimentation, partagée, diverse et évolutive**. Le débat public crée le lien social. Il doit permettre de redonner toute sa place à l'alimentation tant au niveau de l'individu que de l'ensemble de la société. L'enjeu est de faire reprendre conscience à chacun de l'importance de l'alimentation (« *Reconscientiser son alimentation* ») pour son bien-être, sa santé et le bien public.

⁵ La culture de l'alimentation peut se définir comme l'ensemble des modèles alimentaires déterminés par des choix d'aliments, des techniques culinaires et des pratiques sociales et éducatives, que ces modèles soient propres à une civilisation ou « locaux », à savoir restreints à un groupe social particulier. Jean-Pierre Poulain définit les modèles alimentaires locaux comme " *des ensembles socio-techniques et symboliques qui articulent un groupe humain à son milieu, fondent son identité et assurent la mise en place de processus de différenciation sociale interne*". La notion de « culture de l'alimentation » n'est apparue dans les sciences sociales européennes comme une évidence qu'au début des années 2000 (Gilles Fumey).

Méthodologie

La méthode adoptée par la mission a reposé sur la consultation d'experts et de praticiens du débat public, d'une part, et de spécialistes de l'alimentation de différentes disciplines, d'autre part.

La mission a organisé en février 2018 un séminaire de réflexion créative réunissant quelques uns de ces interlocuteurs. L'objectif était de définir les principes fondamentaux du débat public et d'identifier des pistes de mise en œuvre.

Elle a suivi un processus relevant d'un exercice de créativité suivant une logique d'investigation itérative.

La mission ayant rapidement constaté qu'il serait inapproprié d'élaborer un dispositif « *clés en mains* » répondant aux objectifs fixés, elle a pris le parti d'élaborer une méthodologie de conception du débat public, illustrée par plusieurs scénarios.

Enfin, elle a rencontré le secrétariat interministériel du CNA à plusieurs reprises, ainsi que les représentants des quatre ministères de rattachement du CNA, respectivement chargés de l'agriculture (DGAL), de la santé (DGS), de l'économie (DGCCRF) et de l'écologie (CGDD). Elle a également échangé avec le Président de la Commission nationale du débat public (CNDP) et des responsables de la Délégation interministérielle à la transformation publique (DITP).

Par ailleurs, s'agissant du présent rapport, la mission a parfois illustré ses propos par des verbatims, *cités en caractères italiques bleus dans le texte*, des personnes rencontrées.

. 2 LE BILAN DE L'EXISTANT : LES DÉBATS SUR L'ALIMENTATION ASSOCIENT RAREMENT LE GRAND PUBLIC

La mission a commencé par effectuer un bilan analytique des événements de débat public sur l'alimentation qui se sont déroulés au cours des 20 dernières années.

1. En vingt ans, de nombreux débats sur l'alimentation ont été organisés. D'envergures variées, ils associent les représentants des parties prenantes, mais très peu de « mangeurs ».

A l'initiative de diverses institutions publiques, d'organisations professionnelles ou d'associations/fondations voire de médias, de nombreux débats ont été organisés sur l'alimentation au plan national, régional, départemental ou local de 1998 à 2018.

L'enjeu fondamental qui se dégage de la plupart des débats organisés est de contribuer au « Mieux manger », « Manger bon, manger sain », « Bien manger, manger durable »...

Ils sont généralement structurés en priorité autour de l'une ou l'autre préoccupation majeure, en particulier le lien alimentation/santé, alimentation/environnement, l'approvisionnement en produits bio, locaux, de proximité, issus des circuits courts, et la restauration collective.

Qu'ils soient baptisés d'assises, colloques, séminaires, conférences, ces débats sont la plupart du temps construits en plusieurs temps : problématique d'ensemble, état des connaissances et des attentes, témoignages d'acteurs, interventions institutionnelles. Les débats avec l'ensemble des participants, sous forme de questions/réponses, ont une place restreinte.

Ils rassemblent les parties prenantes via les représentants d'organisations de producteurs, transformateurs, distributeurs, consommateurs, praticiens de santé, environnementalistes, collectivités publiques à tous niveaux, scientifiques, etc. Ils sont généralement ouverts aux journalistes et entreprises. Parfois, ils permettent au grand public de s'inscrire.

Toutefois, s'agissant des particuliers, l'expérience fait ressortir que les rares inscrits sont quasi toujours des citoyens/militants, des retraités ou étudiants spécialement intéressés. La capacité d'accueil des lieux retenus pour la tenue des événements n'est d'ailleurs pas de nature à permettre une participation significative du grand public.

Par construction, les enceintes de concertation permanente sur l'alimentation au plan national que sont le Conseil national de l'alimentation et le Fonds français de l'alimentation et la santé n'associent jamais les mangeurs en tant que tels à leurs débats.

Les résultats des travaux sont néanmoins mis à disposition de tous publics.

Par ailleurs, ponctuellement, des débats ont été parfois organisés par le Conseil économique, social et environnemental ou en région (CESER), en particulier « Bien manger en Aquitaine entre plaisir et santé » adopté en octobre 2011. Les réflexions ont été publiées mais n'ont entraîné aucun rebond perceptible des débats.

2. Deux grandes exceptions : les États généraux de l'alimentation en 2000 (EGA 2000) et le Débat public régional en Nord-Pas-de-Calais en 2014 où des consommateurs ont vraiment été associés.

Dans le cadre de ces deux grands événements (Cf. documents en annexe 3 et 4), les consommateurs ont été associés à travers des forums hybrides rassemblant des représentants de l'ensemble des parties prenantes (professionnels de l'alimentation, de la santé, éducation, milieux associatifs, pouvoirs publics) et consommateurs. Ateliers préparatoires, ou rencontres citoyennes et ateliers d'acteurs ont permis d'éclairer, en amont, les débats organisés dans le cadre des forums (Cf. fiches jointes en annexe).

Ces débats ont fortement mobilisé autour de l'alimentation.

Les EGA 2000 ont permis d'engager des chantiers importants : renforcement de l'information des consommateurs, lancement du PNNS, équilibre nutritionnel en restauration collective. Ils ont fait ressortir en particulier que les " *Français doivent être éclairés par une information scientifiquement valide, accessible à tous, contrôlée et indépendante.* " (Conclusion des EGA 2000 par le Premier ministre)

En Nord-Pas-de-Calais, une dynamique collective a été créée et la politique régionale confortée. Cet événement régional a conclu à la nécessité de poursuivre le débat avec les mangeurs.

En 1998, les premières conférences citoyennes ont été organisées en France sur la question des OGM. Cette formule a été reprise par la suite dans quelques cas, en particulier par des fondations par exemple au moment de la COP 21 sur le lien alimentation/climat.

3. Une initiative européenne, embryon de débat public

Créé début 2014, le site Internet de la Commission européenne « Debating Europe » (<http://www.debatingeurope.eu/>) a pour objet de permettre le dialogue entre citoyens de l'Union européenne et acteurs institutionnels ou personnalités qualifiées sur différents sujets. Ceux-ci sont choisis par des panels d'experts ou peuvent être proposés par les internautes.

Des responsables européens, sollicités par les organisateurs du débat, répondent aux questions posées, en postant éventuellement une vidéo. Puis, des citoyens peuvent rentrer dans le débat en publiant des avis.

