

Conseil national de l'alimentation

Avis n° 22

*Place de la science et des autres considérations dans
les décisions nationales et internationales en matière
de politique de l'alimentation*

Ministère de l'agriculture et de la pêche
Secrétariat d'Etat chargé de la santé
Secrétariat d'Etat chargé des PME, du commerce
et de l'artisanat

Avis n°22 adopté le 1er avril 1999

CNIA

Sommaire

<i>Préambule</i>	5
1. <i>Les objectifs de la réflexion du CNA</i>	6
2. <i>Le contexte actuel</i>	6
2.1. <i>Les liens entre la science et l'alimentation</i>	6
2.1.1. <i>La science, moteur de l'innovation</i>	6
2.1.2. <i>Le principe de sécurité préalable</i>	6
2.1.3. <i>L'analyse des risques</i>	7
2.2. <i>La prise en compte de la science et des autres facteurs par les instances nationales et internationales</i>	7
2.2.1. <i>Les principes directeurs du droit de l'alimentation : sécurité des aliments, loyauté du commerce et information loyale des consommateurs</i>	7
2.2.2. <i>Les objectifs légitimes reconnus aux Etats par l'accord sur les obstacles techniques au commerce (OTC)</i>	7
2.2.3. <i>La référence à la science</i>	7
2.2.3.1. <i>Dans les instances internationales</i>	7
2.2.3.2. <i>Dans les instances communautaires</i>	8
2.2.3.3. <i>Dans l'environnement juridique national</i>	9
2.2.4. <i>La référence aux autres facteurs</i>	9
3. <i>Les recommandations du CNA</i>	10
3.1. <i>A propos de la science (Cf. 4.1.1 et 4.1.2)</i>	10
3.2. <i>A propos des autres considérations (Cf. 4.1.4)</i>	10
3.3. <i>A propos de l'expertise scientifique (Cf. 4.1.3)</i>	10
3.3.1. <i>Principes</i>	10
3.3.2. <i>Outils</i>	11

4.	<i>Analyses justifiant les recommandations du CNA</i>	12
4.1.	<i>Quelles définitions de la science et quel rôle dans la politique de l'alimentation ?</i>	12
4.1.1.	<i>Des approches multiples de la science</i>	12
4.1.1.1.	<i>La science est communément définie comme un ensemble organisé de connaissances réputées objectives, vérifiables et évolutives.</i>	12
4.1.1.2.	<i>La science est également définissable par son objectif</i>	12
4.1.1.3.	<i>La définition de la science par la nature de son objet d'étude</i>	12
4.1.2.	<i>La science comme base et mode de justification des décisions relatives à la réglementation et aux normes internationales</i>	13
4.2.	<i>La preuve scientifique</i>	13
4.2.1.	<i>La preuve scientifique et l'évolution des connaissances</i>	13
4.2.2.	<i>Le fondement de la validité de la preuve : le principe du déterminisme</i>	13
4.2.3.	<i>Le problème de la preuve dans les systèmes complexes multifactoriels</i>	14
4.2.4.	<i>Les biais dans les preuves scientifiques</i>	14
4.2.5.	<i>La recherche de preuves adaptées aux besoins de l'expertise</i>	15
4.3.	<i>L'expertise scientifique comme précurseur de l'action publique</i>	15
4.3.1.	<i>La pertinence des questions posées aux experts lors de la saisine des instances scientifiques</i>	15
4.3.2.	<i>Les caractéristiques et le champ des avis scientifiques</i>	15
4.3.3.	<i>Les garanties d'indépendance et de transparence des experts</i>	16
4.3.4.	<i>Le lien entre les disciplines scientifiques : la question de l'interdisciplinarité</i>	16
4.4.	<i>Les autres considérations dans la politique alimentaire</i>	16
4.4.1.	<i>Peut-on en établir la portée et les relier à la science ?</i>	16
4.4.2.	<i>La notion " d'autres facteurs légitimes "</i>	17
4.4.3.	<i>Quels facteurs légitimes pourraient être pris en compte ?</i>	17
4.4.3.1.	<i>Les facteurs légitimes susceptibles d'aider à la réalisation d'objectifs légitimes listés</i>	17
4.4.3.1.1.	<i>La prévention des pratiques de nature à induire en erreur</i>	17
4.4.3.1.2.	<i>La protection de la santé et de la vie des animaux (bien être des animaux)</i>	18
4.4.3.1.3.	<i>La préservation de l'environnement</i>	18
4.4.3.2.	<i>L'éthique</i>	18
4.4.3.3.	<i>La prise en compte des demandes culturelles et religieuses ou morales</i>	18
4.4.3.4.	<i>La préservation des grands équilibres économiques et sociaux</i>	18
4.4.3.5.	<i>L'acceptabilité des risques et des mesures de gestion des risques par les consommateurs</i>	19
4.4.3.6.	<i>Le bouleversement des modèles alimentaires traditionnels</i>	19
4.5.	<i>Les demandes de la société</i>	19
4.5.1.	<i>Mobiliser la science pour que l'alimentation participe au maintien de l'état de santé de la population</i>	19
4.5.2.	<i>Des demandes relatives à l'analyse du risque alimentaire et à l'expertise scientifique</i>	19
4.5.3.	<i>Une demande d'encadrement plus formel de l'innovation dans le domaine alimentaire de la part d'associations de consommateurs</i>	20
4.5.4.	<i>Une demande de contrôle démocratique dans le domaine alimentaire</i>	21
4.5.5.	<i>Une demande de responsabilisation de la communauté scientifique</i>	21
4.5.6.	<i>Une demande de clarification quant à l'usage du principe de précaution dans le cadre de la gestion des risques alimentaires</i>	21
4.5.7.	<i>Une demande d'informations pertinentes et objectives</i>	21
5.	<i>Composition du groupe de travail</i>	22

Préambule

Lors de sa séance plénière du 6 février 1998, le Conseil national de l'alimentation (CNA) a décidé de mener une réflexion sur la place de la science et des considérations sociologiques dans les décisions des instances nationales et internationales en matière de politique de l'alimentation.

Il a notamment décidé d'étudier le champ d'utilisation des arguments scientifiques, la charge et la nature de la preuve scientifique, la part respective des considérations scientifiques, sociologiques et économiques pour des décisions se rapportant à des règles communes de production ou d'échanges de denrées alimentaires.

Le CNA a décidé de réfléchir au périmètre des objectifs légitimes reconnus aux Etats (sécurité nationale, protection de la santé ou de la sécurité des personnes, prévention des pratiques de nature à induire en erreur..) et aux conséquences de cette notion sur les décisions en matière de politique de l'alimentation.