Jusqu'à présent, cette plate-forme n'a suscité qu'une très faible participation.

4. En complément des débats entre parties prenantes, les consultations publiques ou citoyennes tendent à se développer

Ce fut le cas avec les États Généraux de l'alimentation de 2017. Les débats entre parties prenantes organisés en ateliers nationaux, régionaux et locaux ont été complétés par le lancement d'une consultation publique. Les résultats sont disponibles sur le site <http://alimentation.gouv.fr/#EGalim> (156 037 visiteurs, 18 327 participants, 19 918 contributions, 163 453 votes).

Il en est ressorti le Top 10 des solutions les plus soutenues proposées par les organisations et le Top 10 des solutions les plus soutenues par les citoyens.

5. Les « civic tech » offrent des opportunités nouvelles de mobilisation citoyenne et de renforcement des liens sociaux grâce aux nouvelles technologies

Depuis 2016, des start-up se sont développées en « civic tech » dont le but est de mobiliser des citoyens et autres parties prenantes autour de questions d'intérêt général avec les nouvelles technologies. Elles donnent au grand public la possibilité de participer, de faire des propositions et de voter pour faire émerger des solutions. Chaque « civic tech » a ses spécificités.

Une large utilisation des réseaux sociaux et médias permet de faire connaître le lancement d'une consultation et de susciter de nombreuses participations.

L'application d'un algorithme garantit un traitement équitable des propositions. Un travail de dédoublonnage, de structuration et de classement permet de rendre compte des idées suscitant le plus d'adhésions, controverses ou rejets.

6. D'autres outils de débats publics ont par ailleurs été développés au cours des vingt dernières années en particulier par la Commission Nationale du Débat public (CNDP)

Créée en 1995, la CNDP a vocation à organiser des débats en amont des grands chantiers d'infrastructure. Le décret du 27 avril 2017 a élargi son champ de compétence pour assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de plans et programmes nationaux ayant une incidence sur l'environnement. Les débats organisés par la CNDP sont des dispositifs de consultation du public. Le cas échéant, ils peuvent déboucher sur des exercices de concertation, de co-construction, voire de co-décision.

Au fil des années, l'expertise de la CNDP au service de la participation du public s'est développée. Un partenariat a été signé en 2016 avec le Secrétariat général à la modernisation de l'action publique. L'actuelle Délégation interministérielle à la transformation publique peut apporter des soutiens méthodologiques le cas échéant.

7. Le concept de Conseil alimentaire émerge en vue de co-construire la politique alimentaire des villes et des régions. Quid des citoyens ?

Ce concept provient des États-Unis. Il fait l'objet d'intenses réflexions en Belgique actuellement dans la région de Bruxelles et en Wallonie. Un premier Conseil a été créé à Gand et un second à Bruxelles dans le cadre de la stratégie « Good Food ».

Ces conseils de politique alimentaire ont pour objectif de créer des espaces de dialogue et de coordination, d'émettre des avis, d'identifier et de proposer des solutions innovantes, d'amener une plus forte implication des citoyens en vue d'améliorer les systèmes alimentaires à l'échelle territoriale.

Ils peuvent se composer de représentants et intervenants des différents stades du secteur alimentaire (production, transformation, distribution, recyclage des déchets), acteurs du secteur social et santé, organisations sans but lucratif, éventuellement des citoyens (selon un mode de désignation à préciser) ou fonctionnaires. Ils peuvent être configurés selon différents statuts juridiques et avoir plus ou moins de liens avec les Pouvoirs Publics.

La question des meilleures modalités d'association des citoyens est en débat. Par exemple, la création de Conseils alimentaires citoyens est envisagée.

8. Que peut-on retenir des débats sur l'alimentation en termes d'objectifs, de portée par rapport au grand public et d'impact dans le temps ?

L'enjeu fondamental est toujours de contribuer au « mieux manger », « manger bon, manger sain », « bien manger, manger durable »...

Les nombreux débats entre parties prenantes permettent de diffuser des informations sur les politiques publiques, les attentes des consommateurs, ainsi que les freins et leviers pour l'avenir d'après les sondages et enquêtes, les meilleures pratiques de différentes catégories d'acteurs, d'exprimer des idées (très souvent apparentées à des « postures ») et d'avoir quelques échanges de vues.

De colloques en colloques, il en ressort en particulier que :

1. La notoriété de la question traitée s'accroît ;
2. Les représentants des parties prenantes se connaissent mieux ;
3. La mobilisation sur le sujet au sein des différentes catégories de parties prenantes s'élève, mais il est relativement rare qu'elle s'élargisse et se renouvelle ;

4. Les échos pour l'ensemble de la société sont portés, le cas échéant, par les médias. Peu à peu, un « bruit de fond » se crée ;
5. Parfois, la multiplication de débats d'approches différentes, voire divergentes, crée le débat relayé par les médias.

En revanche, généralement, les débats en tant que tels restent entiers car :

6. Les fortes confrontations sont la plupart du temps très limitées : l'organisateur cherche à faire ressortir des axes de convergence conformes à son orientation générale et à mobiliser dans ce sens ;
7. À l'exception des Controverses européennes de Marciac, les controverses scientifiques (« quand il y a confrontations d'arguments scientifiques légitimes publiés comportant des contradictions ») ou socio-techniques ne sont pas traitées explicitement. Les débats ne peuvent donc être éclairés précisément. Cette situation contribue à développer un climat d'incertitude pour les mangeurs ;
8. les mangeurs ne sont pas véritablement associés aux débats, ceux-ci ne peuvent donc tenir compte en direct de leurs attentes, perceptions, souhaits, idées... et générer ainsi, par un processus participatif, une implication plus active sur les questions alimentaires et des interactions avec d'autres parties prenantes ;
9. Les débats ne s'inscrivent pas dans la durée alors que la question est permanente. Les suites des débats sont généralement connues ou identifiées seulement par les experts impliqués dans leur organisation ou des chercheurs.

En définitive : un débat grand public permanent sur l'alimentation est à créer

Il n'existe pas jusqu'à présent de dispositif continu permettant à tout consommateur individuel de s'exprimer directement et d'échanger avec ses pairs ou les autres parties prenantes.

Un tel débat, grand public et permanent, en complément des autres actions du PNA et du PNNS à l'œuvre pourrait contribuer à développer une culture de l'alimentation dans toute sa diversité, participer à son évolution et permettre un plus grand partage de l'information.

. 3 LES ATTENDUS ET LES PRINCIPES FONDAMENTAUX DU DÉBAT PUBLIC SUR L'ALIMENTATION

L'état des lieux de l'existant (Cf. chapitre précédent) révèle que l'impact des débats organisés (physiques ou numériques) est toujours très faible sur le grand public. Il est limité au seul public sollicité, généralement un public de professionnels, d'institutionnels, de scientifiques, d'associations ou de représentants du grand public.

"Aujourd'hui le débat public est institutionnel. Il est réservé aux institutions, à la science, à la politique et aux médias".

"En France, la culture du débat est peu développée. On craint le dissensus."

"Il manque l'expression de la « doxa », la parole et l'échange de paroles de la doxa."

De plus la portée dans le temps des débats organisés s'avère également limitée.

"Un débat chasse l'autre. Il n'y a pas de capitalisation des échanges."

"Les débats ne rendent pas compte explicitement des valeurs associées à l'alimentation."

Enfin, les débats ne permettent pas de déjouer les controverses médiatiques qui émergent régulièrement et qui entretiennent la confusion dans l'esprit du public.

Un expert du débat public le résume ainsi :

"L'objet de l'alimentation est aujourd'hui un moteur de dissensus complexes, de tensions interacteurs et de contradictions collectives et individuelles. Une mosaïque de points de vue, mais aussi de certitudes, voire d'idéologies combatives liées à cette tendance de placer l'alimentation non plus au cœur d'une convivialité collective mais plutôt à des préoccupations individuelles concernant la santé, à des positionnements politiques ou éthiques et à des postures faites de « religiosités ». C'est l'éclairage collectif de toutes ces variantes qui nécessite, pour chacun, l'urgence d'un débat public permanent."

.3.1. Deux caractéristiques fondamentales sont à donner au débat public sur l'alimentation

Cet état des lieux détermine deux premières caractéristiques fondamentales à donner au débat public sur l'alimentation :

- **Un débat résolument conçu pour le grand public** : mangeurs, consommateurs, citoyens... sans la participation desquels une culture commune, diverse et évolutive de l'alimentation ne pourrait s'établir. Si le terme « grand public » est au singulier, il revêt une grande diversité de catégories sociales, d'âge et de déterminants psychosociaux à prendre en compte dans la conception du débat public.

- **Un débat permanent**, inscrit dans la durée mais susceptible d'évoluer dans sa forme et son déroulement selon les retours d'expérience et les nécessités dictées par le cours des événements.

Le débat doit devenir un lieu d'échanges, de contradictions argumentées, de révélations de paradoxes, d'éclairages collectifs et individuels et de circulation d'informations. **Permanent et accessible au grand public, il peut contribuer à élaborer une nouvelle culture commune de l'alimentation, partagée, diverse et évolutive.** C'est ainsi que le débat public crée le lien social nécessaire au rétablissement de la confiance dans notre alimentation. Son caractère permanent lui assure la pérennité et l'évolutivité recherchées.

R1. Le débat public sur l'alimentation doit acquérir deux caractéristiques fondamentales : être résolument conçu pour le grand public, dans sa diversité de catégories sociales, d'âges et de déterminants psychosociaux, et être permanent pour produire un effet dans la durée.

Dans une traduction opérationnelle, le débat public sur l'alimentation doit satisfaire les objectifs généraux suivants :

1. Susciter et permettre l'expression, y compris contradictoire, de tous par une phase préalable d'étude et d'écoute

La participation du grand public à un débat ne se décrète pas. Elle est conditionnée par une motivation, un intérêt, une facilitation... qu'il faut préalablement identifier. C'est une étape capitale dans la préparation du débat.

"La participation de tous les mangeurs au débat, quels que soient l'âge, le statut social et les déterminants psycho-sociologiques, nécessite une phase d'étude et d'écoute préalable."

"Il s'agit de construire un dispositif liant la doxa, la science, l'institution politique, en plaçant la doxa en position de faire des propositions."

"Partir de ce que les gens font, leur comportement, tout autant que de ce qu'ils pensent".

"L'écoute des groupes sociaux activistes fait émerger les rapports de force, les inquiétudes, ainsi que la capacité d'engagement du public."

2. Répondre au besoin d'échange et d'information du public par un forum d'échanges entre mangeurs et un centre de ressources documentaires de référence

Le débat public à concevoir doit être un lieu d'échanges entre mangeurs et avec l'ensemble des autres parties prenantes⁶.

"Le débat entre mangeurs crée le lien social."

"Une « culture commune » surgit de la confrontation des idées et des expressions."

"L'interaction des expressions fait toujours avancer le débat."

Le dispositif à concevoir doit aussi proposer un centre de ressources de référence réunissant des informations et des données de référence à caractère public et scientifique, vulgarisées ou non. Il doit permettre d'accueillir tous les registres d'informations concernant l'alimentation (Cf. Chapitre 4.5).

⁶ Les autres parties prenantes sont l'ensemble des acteurs impliqués dans l'alimentation : agriculteurs, transformateurs, distributeurs, pouvoirs publics, scientifiques, praticiens de santé, milieux associatifs, enseignants...

3. Traiter les interrogations du public sur les sujets controversés par un « carrefour de controverses »

Le débat public à concevoir doit être un lieu d'expression des controverses et de réponse au besoin de reconnaissance des multiples questionnements relatifs à l'alimentation.

En mettant en lumière l'état des connaissances dans leurs diversités voire leurs contradictions, ainsi que les fondements des différents points de vue, l'outil doit contribuer à réduire les tensions exprimées. Il doit aussi aider à désamorcer les crises ou à en limiter l'amplification.

"La mise en culture des dissensus fait émerger de nouveaux objets."

4. Éclairer les pouvoirs publics et autres parties prenantes sur les réalités de terrain et aider à la décision publique

Le dispositif à concevoir doit permettre d'enrichir la réflexion et l'action des pouvoirs publics, du CNA et des acteurs économiques, d'une vision citoyenne qui fait défaut aujourd'hui.

Grâce au dispositif en place, les pouvoirs publics pourraient ainsi disposer en permanence d'un outil, immédiatement opérationnel, d'observation, de mesure de l'opinion et d'analyse des sujets d'actualité ou en devenir (signaux faibles)...

Le dispositif doit venir compléter l'impact des actions du PNA et du PNNS à l'œuvre.

R2. Concevoir un dispositif d'utilité publique permanent, inédit dans son concept, de nature à renforcer l'impact des actions du PNA, du PNNS et du PNSE. Il doit intégrer quatre fonctionnalités : un forum d'échanges entre mangeurs, un centre de ressources de référence, un carrefour de controverses et un outil d'aide à la décision à l'usage des pouvoirs publics, des citoyens et autres acteurs.

.3.2. Les principes et étapes méthodologiques d'élaboration du débat public sur l'alimentation

La mission ayant rapidement constaté qu'il serait inapproprié d'élaborer un dispositif « *clés en mains* » répondant aux objectifs fixés, elle a pris le parti de proposer une méthodologie de conception du débat public illustrée par plusieurs scénarios et respectant les principes suivants :

- créer un processus continu,
- procéder par étapes,
- déterminer un amorçage de débat,
- élaborer les grandes lignes du cahier des charges de débat public à l'usage du maître d'ouvrage (le CNA) et recourir à un maître d'œuvre,
- prévoir une instance de gouvernance en charge du choix et du suivi de la mise en œuvre et de l'évaluation en continu du débat public.

- R3. Élaborer un dispositif de débat public permanent sur l'alimentation en respectant les principes méthodologiques établis par la mission : créer un processus continu, procéder par étapes, déterminer un amorçage de débat, élaborer un cahier des charges, recourir à un maître d'œuvre et prévoir une gouvernance appropriée.**

La mission a conçu un dispositif en quatre étapes méthodologiques

Les scénarios présentés dans le chapitre 4 du rapport sont bâtis sur ce schéma qui compte deux premières phases préparatoires, une phase de déploiement et une phase d'évaluation.