Il a souhaité s'interroger sur les facteurs légitimes à prendre ou non en compte pour que d'une part les objectifs légitimes préalablement définis puissent être satisfaits et que d'autre part les décisions réglementaires ou normatives ne soient pas suspectes de constituer une entrave au commerce.

Enfin, le CNA s'est donné pour objectif de formuler des recommandations qui puissent permettre l'utilisation harmonieuse de tous les facteurs réputés légitimes pour la construction du droit de l'alimentation et l'adoption de normes ou règlements techniques relatifs aux aliments.

Cette réflexion a été conduite dans le but d'aider à l'élaboration des positions françaises alors que la question de la place de la science est abordée par certaines instances nationales ou internationales. Dans le périmètre de la réflexion, il a été jugé pertinent d'étudier aussi les liens entre science et analyse des risques alimentaires et entre science et principe de précaution.

Le CNA a confié à Madame GAILING, membre du CNA appartenant au collège des représentants des transformateurs, la présidence du groupe de travail qui s'est réuni à dix reprises pour traiter cette question.

1. *Les objectifs de la réflexion du CNA*

Eclairer le rôle et la place de la science dans la politique de l'alimentation et **définir** les conditions qui pourraient favoriser l'obtention d'avis scientifiques clairs et objectifs.

Vérifier si les Etats peuvent avoir d'autres **objectifs légitimes**, dans le domaine de l'alimentation, que ceux qui sont énoncés explicitement par l'Organisation Mondiale du Commerce (sécurité nationale, protection de la santé ou de la sécurité des personnes, prévention de pratiques de nature à induire en erreur).

Examiner si la prise en compte d'**objectifs légitimes autres** que ceux admis jusqu'alors par la communauté internationale constitue une hypothèse viable dans le contexte national et international. **Examiner** en particulier si ce scénario ne risque pas de générer des entraves au commerce.

Eclairer les besoins et les modalités d'utilisation de la science et de l'argumentation scientifique pour garantir tous les objectifs légitimes dans les processus d'élaboration de la réglementation, des normes et des règlements techniques.

Identifier, compte tenu des particularités des facteurs de production français dans le domaine alimentaire, des attentes et comportements des consommateurs, **les facteurs légitimes** qui pourrait être suggérés par le CNA pour étayer des objectifs légitimes nationaux et les décisions de la France sur le plan réglementaire et pour la construction des normes internationales.

Formuler des recommandations pour que **les facteurs " conventionnels "** strictement fondés sur des critères scientifiques et **les " autres facteurs légitimes "** participent de façon harmonieuse à l'élaboration des décisions.

2. *Le contexte actuel*

2.1. *Les liens entre la science et l'alimentation*

2.1.1. *La science, moteur de l'innovation*

L'empirisme a d'abord été dans le domaine de l'alimentation à l'origine de très nombreux procédés de production agricole et de fabrication des aliments que la science a réussi au fil du temps à expliquer plus ou moins complètement.

Puis, avec le développement des sciences et techniques, les innovations dans le domaine agroalimentaire ont trouvé un essor important notamment en ce qui concerne la production agricole, la conservation des denrées périssables et la réduction des risques liés à leur consommation, l'adaptation des aliments aux besoins nutritionnels de populations particulières, l'adaptation des aliments aux nouveaux modes de vie.

2.1.2. *Le principe de sécurité préalable*

La fabrication et la mise sur le marché des denrées alimentaires sont soumises au principe de sécurité préalable (*sécurité générale des produits : article 221-1 du Code de la consommation*) et au principe de responsabilité du fait des produits défectueux (*loi 98-389 du 19 mai 1998*).

Les caractéristiques hygiéniques des produits proposés aux consommateurs sont appréciées rigoureusement, des listes de produits autorisés sont établies (additifs, auxiliaires technologiques, substances nutritionnelles, arômes, ingrédients particuliers, etc.), des limites maximales de résidus sont fixées en fonction des doses journalières admissibles, etc. S'agissant des nouveaux procédés, ils doivent être scientifiquement évalués pour montrer qu'ils ne comportent pas d'effet néfaste.

Ce principe de sécurité préalable se fonde en tout premier lieu sur les connaissances scientifiques acquises en particulier en ce qui concerne **les dangers (leur identification et leur caractérisation)**

et leur probabilité de survenue définissant le risque. Les instances nationales et internationales, les services de contrôle, les entreprises de production alimentaire s'entourent des compétences scientifiques qui leur permettent de garantir aux consommateurs l'application de ce principe de sécurité préalable.

2.1.3. *L'analyse des risques*

La maîtrise des risques de santé publique, notamment ceux liés à l'alimentation, est au centre de l'action publique. Avec la même acuité, les entreprises de production agricole et alimentaire organisent la maîtrise de ces risques dans chaque établissement pour ne mettre en péril ni les consommateurs ni les filières, ni les marques commerciales, ni leur propre notoriété. Le dispositif de surveillance et de contrôle de la production et de la fabrication des denrées qui découle de cette préoccupation constante et qui a été conçu pour maîtriser ces risques, s'appuie sur l'analyse scientifique des risques biologiques, chimiques et physiques.

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

- l'évaluation (le terme appréciation est aussi employé) des risques
- la gestion des risques
- la communication sur les risques

Une Agence française de sécurité sanitaire des aliments, créée par la loi n° 98-535 du 1er juillet 1998 relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme, procédera notamment à l'évaluation des risques dans le domaine alimentaire et organisera l'expertise scientifique.

2.2. *La prise en compte de la science et des autres facteurs par les instances nationales et internationales*

2.2.1. *Les principes directeurs du droit de l'alimentation : sécurité des aliments, loyauté du commerce et information loyale des consommateurs*

Ces principes sont à la base des décisions normatives internationales et des réglementations. Ils sont fédérateurs pour les Etats membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Autrement dit, l'industrie et le commerce des denrées alimentaires peuvent s'exercer librement dès lors que des mesures garantissant à la fois la sécurité des consommateurs et la loyauté des pratiques commerciales sont adoptées par les Etats ou les instances internationales et respectées par les opérateurs économiques.

2.2.2. *Les objectifs légitimes reconnus aux Etats par l'accord sur les obstacles techniques au commerce (OTC)*

" Les règlements techniques retenus par les Etats ne doivent pas être plus restrictifs qu'il n'est nécessaire pour réaliser un objectif légitime. Ces objectifs légitimes sont, entre autres, la sécurité nationale, la prévention de pratiques de nature à induire en erreur, la protection de la santé ou de la sécurité des personnes, de la vie ou de la santé des animaux, la préservation des végétaux ou la protection de l'environnement ".

2.2.3. *La référence à la science*

2.2.3.1. *Dans les instances internationales*

Dans l'accord OTC : " Pour évaluer les risques afférents aux objectifs légitimes des Etats, les éléments pertinents à prendre en considération sont, entre autres, les données scientifiques et techniques

disponibles, les techniques de transformation connexes ou les utilisations finales prévues pour les produits "

Dans l'accord sanitaire et phytosanitaire (SPS) : *" Les pays feront en sorte que leurs mesures sanitaires et phytosanitaires ne soient appliquées que dans la mesure nécessaire pour protéger la santé et la vie des personnes et des animaux ou préserver les végétaux, qu'elles soient fondées sur des principes scientifiques et qu'elles ne soient pas maintenues sans preuves scientifiques suffisantes. Les réglementations nationales seront élaborées et appliquées sur la base d'une évaluation, selon qu'il sera approprié en fonction des circonstances, des risques pour la santé et la vie des personnes et des animaux et pour la préservation des végétaux, compte tenu des techniques d'évaluation des risques élaborées par les organisations internationales compétentes "*

Dans le cadre du Codex Alimentarius : *" Les normes alimentaires, directives et autres recommandations doivent reposer sur une analyse et sur des preuves scientifiques objectives, après un examen approfondi de toutes les données pertinentes, de façon que les normes garantissent la qualité et la sécurité des approvisionnements alimentaires "*

2.2.3.2. Dans les instances communautaires

Dans les traités consolidés de l'Union européenne, il est seulement fait mention de la prise en compte de la science dans le titre XIX relatif à l'environnement (dans son acception large : milieu naturel + environnement des activités économiques et sociales) :

Article 174 alinéa 2 : *" La politique de la Communauté dans le domaine de l'environnement vise un niveau de protection élevé, en tenant compte de la diversité des situations dans les différentes régions de la communauté. Elle est fondée sur les principes de précaution et d'action préventive, sur le principe de la correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement et sur le principe du pollueur-payeur... "*

Article 174 alinéa 3 : *" Dans l'élaboration de sa politique dans le domaine de l'environnement, la Communauté tient compte :*

- *des données scientifiques et techniques disponibles,*
- *des conditions de l'environnement dans les diverses régions de la Communauté,*
- *des avantages et des charges qui peuvent résulter de l'action ou de l'absence d'action,*
- *du développement économique et social de la Communauté dans son ensemble et du développement équilibré de ses régions "*

Dans le livre vert de la Commission, relatif aux principes généraux de la législation alimentaire dans l'Union Européenne, le troisième objectif énoncé est de faire en sorte que la législation soit principalement fondée sur des preuves scientifiques et sur une évaluation des risques.

Il est dit par ailleurs que l'existence de sources d'avis indépendants et faisant autorité est d'une importance capitale. *" L'indépendance et l'objectivité de l'avis scientifique et des comités scientifiques doivent être garanties à tous les niveaux... L'avis scientifique est essentiel mais n'est pas le seul élément déterminant. A plusieurs reprises, il a été reconnu dans la législation communautaire que d'autres facteurs, en particulier les besoins et les préoccupations des consommateurs, devraient aussi être pris en considération lors du processus de prise de décision "*

Il est dit également que : *" La conception d'une politique efficace d'innocuité des denrées alimentaires exigera des efforts importants, de sorte que :*

- *les décisions concernant des mesures législatives ou autres tiennent compte des données scientifiques les plus récentes et les plus complètes,*

- *le principe de précaution prévale lorsque les données scientifiques sont incomplètes ou ambiguës dans un sens comme dans l'autre et ne permettent pas d'évaluer correctement le risque, etc. "*

La Commission, à partir d'une jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes (CJCE), a indiqué que la législation communautaire des denrées alimentaires devrait à l'avenir se limiter à l'harmonisation des règles nationales, justifiable en vertu des exigences impératives recensées par la CJCE, à savoir :

- la protection de la santé publique,
- la protection des autres intérêts des consommateurs, notamment les besoins d'information,
- la loyauté des transactions commerciales,
- la nécessité d'assurer des contrôles officiels adéquats.

2.2.3.3. *Dans l'environnement juridique national*

Le recours à la science et aux arguments scientifiques est explicitement énoncé dans le Code rural (Livre deuxième traitant de la protection de la nature).

Article L. 200-1 du Code rural : *" Les espaces, ressources et milieux naturels, sites et paysages, la qualité de l'air, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent font partie du patrimoine commun de la nation.*

Leur protection, leur mise en valeur, leur restauration, leur remise en état et leur gestion sont d'intérêt général et concourent à l'objectif de développement durable qui vise à satisfaire les besoins de développement et la santé des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Elles s'inspirent, dans le cadre des lois qui en définissent la portée, des principes suivants :

- *le principe de précaution, selon lequel l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économiquement acceptable,*
- *le principe d'action préventive et de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, en utilisant les meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable, etc.*
- *le principe de participation, selon lequel chacun doit avoir accès aux informations relatives à l'environnement, y compris celles relatives aux substances et activités dangereuses "*

Le recours à la science est implicite dans le Code de la consommation (article L 221-5 et suivants, relatifs à l'expression d'un danger et aux mesures administratives qui en découlent) et dans le Code de la santé publique.

2.2.4. *La référence aux autres facteurs*

La commission du *Codex Alimentarius* a adopté quatre déclarations de principes concernant le rôle de la science dans la prise de décision du codex et les autres facteurs à prendre en considération. La seconde déclaration précise qu'en élaborant des normes alimentaires et en prenant des décisions à leur sujet, le *Codex Alimentarius* doit tenir compte, le cas échéant, d'autres facteurs légitimes ayant une importance pour la protection de la santé du consommateur et la promotion de pratiques loyales dans le commerce des denrées alimentaires.

Aucune autre référence distinguant explicitement la science et les autres facteurs n'a pu être trouvée.

3. *Les recommandations du CNA*

Compte tenu du contexte de cette réflexion et des différents problèmes ressentis au cours des auditions, le Conseil national de l'alimentation formule les recommandations suivantes :

3.1. *A propos de la science (Cf. 4.1.1 et 4.1.2)*

Le CNA reconnaît la prééminence de la science dans le domaine de l'alimentation, tout particulièrement dans le domaine de l'évaluation (ou appréciation) des risques.

Le CNA demande que l'ensemble des disciplines scientifiques (sciences de la matière, du vivant, humaines et sociales) soient prises en considération, sans hiérarchisation arbitraire et sur leur seule valeur d'utilité pour l'analyse des risques ou la loyauté du commerce.

Le CNA souhaite voir progresser la réflexion, dans toutes les instances où cela se justifie, sur la nature de la preuve scientifique, ses niveaux de validité, ses limites et les problèmes d'extrapolation.