1° Étape d'identification des éléments de débat

Il s'agit de faire émerger les « éléments » du débat : à la fois des thématiques mais aussi des catégories de public comme des zones géographiques concernées (questions, perceptions, représentations, actes, acteurs, groupes sociaux, territoires...) susceptibles de former des "noyaux de condensation" favorables à l'amorçage de débat.

2° Étape d'analyse des éléments de débat

Cette deuxième étape vise à analyser les éléments pré-identifiés, afin de repérer ce qui relève, par exemple, de sujets à controverse scientifique et socio-technique, de confrontation de valeurs, d'idées reçues, de signaux faibles ou de besoins d'information en fonction des publics...

Elle doit permettre de développer les différentes formules opérationnelles adaptées aux sujets à traiter et aux publics concernés : débat numérique, débat physique, à l'échelle nationale comme territoriale...

3° Étape de déploiement du débat public

Cette étape constitue la mise en place grandeur réelle du dispositif opérationnel de débat public. Ce dispositif reposerait a priori sur un système d'information numérique d'échanges, de controverses et d'informations de référence, complété, le cas échéant, par un programme de débats physiques à l'échelle territoriale ou nationale.

4° Étape d'évaluation en continu

Compte tenu du caractère empirique et expérimental de la démarche, il est impératif de prévoir une phase d'évaluation au fil de l'eau susceptible de faire évoluer le dispositif de débat en fonction des retours d'expérience.

Cette étape relève naturellement de la responsabilité du maître d'ouvrage (Cf. Chapitre 5).

Ces quatre étapes doivent avoir un caractère continu pour assurer au dispositif de débat son adaptation dans le temps en fonction des retours d'expériences et des nécessités dictées par le cours des événements.

R4. Élaborer un dispositif de débat public permanent sur l'alimentation suivant quatre étapes méthodologiques dont les deux premières, préparatoires, sont déterminantes : identification des éléments du débat, analyse des éléments du débat, déploiement et mise en œuvre à grande échelle, évaluation en continu.

1. Une étape d'identification des éléments du débat
2. Une étape d'analyse des éléments du débat
3. Une étape de déploiement et de mise en œuvre à grande échelle
4. une étape d'évaluation en continu

.3.3. Les facteurs de réussite

La mission recommande d'orienter les décisions à prendre pour la mise en œuvre du dispositif de débat public sur l'alimentation en considération des facteurs de réussite qu'elle a pu identifier :

- une mobilisation de moyens budgétaires à la mesure des enjeux,
- un investissement suffisant en temps, compétence et énergie pour assurer la préparation du dispositif de débat,
- une gouvernance active présentant des qualités de neutralité, d'équité et de transparence, offrant ainsi les garanties requises pour éviter les risques de confiscation ou d'orientation des débats par des parties prenantes,
- le maintien d'une écoute attentive des mangeurs pour éviter l'essoufflement des échanges et le phénomène lassitude : l'adaptation permanente du fond et de la forme aux besoins exprimés et donc la pro activité de l'animation, ainsi que la réactivité de la gouvernance,
- une vraie mobilisation du grand public, en amont et en cours de débat, et une implication effective de toutes les parties prenantes,
- le recours à un maître d'œuvre ensemblier et à des prestataires spécialisés pour permettre au maître d'ouvrage de se consacrer pleinement au pilotage,

Depuis les dix dernières années, le foisonnement d'initiatives locales en matière d'alimentation, le développement des nouvelles technologies et des réseaux sociaux, ainsi que l'activation du PNA créent un contexte plus que jamais favorable à la mise en œuvre effective d'un débat grand public permanent sur l'alimentation.

R5. Prendre en compte les facteurs de réussite identifiés par la mission pour orienter les décisions opérationnelles de la gouvernance.

. 4 QUATRE SCÉNARIOS DE DISPOSITIF DE DÉBAT PUBLIC PERMANENT SUR L'ALIMENTATION

Tous les scénarios présentés respectent les principes méthodologiques énoncés préalablement. Pour l'essentiel, ils se différencient dans les deux premières étapes méthodologiques. Les qualificatifs utilisés dans les titres des scénarios se veulent évocateurs de ces distinctions.

Ils illustrent différentes pistes de mise en œuvre explorées par la mission et ne prétendent pas avoir un caractère définitif. Des hybridations inter-scénarios sont d'ailleurs envisageables.

.4.1. Scénario « Experts »

Ce scénario repose sur l'élaboration précise des deux premières phases méthodologiques de conception du débat public par un travail d'expertise réalisé avec la mission Agrobiosciences de l'INRA qui détient une longue expérience en ingénierie de débat public, et d'autres experts de différentes disciplines intéressés par la question.

Première étape : Identification des éléments du débat par un « Laboratoire d'experts »

Cette première étape préalable à l'élaboration du dispositif serait confiée un « laboratoire d'instruction de toutes les problématiques de l'alimentation ». Ce laboratoire serait composé d'une dizaine d'experts reconnus du maillage INRA, INSERM, Université...

Elle devra aboutir à l'établissement d'une typologie des identités alimentaires et sociales contemporaines : à la fois des thématiques mais aussi des catégories de public comme les zones géographiques (questions, perceptions, représentations, actes, acteurs, groupes sociaux, territoires...) susceptibles de former des "noyaux de condensation" favorables à l'amorçage du débat.

Deuxième étape : analyse des éléments du débat

Cette étape serait elle-même composée de deux phases : une première réunissant des « focus-groupes hybrides », une deuxième sous forme d'une expérimentation de mise en débat des données issues des focus-groupes.

Un débat préparatoire « confiné »

Sur le modèle du débat organisé par l'INRA sur les OGM en 2011 (*Les OGM à l'épreuve des arguments* - Éditions Quae, 2011), il s'agit d'organiser des « focus-groupes hybrides anonymisés » réunissant pendant six jours (3 fois 2 jours) et à huis clos des représentants anonymes des différentes identités alimentaires révélées par l'étape 1 (hypothétiquement et pour illustrer : jeunes, restauration collective, malbouffe industrielle, gastronomes, restos du cœur, vegans, bio-sain...) et animés par les experts de la première étape.

Le nombre, la composition et la répartition géographique de ces groupes auront été déterminés dans la phase précédente.

Cette étape devra permettre d'identifier les thématiques et angles favorables à l'amorçage d'un débat public dans lequel tous les mangeurs, consommateurs et citoyens se reconnaîtraient et pourraient être spontanément impliqués : dissensus, consensus, faits établis, idées reçues, interdits, controverses, transgressions, injonctions, morales...

Un test de mise en débat des thématiques identifiées

Il s'agit de réaliser une expérimentation de débat public, par exemple sur le modèle des Controverses européennes de Marciac, dont l'objectif serait de valider les thématiques de l'étape précédente et d'identifier les modalités de scénarisation et de médiatisation d'un débat public permanent à grande échelle.

" Dans les Controverses de Marciac, tous les arguments s'exposent au débat, ce qui le fait avancer. Ces controverses ne se résument pas un colloque d'exposés d'idées ; elles permettent un débat permanent où l'idée s'expose... au risque de toutes les contradictions, que l'on soit chercheur, ministre, agriculteur, étudiant, élu ou citoyen. Ce sont deux journées où l'ensemble des participants se retrouvent en état de recherche commune. L'exercice provoque des postures où chacun réalise qu'il ne détient pas La solution et qui sont donc à même de révéler et produire collectivement des idées neuves sur des sujets sensibles."