Le CNA demande de mettre en œuvre les principes, de cohérence entre risques connus et risques à évaluer, de proportionnalité et de non-discrimination dans le domaine de la preuve.

Le CNA souhaite que la question de la charge de la preuve scientifique en cas de litige soit revue dans le sens d'un meilleur équilibre entre ce qui est demandé aux promoteurs d'une pratique ou d'un produit et ce qui est exigé pour s'y opposer (Etats et opérateurs économiques sont concernés).

Le CNA rappelle le besoin de transparence et la nécessaire distinction à opérer entre l'évaluation (ou appréciation) et la gestion des risques alimentaires et nutritionnels.

3.2. *A propos des autres considérations (Cf. 4.1.4)*

Le CNA considère que d'autres **objectifs légitimes** (que la sécurité nationale, la protection de la santé ou de la sécurité des personnes, la prévention de pratiques de nature à induire en erreur) doivent être pris en compte par les Etats, tels que la sauvegarde de l'identité culturelle et des traditions ou l'équilibre socio-économique du territoire.

A cette fin, le CNA suggère que d'autres **facteurs légitimes** puissent être pris en considération pour faciliter la réalisation de ces objectifs légitimes (facteurs sociaux, religieux, éthiques, culturels, moraux, etc.).

Le CNA considère toutefois que ces facteurs doivent reposer sur une approche scientifique pour identifier et expliciter tous les éléments pouvant être reconnus comme des faits vérifiables et/ou mesurables (réalité économique, interdit religieux, principe juridique, etc.).

Le CNA considère également que le souhait d'information du consommateur ainsi que l'acceptabilité des risques et des mesures de gestion de ces risques constituent des facteurs légitimes. Le CNA rappelle toutefois que l'étiquetage ne doit pas être considéré comme une solution universelle et que la liberté de choix ne vaut pas consentement éclairé du consommateur.

Le CNA indique à l'autorité publique que sa composition et ses compétences reconnues par décret en font le lieu naturel où la pertinence de ces autres facteurs peut être étudiée et débattue.

Enfin, à l'interface entre science et décision, le CNA constate que les conditions d'application du principe de précaution restent imprécises dans le domaine de l'alimentation et recommande l'élaboration de lignes directrices dans ce domaine.

3.3. *A propos de l'expertise scientifique (Cf. 4.1.3)*

3.3.1. *Principes*

Le CNA recommande de traiter l'alimentation et la nutrition qui sont par nature interdisciplinaires, multi-factorielles et interministérielles, dans le cadre d'une politique globale et cohérente qui favorise la coordination de la recherche, de l'expertise, et organise l'action publique.

Le CNA recommande que les experts soient choisis en fonction de leurs compétences, quelle que soit leur origine et sans considération de statut et qu'une déclaration d'intérêts soit demandée aux experts.

Le CNA demande aux pouvoirs publics d'organiser l'expertise scientifique dans le domaine de l'alimentation, de sorte qu'elle soit pluridisciplinaire et transparente, qu'elle fasse état de toutes les opinions, dominantes ou minoritaires, qu'elle souligne les lacunes de connaissance.

Le CNA insiste sur la nécessité de revaloriser la fonction d'expert, de mieux la reconnaître dans le déroulement de carrière des chercheurs, notamment par une formation initiale des chercheurs, par la rémunération, par la mise en place de structures organisées pour l'expertise et par des procédures de compensation pour les organismes ou entreprises d'origine des experts.

Le CNA propose d'améliorer la préparation des positions françaises aux réunions internationales en sensibilisant très tôt les experts à cette dimension de leur activité et en les mobilisant aussi souvent que nécessaire.

Enfin, les avis scientifiques doivent faire l'objet d'un classement officiel, qu'il s'agisse d'avis d'espèce ou d'avis de portée générale et d'une diffusion aussi large que possible en utilisant les nouvelles techniques de communication et d'information. Une réévaluation périodique des avis doit également être effectuée.

3.3.2. Outils

Le CNA considère que la formation à l'expertise est indispensable. Il propose la réalisation d'un livret de l'expertise qui pourrait comporter un certain nombre de chapitres : nature et importance de l'expertise ; objectifs et méthodes ; organisation et fonctionnement des instances nationales, européennes et internationales ; grands principes de la législation et de la réglementation alimentaire ; déontologie de l'expertise..

Dans le cadre des instances d'évaluation des risques alimentaires qui se mettent en place, le CNA propose de créer des sections transversales pour faciliter le travail quotidien de l'expert :

- section d'archivage informatisée des avis antérieurs, pour que l'expert ne recommence pas toujours le travail à zéro et qu'il reste des traces facilement accessibles de la doctrine en construction,
- service de documentation pour l'obtention des publications scientifiques et notamment les avis étrangers, européens, internationaux sur les questions expertisées (une fonction de veille pourrait être assurée par l'Agence Française de Sécurité Sanitaire des Aliments en ce domaine).

Si la transparence doit être totale concernant les avis généraux, elle doit se limiter à la transparence des procédures concernant les dossiers confidentiels. A cet égard, une section transversale chargée de la communication serait indispensable. La lisibilité et la crédibilité des avis scientifiques repose sur une communication régulière et positive.

4. *Analyses justifiant les recommandations du CNA*

4.1. *Quelles définitions de la science et quel rôle dans la politique de l'alimentation ?*

4.1.1. *Des approches multiples de la science*

4.1.1.1. *La science est communément définie comme un ensemble organisé de connaissances réputées objectives, vérifiables et évolutives.*

Une caractéristique première de ces connaissances est leur nature vérifiable : concernant les sciences plus particulièrement expérimentales, ce caractère se traduit par la reproductibilité. On peut noter que la vérification est considérée comme toujours possible, même si elle n'est pas toujours faisable à un moment donné (certaines théories scientifiques unanimement admises n'ont pas été vérifiées dans tous les détails). La reproductibilité n'est cependant possible que dans un modèle donné, avec une méthodologie appropriée, en maîtrisant l'ensemble des paramètres pertinents.

Une autre caractéristique est la nature évolutive : l'ensemble peut être remis en cause de manière plus ou moins globale à tout moment. Ce caractère non figé, y compris des grandes théories scientifiques, distinguerait la science d'autres ensembles organisés de connaissances (tels que les religions où les dogmes ne sont pas "renversables"). L'évolution de la science résulte de l'application de démarches rationnelles convaincantes pour tout être doué de raison... Selon les problèmes étudiés, les méthodes sont inductives (partant des faits, élaborant des hypothèses et cherchant à les vérifier) ou déductives (déroulant l'ensemble des implications de prémisses données) ou mixtes. Ces démarches classiques et relativement bien codifiées ne sont pas forcément les seules : certaines avancées majeures de la science ont correspondu à des ruptures de ces schémas à la suite d'intuitions géniales de quelques fondateurs.

4.1.1.2. *La science est également définissable par son objectif*

L'objectif fondamental est de comprendre des mécanismes et de les présenter sous forme de lois qui régissent les phénomènes afin de rendre le monde plus intelligible (fonction cognitive). La volonté d'utiliser ces lois pour maîtriser ou modifier ce même monde (fonction instrumentale) n'est pas forcément intrinsèque à la science (d'où la notion de transfert), mais dépendante de toutes les options de la société (économiques, sociales) variables selon les époques. Une troisième fonction est actuellement assignée à la science, une fonction opérationnelle (éclairer les choix et guider les conduites).

Dans le domaine instrumental, la société actuelle a développé une science particulière facilitant l'utilisation de ces lois, la technologie. En retour, la science a de plus en plus besoin de techniques pour progresser. Cette analyse recouvre la distinction parfois opérée entre sciences fondamentales (qui n'auraient pour objet que la connaissance) et sciences appliquées (qui s'attachent à résoudre un problème pratique précis, le plus souvent posé par d'autres personnes que les scientifiques).

4.1.1.3. *La définition de la science par la nature de son objet d'étude*

La démarche scientifique étant par principe analytique, une première étape dans l'histoire des sciences a conduit à la définition de disciplines permettant de traiter des objets élémentaires de différente nature. Cela a donné lieu au morcellement du domaine scientifique et de nouvelles disciplines apparaissent régulièrement. Il en découle également une catégorisation entre les sciences exactes (mathématiques, physique, chimie) et les sciences probabilistes (sciences humaines et sociales, biologie..) avec une connotation hiérarchique qui peut avoir un fondement scientifique contestable (tel que la complexité, la robustesse ou le caractère heuristique des méthodes) et repose davantage sur des valeurs extra scientifiques, notamment la capacité de la science considérée à agir sur le monde.

Enfin, chacune des disciplines s'est dotée d'une langue propre, d'autant plus complexe à saisir

quand elle utilise les sigles ou les symboles à foison, qui fonctionne comme toute langue humaine : facteur de cohésion et de progrès pour le groupe qui la parle, facteur d'exclusion pour ceux qui ne la parlent pas. L'incommunicabilité entre disciplines éloignées ou entre une discipline et le grand public devient parfois au moins aussi grande que celle qui existe entre peuples (babilisation des savoirs).

4.12. La science comme base et mode de justification des décisions relatives à la réglementation et aux normes internationales

Sur le principe, l'adoption d'une réglementation ou d'une norme internationale doit se justifier. Implicitement cela signifie qu'il convient d'en montrer l'utilité ou l'efficacité pour satisfaire à une exigence prédéterminée (l'exigence la plus formelle dans le domaine alimentaire concerne la santé publique et la sécurité des denrées).

Le recours à des arguments scientifiques est de fait un mode de justification privilégié puisque théoriquement les données scientifiques sont objectives et vérifiables et donc crédibles pour les citoyens consommateurs.

Dans les faits, d'autres critères s'ajoutent aux éclairages de l'expertise scientifique pour justifier et expliquer les mesures adoptées par les instances nationales et internationales. Le bénéfice attendu d'une décision, le rapport coût/bénéfice, l'accueil annoncé de la norme ou de la réglementation par la société civile, s'ajoutent aux considérations d'ordre scientifique. Mais faute d'être explicitée sinon codifiée, l'utilisation de ces arguments de décision demeure opaque pour l'opinion publique. Il convient donc d'envisager les modalités qui permettront au plus grand nombre de reconnaître les arguments utilisés pour construire les décisions de politique alimentaire, qu'ils soient ou non scientifiques.

4.2. La preuve scientifique

4.2.1. La preuve scientifique et l'évolution des connaissances

Fournir une preuve scientifique est l'objet de la démarche scientifique et chaque fait ainsi prouvé s'ajoute à l'ensemble organisé des connaissances. Cette addition peut être une simple juxtaposition, une insertion dans l'ensemble organisé avec création de nouveaux liens dans cet ensemble, un remplacement de connaissances obsolètes ou un réarrangement des connaissances déjà établies. Tout fait nouvellement prouvé est ainsi soumis à double interprétation : interprétation par rapport à l'ensemble organisé des connaissances existant ; ré-interprétation de cet ensemble (ou d'un sous-ensemble plus ou moins vaste) à partir de ce nouveau fait. Comme pour les données physiologiques brutes issues des organes des sens, un fait scientifique ne devient signifiant que lorsque l'interprétation le transforme en perception nouvelle de la réalité.

4.2.2. Le fondement de la validité de la preuve : le principe du déterminisme

Le principe qui fonde la démarche scientifique et la nécessité de fournir des preuves scientifiques est le principe du déterminisme, que le bon sens populaire résume dans la formule " les mêmes causes produisent les mêmes effets ". Ce déterminisme est à la base des possibilités de vérification et de reproduction. Ceci suppose la maîtrise ou la neutralisation, sinon la connaissance, de l'ensemble des facteurs ou paramètres susceptibles d'affecter le résultat et permet en outre des prévisions elles-mêmes vérifiables. De nombreuses techniques existent pour maîtriser ces paramètres dont les plus connues sont : comparaison avec un groupe contrôle, affectation aléatoire des sujets dans un groupe (randomisation), utilisation d'un placebo, décision à l'avance de l'analyse finale (critères de jugement, outils d'analyse).

La validité d'une preuve scientifique s'éteint théoriquement quand un des paramètres du système change, sauf si des lois connues permettent d'intégrer le changement et de prévoir de manière vérifiable son effet sur le système.

4.2.3. *Le problème de la preuve dans les systèmes complexes multifactoriels*

Concernant la biologie en général, et la nutrition en particulier, la multiplicité des facteurs influençant l'évolution d'un système est telle que les lois permettant de prévoir les effets du changement de l'un des facteurs ne sont en général pas encore connues.