Troisième étape : Déploiement par scénarisation et médiatisation du dispositif de débat public permanent à grande échelle

Cette étape, très opérationnelle, doit déboucher sur l'organisation à grande échelle du débat public permanent sur l'alimentation.

Les modalités de mise en œuvre ne pourront être déterminées qu'à l'issue des étapes précédentes.

Dans tous les cas de figure, le dispositif devra reposer sur une plate-forme de communication numérique réunissant les fonctionnalités identifiées dans le chapitre précédent (p 14 et 15) : forum d'échanges entre mangeurs, carrefour de controverses, base de données de référence et aide à la décision publique.

Quatrième étape : Évaluation en continu

(Cf. chapitre 5).

.4.2. Scénario « Synergie de réseaux »

Le principe fondamental de ce scénario est d'engager le débat public en mobilisant les groupes locaux impliqués sur les questions alimentaires existant déjà dans l'ensemble des territoires, que la mission propose de baptiser « comités alimentaires locaux », et d'assurer une mise en réseau de tous via une plate-forme d'échanges et de débats.

Qu'entend-t-on par comités alimentaires locaux ?

Peuvent être considérés comme comités alimentaires locaux tous groupes d'acteurs, particuliers et autres parties prenantes, impliqués sur les questions alimentaires et donnant une large place aux mangeurs.

Ces groupes peuvent faire partie d'organisations de consommateurs à vocation générale ou de divers réseaux rassemblant les associations engagées dans les projets alimentaires territoriaux et autres démarches de lutte contre le gaspillage ou la précarité alimentaires, d'éducation alimentaire ou de développement de filières de proximité (réseau rural, Fédération des Parcs Naturels Régionaux, Resolis, Bleu Blanc Zèbre, familles à alimentation positive, chefs animant des ateliers cuisine...).

La communauté ainsi constituée, de manière relativement pragmatique, a un caractère très ouvert et évolutif.

Première étape : Identification des éléments du débat par le lancement d'un appel à participation adressé aux comités alimentaires locaux

Cette étape a pour objet d'inventorier les comités alimentaires locaux auxquels sera adressé l'appel à participation, ainsi que de fixer les voies et moyens de mobilisation.

La mission recommande que le comité de pilotage du débat public :

- associe des représentants de comités alimentaires locaux adhérents des réseaux existants, des pôles alimentaires régionaux et d'établissements publics de coopération intercommunale ;
- appuie l'équipe du CNA pour lancer un appel d'offres en vue de choisir un prestataire afin d'assurer la maîtrise d'œuvre du dispositif.

Le maître d'œuvre est chargé de :

- compléter et affiner l'identification des comités alimentaires locaux,
- proposer le texte de l'appel à participation (précisant notamment l'ambition, les objectifs, les principes et spécificités du dispositif, les caractéristiques des groupes concernés, l'intérêt à participer, la méthode et le calendrier),
- mettre en place un plan de mobilisation des comités, ainsi que de tous les relais appropriés, pour assurer une bonne diffusion et réception de l'appel à participation,
- concevoir et installer l'outil approprié pour le lancement de l'appel à participation et la gestion des retours.

Deuxième étape : Analyse des éléments du débat au vu des contributions des comités

Le maître d'œuvre analyse les retours notamment les profils des répondants, le contenu des contributions, les retours d'expériences, les besoins exprimés, suggestions, questions à traiter...

Il présente les résultats de son analyse au comité de pilotage avec des recommandations en vue d'assurer le déploiement du dispositif de débat public. Puis, il est chargé d'établir le cahier des charges pour la conception, la maintenance et l'animation de la plate-forme de communication avec l'ensemble des fonctionnalités définies au chapitre 3.

Troisième étape : Déploiement du dispositif

La plate-forme complète est lancée avec :

- son ouverture aux mangeurs et à toutes les parties prenantes, à tous les niveaux géographiques, et leur mobilisation,
- son animation en donnant une vision d'ensemble des contributions et interactions, en faisant ressortir et rebondir des éléments de débats, en assurant les liens entre les 3 pôles,
- un centre de ressources de plus en plus nourri,
- des controverses traitées selon des modalités à définir par le comité de pilotage.

Le prestataire rend compte très régulièrement au comité de pilotage et participe à ses réunions.

Quatrième étape : Évaluation en continu

(Cf. chapitre 5)

.4.3. Scénario « Territoires »

Ce scénario repose, dans ses étapes préparatoires, sur une mobilisation de groupes locaux pré-existants dans un petit territoire représentatif de chacune des régions, principalement sous forme d'échanges physiques.

Il présente deux spécificités : faciliter les échanges physiques entre mangeurs et associer les collectivités territoriales à la démarche.

Pour cela, il s'appuie sur un ancrage territorial en sollicitant des groupes locaux pré-existants dans des territoires préalablement identifiés pour leur dynamisme sur le sujet de l'alimentation.

La proximité géographique offre l'avantage d'un contexte familier et commun aux parties prenantes du débat que l'on souhaite instaurer.

L'association des institutions locales dès le début constitue un facteur favorable pour inscrire la dynamique recherchée dans la durée.

Étape 1 : Identification des éléments de débat

Elle se déroule en deux temps : la pré-identification des territoires dans chaque région, suivie de la mobilisation de groupes locaux des territoires pressentis.

Pré identification des territoires

Elle est assurée, à dire d'experts, par le CNA avec une assistance à maîtrise d'ouvrage. Elle consiste à :

- faire, à l'échelle nationale, un état des lieux rapide et une cartographie simplifiée des groupes locaux porteurs d'initiatives mobilisatrices, agissant sur le système alimentaire territorial et visant à l'amélioration des pratiques alimentaires ou la lutte contre l'exclusion des plus défavorisés.

- délimiter, dans chacune des régions, un territoire d'expérimentation riche en initiatives locales
- présenter la démarche aux acteurs institutionnels (en particulier Région, départements voire EPCI concernés, et services de l'État) en vue de la constitution d'un COPIL « local ».

Le COPIL « local » est constitué des représentants des différentes parties prenantes sur le sujet de l'alimentation (à titre d'exemple, ce COPIL peut être une émanation du CRALIM). Ce COPIL est consulté tout au long de l'expérimentation, et transmet ses observations au COPIL national au sein duquel il est représenté.

Les deux premières actions sont réalisées en partenariat avec les têtes de réseaux nationaux (exemples non exhaustifs: RnPAT, FNPNR, FNCPIE) et les services de l'État.

La phase de rencontres avec les institutions « locales » est primordiale pour favoriser une appropriation et une intégration du futur débat dans les politiques locales. Ces contacts permettent également de s'assurer que la démarche est pertinente dans le contexte local. Le CNA s'appuie en tant que de besoin sur une assistance à maîtrise d'ouvrage.

Mobilisation des groupes locaux

Dans chaque territoire retenu, le CNA organise, via un maître d'œuvre, des ateliers composés des représentants des groupes locaux. Le nombre d'ateliers et leur fréquence de fonctionnement est à adapter au contexte (taille du territoire, niveau d'échanges préexistants entre les groupes locaux..).

Le rôle de ces ateliers est de trouver les moyens de favoriser la mobilisation de tous les mangeurs, au-delà des « adhérents » aux groupes locaux. A cette fin, les ateliers ont à :

- repérer les sujets et thèmes qui serviront d'amorce au débat,
- proposer des modalités de déroulement du débat y compris les fonctionnalités attendues d'une plate-forme de communication numérique,
- proposer les indicateurs utiles pour l'évaluation.

Étape 2 : Analyse des éléments du débat

Les éléments élaborés dans l'étape précédente seront testés à l'échelle de la région concernée par chaque territoire.

Les résultats de chaque expérimentation sont présentés au COPIL local.

Une synthèse de l'ensemble des expérimentations est présentée au COPIL national qui définit la feuille de route du déploiement en étape 3. Un retour au COPIL local est nécessaire.

Étape 3 : Déploiement du dispositif de débat

Cette étape très opérationnelle doit déboucher sur l'organisation à grande échelle du débat public permanent sur l'alimentation.

Les modalités de mise en œuvre ne pourront être déterminées qu'à l'issue des étapes précédentes.

Dans tous les cas de figure, le dispositif repose sur une plate-forme de communication numérique réunissant les fonctionnalités identifiées dans le chapitre précédent : forum d'échanges entre mangeurs, carrefour de controverses, base de données de référence et aide à la décision publique.

Étape 4 : Évaluation en continu

(Cf. chapitre 5)

.4.4. Scénario « Nouvelles technologies »

Ce scénario repose sur une large utilisation des nouvelles technologies pour toutes les étapes de préparation et de déploiement du dispositif.

Il est lié au développement des « technologies à visées citoyennes », également baptisées « civic tech », comme les start-up qui les portent.

Celles-ci se différencient par leurs outils (boîte à idées ou intelligence collective), capacité de mobilisation, en particulier via les réseaux sociaux, champ d'intervention (plus ou moins large, public-privé).

A titre indicatif, des outils de consultation en ligne, couvrant une pluralité de besoins, sont présentés sur la plate-forme etalab : <https://consultation.etalab.gouv.fr>

Première étape : Identification des éléments du débat

Il s'agit de créer les bases d'une consultation citoyenne par une civic tech en vue de faire remonter les propositions des mangeurs et les réactions qu'elles provoquent.

Le Comité de pilotage du débat public, avec l'aide éventuellement d'un prestataire assistant à maître d'ouvrage, élabore le cahier des charges en vue de choisir un prestataire qualifié pour :

- mettre à disposition la technologie appropriée, assurer sa maintenance et son évolution pour les phases 2 et 3,
- choisir une question très simple et ouverte sur l'alimentation pour lancer la consultation citoyenne,
- mobiliser le grand public via les réseaux sociaux,
- animer la plate-forme de consultation puis de conversations et bien faire les liens avec le centre de ressources et le carrefour des controverses.

Deuxième étape : Analyse des éléments du débat résultant de la plate-forme citoyenne

La question retenue est postée pour enclencher une chaîne d'interactions en ouvrant la voie à des propositions suivies de votes, puis de nouvelles propositions, votes...

L'utilisation d'un système d'algorithme permet d'apporter des garanties de traitement équitable des propositions et de faire ressortir celles qui suscitent le plus d'adhésions, de rejets ou controverses.

Cette phase de 2 à 3 mois se termine par la présentation d'un rapport d'analyse des résultats et de recommandations pour la phase de déploiement.

Troisième étape : Déploiement du débat avec plusieurs options possibles

Au vu des résultats de la consultation citoyenne, la plate-forme complète et permanente est lancée avec l'espace de conversations/débats entre mangeurs ou entre mangeurs et autres parties prenantes complété du centre de ressources et du carrefour des controverses.

Si le comité de pilotage l'estime opportun, des ateliers hybrides, associant mangeurs, scientifiques et autres parties prenantes, peuvent être organisés dans plusieurs régions pour dégager des pistes d'actions concrètes. Les résultats des ateliers sont alors mis à disposition de tous publics via la plate-forme. Les ateliers peuvent même être éventuellement filmés et postés sur la plate-forme.

L'essentiel est toujours que la plate-forme soit bien animée et rythmée avec des retours vers les contributeurs.

De plus, l'organisation de débats spécifiques en streaming pourrait être testée comme toute autre initiative apparaissant utile au gestionnaire ou demandée par les participants.

L'organisation, une fois par an, d'un colloque rassemblant largement mangeurs et parties prenantes paraît très utile pour bien rythmer les débats. Ce colloque offrirait la possibilité de renforcer la mobilisation auprès des participants à la plate-forme, des non participants et via les prescripteurs d'opinions.

Quatrième étape : Évaluation

(Cf. chapitre 5)

.4.5. Création du centre de ressources de référence

L'objectif est de mettre à disposition de tous les participants au débat public sur l'alimentation des informations par le biais d'une bibliothèque virtuelle comportant en particulier :

- les résultats des travaux scientifiques dans toutes les disciplines concernant l'alimentation,
- les programmes d'action publique mis en œuvre par tous les ministères concernés et leurs opérateurs,
- les documents d'information grand public conçus par tous les acteurs publics, les associations et fondations,
- les retours d'expériences « terrain » sous diverses formes, notamment vidéos.

Ce centre de ressources doit permettre d'apporter en continu des informations référencées, actualisées et issues des expériences de terrain.

La mission recommande que le comité de pilotage du débat public constitue un comité opérationnel chargé d'établir le cahier des charges pour la conception et la réalisation de ce centre de ressources par un prestataire.

R6. Confier entièrement la mise en œuvre du dispositif de débat public à un maître d'œuvre et à des prestataires spécialisés.

. 5 GOUVERNANCE ET MODALITÉS D'ÉVALUATION DU DISPOSITIF DE DÉBAT PUBLIC PERMANENT SUR L'ALIMENTATION

La gouvernance du dispositif doit présenter les qualités requises pour entretenir l'adhésion des participants au débat public : neutralité, respect de l'intérêt collectif, exigence dans la qualité des connaissances mises en partage, équité des contributions...

Le CNA est naturellement positionné comme maître d'ouvrage. Il délègue à un comité *ad hoc* la gouvernance du dispositif de débat.

Ce comité de pilotage est chargé de :

- Finaliser la conception du dispositif : élaboration d'un cahier des charges et lancement d'un appel d'offres ;
- Assurer le déploiement initial du dispositif : analyse des offres de service, choix d'un maître d'œuvre, suivi de la mise en place opérationnelle du dispositif ;
- Exercer le suivi du fonctionnement en routine du dispositif et décider des adaptations à y apporter sur la base des rapports d'étape produits par le maître d'œuvre et des travaux d'évaluation ;
- Superviser l'évaluation du dispositif.

La mission recommande de composer le comité de pilotage des membres suivants :

- les représentants des quatre ministères de rattachement du CNA,
- le maître d'œuvre du projet (ce point est essentiel pour l'efficacité du projet),
- des personnalités qualifiées en ingénierie du débat public,
- des membres du CNA particulièrement concernés et motivés,
- le cas échéant, des représentants de collectivités territoriales ou de groupes locaux selon le scénario retenu,
- le secrétariat interministériel du CNA.