Les scientifiques ont toutefois développé plusieurs types de méthodes pour assurer la validité de la preuve scientifique :

- la méthode la plus anciennement utilisée est la **méthode statistique**, dont on peut déplorer la fréquence des utilisations abusives et inappropriées, conduisant parfois le consommateur à concevoir la statistique comme " une forme élaborée du mensonge ".
- une méthode plus récente est celle des **niveaux de preuve**, développée notamment dans le domaine médical, pour promouvoir la médecine " fondée sur les preuves " ("*evidence-based medicine* "). Cette méthode hiérarchise le poids démonstratif des preuves présentées à l'appui d'une pratique médicale, en se fondant sur la qualité intrinsèque des démarches scientifiques mises en œuvre pour les obtenir. On a ainsi, du plus fort au plus faible : 1. Les méta analyses et les très grandes études randomisées, contrôlées, en double-aveugle (la méta analyse est une technique statistique qui permet de regrouper plusieurs études indépendantes, conférant à l'ensemble un poids statistique qu'aucune étude prise isolément ne peut avoir). 2. Les études de même type, mais de petit effectif. 3. Les études non contrôlées ou non randomisées ou non en double aveugle. 4. Les études rétrospectives ou les études cas témoin. 5. Les cas cliniques isolés ou en petites séries. 6. Les études expérimentales chez l'animal ou dans des modèles in vitro. Dans le domaine alimentaire et nutritionnel, les niveaux les plus forts sont actuellement difficiles à atteindre. Mais cette hiérarchisation présente l'intérêt de souligner que, à l'intérieur de l'ensemble des travaux publiés dans des revues dites scientifiques, tout n'a pas la même valeur quand on s'intéresse à l'homme.

Malgré une codification rigoureuse, la hiérarchisation et l'interprétation finale à donner quand tous les niveaux de preuve (ou à l'intérieur d'un même niveau) ne vont pas dans le même sens, laissent une part plus ou moins grande à l'interprétation personnelle. Les **conférences de consensus scientifique**, selon des méthodologies bien définies, ont été mises en place pour résoudre ces problèmes et permettre une utilisation des connaissances à un moment donné.

4.2.4. *Les biais dans les preuves scientifiques*

Le développement des méta analyses et des réflexions méthodologiques sur le sujet a permis de mettre en évidence un certain nombre de biais qui affaiblissent le poids de la preuve :

- **le biais de subvention** : les modalités de financement de la recherche exercent forcément une influence sur son orientation et sur les preuves qui en découlent.
- **les biais de recherche eux-mêmes** : Parce que le champ des connaissances est infini, ce que l'on cherche est logiquement orienté.
- **le biais d'indexation** : des études éventuellement valables ne sont pas prises en compte parce qu'elles sont mal indexées ou ne sont pas indexées du tout dans les bases de données informatiques. Ceci est fréquemment lié à un problème de langue. Mais ces données peuvent aussi ne pas avoir été publiées, parce que propriété d'une administration ou d'une entreprise.
- **le biais de publication** : tous les chercheurs savent qu'il est difficile de publier des résultats négatifs. D'où des conséquences dans les conditions expérimentales choisies et les doses utilisées : ainsi, dans les études sur les vitamines (anti-oxydantes en particulier), plus la dose sera élevée, plus on a des chances a priori d'avoir un effet mesurable et donc publiable.

- **le biais de citation** : quand elles sont publiées, les études négatives sont fréquemment, à valeur égale, beaucoup moins citées que les études positives. Par ailleurs, les médias ne se donnent pas forcément pour objectif de livrer un état exact des tendances.

4.2.5. *La recherche de preuves adaptées aux besoins de l'expertise*

La mise en œuvre de recherches destinées spécifiquement à répondre aux questions particulières posées aux experts est parfaitement réalisable sous réserve que ce soit une volonté politique et que les moyens adéquats soient consentis. L'impact d'une telle mesure pourrait être intéressant dans le contexte actuel où les principes généraux entourant la science et son utilisation sont encore mal définis.

Cette recherche à finalité d'expertise a donné lieu au développement du concept de chercheurs experts. S'il paraît de plus en plus évident que l'expertise doive être confiée à des chercheurs (qui ne sont pas spécialement formés à ce travail et encore moins à la réflexion sur ce travail, mais qui ont forcément acquis par leurs pratiques et leurs réflexions un certain nombre d'idées en ce domaine), il est moins sûr que toute expertise doive être confiée à un chercheur fortement impliqué dans la recherche sur la question posée, sauf dans les domaines où l'aspect technique est prédominant. D'une part, dans les circonstances actuelles, les champs de recherches sont de plus en plus pointus, et une réponse satisfaisante ne peut être fournie que par la multiplicité des approches. D'autre part, l'implication d'un chercheur dans la question qu'il doit expertiser est analysable comme une entrave à son indépendance, compte tenu des conditions matérielles et conceptuelles de son travail, alors que cette caractéristique d'indépendance est reconnue comme capitale dans son statut et sa fonction.

4.3. *L'expertise scientifique comme précurseur de l'action publique*

4.3.1. *La pertinence des questions posées aux experts lors de la saisine des instances scientifiques*

La difficulté tient au fait que l'autorité publique formule ses questions en fonction de besoins de réponses directement utilisables pour ses missions. Parallèlement, les scientifiques savent répondre à des questions construites dans des conditions expérimentales précises et à partir d'un ensemble de paramètres prédéfini. Il en découle une difficulté à répondre sans biais si la question posée ne tient pas compte des conditions d'acquisition de la preuve.

Les instances politiques ou administratives doivent impérativement prendre la mesure de la spécificité des métiers de chercheur et d'expert et formuler de questions qui permettent de donner un avis fidèle au regard des preuves acquises. Des limites aussi précises que possible doivent être données aux experts pour la conduite de leurs investigations.

4.3.2. *Les caractéristiques et le champ des avis scientifiques*

L'avis scientifique doit reprendre la ou les questions posées sans introduire de hiérarchisation qui n'aurait été formellement réclamée aux experts. Il doit ensuite proposer un périmètre précis pour les réponses qu'il formulera et pour les éventuelles recommandations qu'il contiendra.

L'avis doit comporter un état le plus complet possible des connaissances établies, des éléments d'information sur les conditions d'acquisition des preuves acquises et sur la validité de celles-ci (conditions expérimentales, incertitudes statistiques, extrapolations). Il doit faire état des positions consensuelles, des éventuelles positions minoritaires et des lacunes de connaissance.

Enfin, s'agissant de l'évaluation des risques alimentaires, il doit veiller à ne pas conduire à un déplacement des risques dans un autre domaine de risque moins surveillé ou moins sensible. Par exemple, l'usage d'un traitement ou d'une substance permettant d'assainir un aliment règle dans la plupart des cas le problème de l'hygiène, mais peut contribuer à créer de nouveaux risques.

4.3.3. *Les garanties d'indépendance et de transparence des experts*

La société civile n'est pas toujours convaincue de l'indépendance des experts et il faut admettre qu'une totale indépendance n'est pas un objectif réaliste, sans que l'intégrité des experts soit en cause (comme tout un chacun, les experts ont des convictions personnelles et subissent l'influence relative de l'opinion).