Les modalités d'évaluation du dispositif reposent sur les dispositions suivantes :

- Définition et mesure d'indicateurs, à court, moyen et long termes.
- Analyse des résultats sur la base des retours d'expérience et des rapports d'étape produits par le maître d'œuvre, en vue de faire évoluer le dispositif de débat,
- Élaboration d'un rapport annuel.

R7. Confier le pilotage et l'évaluation en continu du dispositif de débat public à un comité *ad hoc*.

CONCLUSION

L'enjeu du débat public sur l'alimentation est de contribuer à refonder une culture de l'alimentation partagée, diverse et évolutive, pour redonner confiance aux consommateurs, améliorer le bien être de tous et réduire les déséquilibres alimentaires qui représentent un coût très important pour la collectivité.

En cela, le débat public est de nature à renforcer l'impact du PNA, PNNS et du PNSE, et en compléter les actions.

S'agissant d'un sujet à caractère sociologique, la mission du CGAAER en charge de la conception du débat public sur l'alimentation a beaucoup sollicité les sciences humaines. Elle a suivi un processus relevant d'un exercice de créativité inspiré d'une logique d'investigation itérative.

Le bilan de l'existant a permis d'identifier les deux caractéristiques fondamentales à donner au débat public sur l'alimentation : sa dimension « grand public » et sa permanence dans le temps.

La prise en compte de ces deux caractéristiques a déterminé les principes méthodologiques d'élaboration du dispositif de débat public établis par la mission. Il en résulte un projet de dispositif d'utilité publique, inédit dans son concept. A cet égard, ce dispositif mériterait une appellation plus signifiante.

La mission souligne l'importance de consacrer les compétences, le temps et l'énergie nécessaires aux étapes de préparation préalables du débat public.

La gouvernance du dispositif devra prendre ses décisions en considération des facteurs de réussite identifiés par la mission. La condition d'efficacité du débat public sur l'alimentation est que le grand public s'en empare et que l'ensemble des parties prenantes s'implique.

Signatures des auteurs

Éric BARDON

Élisabeth MERCIER

Sylvie ROCQ

ANNEXES

Annexe 1 : Lettre de mission



MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT

LA DIRECTRICE DU CABINET

Paris, le **22 MARS 2017**

N/Réf : CI 0742076

à

Monsieur Alain MOULINIER
Vice-Président du Conseil Général
de l'Alimentation, de l'Agriculture
et des Espaces Ruraux
251, rue de Vaugirard
75732 PARIS CEDEX 15

Le Conseil National de l'Alimentation (CNA) doit organiser le débat public sur l'alimentation aux termes de la Loi d'avenir du 13 octobre 2014 : art. L1 III « Le Conseil National de l'Alimentation participe à l'élaboration du Programme National pour l'Alimentation, notamment par l'analyse des attentes de la société et par l'organisation de débats publics, et contribue au suivi de sa mise en œuvre. Des débats sont également organisés, dans chaque région, par le Conseil Economique, Social et Environnemental Régional ».

Lors de la séance plénière d'installation du CNA le 17 janvier 2017, le Ministre de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, Porte-parole du Gouvernement, a rappelé cette disposition. Le Président du CNA a annoncé sa mise en œuvre dans le cadre du mandat 2016-2019.

L'organisation de débats publics sur l'alimentation constitue donc une nouvelle responsabilité pour le CNA qui doit se traduire par une modification de son fonctionnement.

Il m'est apparu nécessaire de faire appel à une mission de conseil pour définir le débat public, en identifier les différentes modalités de mise en œuvre, proposer une méthodologie pouvant être expérimentée à l'échelle territoriale pertinente et portant sur une thématique appropriée, s'articulant avec les modalités de concertation actuelles du CNA.

.../...

C'est pourquoi, j'ai décidé de vous confier la réalisation de cette mission qui devra aboutir à une proposition de méthodologie d'ici la fin d'année 2017, pour une expérimentation en 2018.

Les missionnaires que vous aurez désignés travailleront en étroite collaboration avec le Secrétariat interministériel du CNA, la Direction Générale de l'Alimentation et les membres du CNA. Vous vous appuierez notamment sur l'expertise de la Commission Nationale du Débat Public.



Christine AVELIN

✓

Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées

Prénom Nom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Laurence Delva	MAA / DGAL	Chef de service	12/07/2017 et 31/05/18
Anne-Cécile Cotillon	MAA / DGAL	Sous-directrice	12/07/2017
Cédric Prévost	MAA / DGAL	Sous-directeur	31/05/2018
Véronique Mary	MAA / DGAL	Cheffe de bureau	31/05/2018
Viviane Valla	MAA / DGAL	Chargée de mission	31/05/2018
Annick Biolley-Coornaert	MEF / DGCCRF	Sous-directrice	30/05/2018
Claude Duchemin	MEF / DGCCRF	Chef de bureau	30/05/2018
Joëlle Carmes	MSS / DGS	Sous-directrice	30/05/2018
Laurence Cathé	MSS / DGS	Sous-directrice adj	30/05/2018
Carole Rousse	MSS / DGS	Cheffe de bureau	30/05/2018
Philippe Rogier	MTES / CGDD	Sous-directeur	13/06/2018
Patrick Deronzier	MTES / CGDD	Sous-directeur adj	13/06/2018
Philippe Nouvel	MTES / CGDD	Chef de bureau	13/06/2018
Karine Boquet	CNA		Plusieurs reprises
Chloé Abeel	CNA		Plusieurs reprises
Céline Pelletier	DITP		13/03/18
Amélie Gautheron	DITP		13/03/2018
Françoise Waitrop	ENA		10/05/17
François Mauvais	DRAAF IdF		12/06/18
Christian Leyrit	CNDP	Président	11/07/17
Emma Bothorel	CNDP	Chargée de mission	11/07/17

Prénom Nom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Christine Momont- Gouy	CR Hauts de F		23/04/18
Célia Potdevin	CLCV		9/11/2017
Jean-Marie Guilloux	INRA Toulouse	Agrobiosciences	20/06/17 à 20/04/18
Valérie Péan	INRA Toulouse	Agrobiosciences	20/06/2017 - 14/11/17
Sylvie Berthier	INRA Toulouse	Agrobiosciences	20/06/2017
Jean-Pierre Poulain	Univ Jean Jaures	Pr sociologie	14/11/2017 15/02/2018
Patrick Denoux	Univ Toulouse 2	Pr Psych intercul	15/02/2018 et 20/04/18
Hervé Ossard	TSE – INRA Tlse	Economiste	15/02/2018
Nicole Darmont	INRA	Dir recherches	19/07/2017
Nicolas Bricas	Chaire UNESCO ali	Directeur	29/03/2018
Jonathan Peuch	Univ Louvain	Doctorant Sc jurid	11/04/2018
Daniel Nairaud	FFAS	Directeur	20/12/2017
Mathilde Douillet	Fond. Carasso	Prog Alimentation	24/05/2018
Axel Dauchez	Make.org	PDG	18/12/2017
Jean Rabolland	Make.org	Dir Grds débats	18/12/2017 et 15/02/18
Nicolas Vignolles	Make.org	Dir juridique	15/02/2018
Guillaume-Alexandre Collin	Blue Nove	Dir secteur public	12/06/2018
Chloé Palud	Fluicity	Co-fondatrice	07/06/2018
Sarah Martin	ADEME		16/11/2017

Annexe 3 : Les États généraux de l'alimentation de 2000

ÉTATS GÉNÉRAUX DE L' ALIMENTATION EN 2000

« Que voulons-nous manger ? »

Organisés par le ministère de l'agriculture et de la pêche sous l'égide du Premier ministre, les EGA 2000 se sont tenus de septembre à décembre 2000 avec :

1. **L'implication de trois ministères** : ministère de l' agriculture et de la forêt, secrétariat à la santé et aux handicaps, secrétariat d'État aux PME, au commerce, à l'artisanat et à la consommation, avec leurs Directions régionales et départementales respectives.