Pour lever une certaine forme de suspicion, il importe de proposer des solutions pour garantir la transparence de l'expertise en rappelant les diverses formules existantes telles que la déclaration d'absence d'intérêts ou la déclaration positive d'intérêts (financiers, convictions ou conceptions personnelles, etc.) de tout candidat à l'expertise scientifique.

Par ailleurs, une garantie supplémentaire d'indépendance pourrait être conquise par la mise en place d'un véritable statut de l'expert qui correspondrait en outre pour tout chercheur à une ambition légitime et à un prolongement normal de carrière et serait suffisamment attractif pour tout enseignant chercheur, ingénieur, juriste, etc.

Enfin, la collégialité de l'expertise qui est la règle générale dans le domaine de l'alimentation offre des garanties sérieuses pour son objectivité et pour son impartialité.

4.3.4. *Le lien entre les disciplines scientifiques : la question de l'interdisciplinarité*

A l'appui d'exemples comme le domaine de la nutrition et de l'alimentation, il apparaît qu'aucune discipline scientifique prise isolément telle que la physiologie, la biologie cellulaire ou moléculaire, la toxicologie, ne permet à elle seule de construire des recommandations suffisantes pour les instances publiques. Les domaines ou les thèmes relatifs à l'aliment sont par nature pluridisciplinaires et les connaissances acquises dans chacune des disciplines concernées doivent être rapprochées pour la validité de l'expertise scientifique. L'interdisciplinarité doit être améliorée par des solutions liées à la composition, à l'organisation et au fonctionnement des comités scientifiques et par le renforcement de démarches ou travaux intégratifs entre champs disciplinaires différents.

4.4. *Les autres considérations dans la politique alimentaire*

4.4.1. *Peut-on en établir la portée et les relier à la science ?*

Les autres considérations (juridiques, philosophiques, religieuses, sociologiques, éthiques, etc.) relèvent, elles aussi, d'ensembles organisés de connaissances dont le développement est lui aussi rationnel et logique. A partir de prémisses données, un certain nombre de conséquences logiques sont déroulées, qui peuvent déboucher également sur les trois fonctions évoquées pour la science même si, contrairement à la science, la fonction opérationnelle est la plus importante et la plus ancienne. Si les aspects cognitifs et instrumentaux de ces démarches peuvent être contestés par la science, les aspects opérationnels ne peuvent pas l'être, la science n'ayant aucune prise sur les fondements de ces ensembles, qu'ils soient issus de la raison ou " révélés ".

Plutôt que de s'interroger sur la place de ces ensembles et des considérations qui en sont issues, il est plus facile d'analyser comment la science se situe ou devrait se situer par rapport à eux :

- la science ne peut que reconnaître comme un fait scientifique l'existence de ces ensembles indépendants d'elle,
- la science peut fournir des outils pour mesurer l'importance ou l'impact de ces ensembles dans les conduites humaines. Par exemple, la science peut aider à prendre en compte de manière rigoureuse les attentes et les perceptions des consommateurs,
- la science peut fournir aussi des méthodes pour donner des schémas explicatifs aux aspects contingents de ces ensembles : pourquoi se sont-ils développés sous telle forme, en un lieu et en un moment donné de l'histoire.

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

4.4.2. La notion " d'autres facteurs légitimes "

Il n'est pas contestable que les critères sociaux, éthiques et culturels forment un ensemble de facteurs qui conditionnent les choix et les comportements alimentaires. Par exemple, le " contenu " moral ou éthique d'un aliment (produit élaboré dans des conditions contraires aux droits de l'homme, clonage des animaux de rente destinés à la production de viande, etc.) peut devenir un facteur déterminant dès qu'il est révélé au consommateur. Ces facteurs sont donc des facteurs légitimes en ce sens qu'ils devraient pouvoir conditionner l'acceptation ou le refus d'une norme ou d'une réglementation indépendamment de sa seule pertinence scientifique, par exemple pour l'appréciation de la sécurité des consommateurs.

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

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

4.4.3. Quels facteurs légitimes pourraient être pris en compte ?

Les facteurs d'aide à la décision d'ores et déjà considérés comme légitimes par certaines organisations internationales sont ceux qui participent à la réalisation des objectifs légitimes des Nations (sécurité nationale, protection de la santé ou de la sécurité des personnes, etc.). Certains de ces objectifs légitimes sont déjà listés.

4.4.3.1. Les facteurs légitimes susceptibles d'aider à la réalisation d'objectifs légitimes listés

4.4.3.1.1. La prévention des pratiques de nature à induire en erreur

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

- d'établir pour certains aliments des standards communs (cas du lait, du beurre, de la crème, des fruits et légumes, etc.), car en fonction de différences culturelles ou autres, les caractéristiques (composition, valeur nutritionnelle, etc.) ou procédés de fabrication sont très hétérogènes sous une même dénomination d'un pays à l'autre.
- de donner une information sur les produits conforme aux attentes des consommateurs, y compris sur leur mode de production, ce qui offre la possibilité d'exercer un libre choix. De plus, l'information est un instrument indispensable pour satisfaire les attentes du consommateur en matière de qualité (si l'on définit la qualité comme l'ensemble des caractéristiques d'une entité qui lui confère l'aptitude à satisfaire des besoins exprimés et implicites). Cette information ne se limite pas à l'étiquette.

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

4.4.3.1.2. La protection de la santé et de la vie des animaux (bien être des animaux)

Il s'agit d'une illustration particulière des préoccupations émergentes des consommateurs. La société, dont le mouvement associatif se fait souvent l'écho, est de plus en plus soucieuse du respect de la vie des animaux et certaines techniques peuvent être refusées indépendamment d'une efficacité et d'une innocuité scientifiquement démontrées (modification de la physiologie ou du comportement des animaux par des substances ou des modifications environnementales, augmentation des niveaux de productions, etc.).

4.4.3.1.3. La préservation de l'environnement

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

4.4.3.2. L'éthique

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

Dans le domaine alimentaire, la notion de consentement éclairé des consommateurs est parfois implicitement exploitée dans certains systèmes nationaux par le biais de l'étiquetage : l'information transmise est jugée comme suffisante, si elle est correctement faite, pour que le consommateur puisse exprimer son consentement par son acte d'achat renouvelé.

4.4.3.3. La prise en compte des demandes culturelles et religieuses ou morales

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

Par ailleurs, la fabrication ou le commerce d'un aliment dans des conditions avérées que la morale réprouve devraient légitimement pouvoir conduire les Etats au refus de toute norme ou règlement technique ayant pour objet de faciliter son commerce, sans préjuger d'autres critères d'appréciation (conditions de productions contraires aux droits de l'homme ou aux droits de l'enfant, etc.).