2. **Trois objectifs** :

- clarifier les attentes du grand public sur la qualité, la sécurité et l'information ;
- favoriser une approche individuelle et collective du risque et du principe de précaution ;
- offrir une meilleure lisibilité des mesures mises en place pour préserver la santé publique.

Enjeu : favoriser la prise de position du Gouvernement sur tous ces sujets en réponse aux véritables attentes et préoccupations des Français dans le contexte de crise de l'ESB.

- **5 forums régionaux** à Lyon, Lille, Nantes, Marseille, Toulouse .

Les questions mises en débat dans le cadre des forums ont été déterminées sur la base :

-des résultats d'une **enquête quantitative et qualitative nationale** réalisée par IPSOS auprès d'un échantillon de 1000 personnes représentatives du grand public pour mesurer l' état de l'opinion face à l'alimentation,

- d'**ateliers de travail préparatoires** (40 pré forums) réunissant au total plus de 500 professionnels et consommateurs invités à dialoguer sur leurs avis et attentes quant à l'alimentation : dans chaque région des discussions ont été organisées en 8 groupes composés de 12 personnes , soit 6 consommateurs et 6 professionnels débattant à titre personnel.

Les forums ont réuni plus de 2000 personnes issues des milieux associatifs, élus, professionnels de l'alimentation, de la santé, de l'éducation, médias et grand public.

1. Le **colloque national de clôture ,ouvert au public**, a rassemblé, **fin décembre**, près de 1000 personnes. Il a permis de restituer les travaux des forums régionaux et de

donner la parole aux organisations professionnelles et de consommateurs leur permettant d'exposer leurs propres travaux et contributions aux débats. C'est ainsi que 3 organisations de consommateurs (UFCS, CCLCV, Familles rurales) ont présenté les retours sur 60 débats citoyens ayant eu lieu en France sur les OGM.

2. **Ce colloque national a été conclu par la présentation des décisions gouvernementales par le Premier ministre, en présence des ministres concernés.**
3. **Trois grands chantiers ont été ainsi ouverts :**
 - ◆ Donner une information claire et accessible tant sur les produits que sur la sécurité alimentaire. Le CNA s'est vu confier la mission d'élaborer et animer un programme triennal d'amélioration de l'information sur la qualité et la sécurité des aliments ;
 - ◆ Lancer un Programme National Nutrition Santé (2001-2005) ;
 - ◆ Veiller à l'équilibre nutritionnel des repas servis en restauration scolaire et à la sécurité des aliments.
4. **L'organisation a été structurée et supervisée par un comité de pilotage national de haut niveau.**
5. **La mission d'animation des agrobiosciences de Toulouse** a assuré la conception et la réalisation des ateliers préparatoires ainsi que l'animation des programmes d'analyses et de recherche sur les EGA menés par trois scientifiques. Elle a apporté son concours pour la conception des forums et du colloque national.
6. la société KHI2 a « recruté » les participants aux pré-forums, avec le concours de Georges MAS- consultant pour le choix des critères de recrutement, et réalisé le guide d'animation et les rapports de synthèse sur l'ensemble des pré-forums.
7. La société DDB&co a accompagné les organisateurs institutionnels pour la tenue de l'événement et la médiatisation.

- Suite aux EGA, le **CNA a rendu le rapport et l'avis N° 29 du 28 juin 2001 sur la concertation et le débat public en matière de politique alimentaire : enjeux et aspects méthodologiques**, mis à disposition sur leur site internet et le site Légifrance.

2014

DÉBAT PUBLIC SUR L'ALIMENTATION EN 2014 ORGANISE EN RÉGION NORD-PAS-DE-CALAIS

Et demain, qu'est ce qu'on mange ?

Organisé par le Conseil régional du Nord-Pas-de-Calais de mars à juin 2014 via l'instance régionale du débat public, **ce débat avait pour objectif de se rapprocher des citoyens et de les associer davantage à la définition des politiques régionales.**

- Avant le colloque de lancement, une 1ère phase de concertation a eu lieu en 10 rencontres, réunissant plus de 400 participants représentant la diversité des acteurs alimentaires en Nord-Pas-de-Calais..

- **2 questions, avec 5 thèmes associés, ont été mises en débat :**

« manger des produits de ma région ou d'ailleurs, ai-je le choix ? »

« manger bien et bon : c'est l'affaire de tous ? »

- **3 « rencontres citoyennes »** (enquêtes de terrain auprès de 100 consommateurs pour recueillir leur avis sur la base d'un questionnaire), puis **5 forums thématiques** de 3h ont été organisés en différents lieux pour débattre sur chacun des 5 thèmes.

- Le CESER a été saisi par le Président du Conseil régional afin d'apporter sa contribution aux débats via 22 « **carnets d'acteurs** » pour « l'éducation à l'alimentation des enfants et des familles : des clés pour s'approprier ou se réapproprier son alimentation ».

- **Une commission spécifique du débat public**, composée d'experts en alimentation, débat public et développement local, a été mise en place par l'Instance Régionale de Débat Public afin d'apporter ses connaissances et de veiller à ce que les citoyens aient accès aux informations dont ils ont besoin. Elle a formulé un avis sur ce qui a été proposé et le processus du débat lui-même.

- **Une plate-forme de consultation** a été créée sur le site du Conseil régional pour participer et consulter toutes les ressources, l'avis de la Commission spécifique du débat public et les contributions ont été mises en ligne.

- **Une commission spécifique du débat public**, composée d'experts en alimentation, débat public et développement local, a été mise en place afin d'apporter ses connaissances et de veiller à ce que les citoyens aient accès aux informations dont ils ont besoin. Elle a formulé un avis sur ce

qui a été proposé et le processus du débat lui-même.

- Tous modes confondus, plus de 700 participants ont été dénombrés.

- Une **double restitution** des travaux a été effectuée, avec une présentation d'abord **aux élus régionaux, puis au grand public.**

- Aux deux questions posées, les réponses furent positives :

➤ Oui, j'ai le choix, mais en partie seulement, il faudrait que

➤ Oui, car tous les acteurs sont concernés, mais plus particulièrement

La synthèse des travaux et conclusions ont été mises à disposition via internet.

Annexe 5 : Glossaire des sigles

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
COFIL	Comité de Pilotage
DGAL	Direction Générale de l'Alimentation
DGCCRF	Direction Générale de la Concurrence et de la Consommation et de la Répression des Fraudes
DITP	Délégation interministérielle à la Transformation Publique
EGA	Etats Généraux de l'Alimentation
EPCI	Etablissement public de Coopération inter-communale
PNA	Programme national de l'alimentation
PNNS	Programme national Nutrition santé
PNSE	Programme national Santé Environnement