4.4.3.4. La préservation des grands équilibres économiques et sociaux

La dimension économique et sociale de la chaîne alimentaire est dans de nombreux pays dont la France, considérée comme primordiale. Les volumes de production et d'exportation, la proportion de

petits producteurs, le choix de modes de production agricole extensifs, la contribution des filières au maintien d'une population rurale, l'entretien de l'espace agricole, sont autant de critères socio-économiques placés sous influence directe des décisions de la politique alimentaire. Il n'apparaîtrait pas incongru que les gouvernements puissent évaluer les incidences des décisions internationales sur la vitalité des territoires et garantir la survie de certaines régions de production, selon des modalités permettant d'éviter la multiplication abusive d'entraves techniques aux échanges. Cette approche ne revient pas à prendre en compte des considérations externes à la science, mais plutôt à ouvrir les décisions à des disciplines telles que l'économie et la sociologie.

4.4.3.5. L'acceptabilité des risques et des mesures de gestion des risques par les consommateurs

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

4.4.3.6. Le bouleversement des modèles alimentaires traditionnels

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

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

4.5. Les demandes de la société

4.5.1. Mobiliser la science pour que l'alimentation participe au maintien de l'état de santé de la population

Les consommateurs considèrent la santé comme un tout, comme " un état de bien-être complet, tant physique que mental et social et non seulement une absence de maladie ou d'infirmité " conformément à la terminologie de l'OMS. Ils estiment que l'alimentation doit contribuer au maintien de l'état de santé et que la plupart des innovations dans le domaine alimentaire devraient comporter une aspiration au " mieux être " des consommateurs, notamment dans la durée et avec des bénéfices directs et indirects. Les connaissances scientifiques devraient prioritairement être mobilisées pour atteindre cet objectif.

4.5.2. Des demandes relatives à l'analyse du risque alimentaire et à l'expertise scientifique

Les représentants du monde scientifique rappellent la nécessité de séparer évaluation et gestion des risques. Ils pensent que l'évaluation des risques doit reposer strictement sur des facteurs scientifiques alors que la gestion repose par nature sur des facteurs scientifiques et sur d'autres facteurs.

Ils évoquent la nécessité d'intégrer les sciences sociales dans le champ des sciences de l'aliment. D'une part elles peuvent intervenir pour aider à comprendre certaines caractéristiques des comportements alimentaires (déterminants économiques, sociologiques, psychologiques, neurologiques, etc.), d'autre part, elles peuvent aider à la prise de décision par l'éclairage qu'elles donnent sur les attentes du consommateur.

Ils insistent sur le fait que la science ne doit pas servir d'alibi pour des décisions prises sur d'autres critères. Ils se disent favorables à la nécessité pour l'autorité publique de devoir justifier toute décision politique dans le domaine de l'aliment.

Les consommateurs se disent vigilants à l'égard des opinions scientifiques dominantes. Ils

demandent que certaines contributions scientifiques, lorsqu'elles sont en opposition avec d'autres, ne soient pas minimisées voire simplement non citées afin de faire ressortir un consensus scientifique qui existe rarement dans les sciences biologiques. Pour eux, aucun avis scientifique ne doit être disqualifié sous le seul prétexte qu'il est minoritaire.

De nombreux représentants de la société civile rappellent les principes de l'expertise scientifique : indépendance, excellence, transparence. La transparence est en particulier indispensable pour le recrutement des experts. La différence entre expert et chercheur ne doit pas être oubliée par les pouvoirs publics et tout chercheur devrait être formé à l'expertise dans le cadre d'un déroulement normal de carrière.

Les scientifiques insistent sur la nécessité de faire intervenir les bons experts et sur la nécessité d'une pluridisciplinarité de l'expertise.

Ils insistent sur les aspirations légitimes de la société civile et notamment sur l'acceptabilité du risque par le consommateur. Ils pensent qu'il est indispensable de communiquer tout en expliquant de façon convaincante que le risque zéro n'existe pas.

Ils jugent l'information insuffisante pour améliorer la perception de la science et de l'idée de progrès par le public. Ils indiquent qu'une relation entre la connaissance et les attitudes existe et qu'il est nécessaire que le consommateur puisse percevoir dans la science une valeur d'utilité. Il ne faut pas laisser les citoyens démissionner et s'en remettre exclusivement aux experts.

Les représentants des pouvoirs publics attirent l'attention sur la nécessité d'une réévaluation périodique des avis scientifiques rendus et sur le fait que l'étiquetage des produits n'est probablement pas une solution universelle.

4.5.3. Une demande d'encadrement plus formel de l'innovation dans le domaine alimentaire de la part d'associations de consommateurs

Pour premier principe, les consommateurs estiment qu'une nouvelle technique ou substance introduite, ne doit pas mettre en péril l'ensemble du dispositif de production et déstabiliser les filières existantes. Dans un contexte de surproduction, ils se sont prononcés depuis plusieurs années pour une agriculture durable, plus respectueuse à la fois de la santé humaine ou animale, et de l'environnement. Toute innovation n'allant pas dans ce sens, et risquant d'introduire un différentiel santé entre consommateurs en fonction notamment de leurs moyens financiers, est à bannir.

Un autre point important pour les consommateurs est le fait que certaines innovations qui sont à évaluer dans un processus d'analyse des risques ne devraient être autorisées que lorsqu'une surveillance et une traçabilité des procédures permettant l'arrêt des fabrications et le retrait des denrées sont possibles matériellement et économiquement. Il doit s'agir d'un préalable à l'introduction de l'innovation. Le contrôle du dispositif doit être parfaitement transparent, et l'engagement financier du pétitionnaire doit avoir été obtenu pour les éventuelles recherches complémentaires qui pourraient lui être demandées.

Ils considèrent également que, lors de l'introduction d'une nouvelle substance ou de l'adoption d'un nouveau procédé, les bénéfices doivent en être démontrés, les risques établis ainsi que les éventuelles possibilités de les minimiser. Le rapport bénéfices/risques de toute innovation doit être comparé à celui des techniques ou substances existantes permettant d'atteindre le même objectif. Lorsque les bénéfices ou risques sont contestés par une partie de la population ou par des scientifiques et que l'introduction de l'innovation est pourtant effective, ils recommandent vivement de s'interroger sur la responsabilité pénale en cas d'accident et sur le financement du suivi nécessaire à prouver l'innocuité de l'innovation pour les consommateurs et l'environnement.

4.5.4. Une demande de contrôle démocratique dans le domaine alimentaire

L'aliment conserve en France particulièrement un fort ancrage culturel. La tradition gastronomique et culinaire, l'attachement au terroir, sont souvent considérés comme un patrimoine collectif. Par voie de conséquence, les innovations dans le domaine alimentaire ne sont pas toujours perçues comme un facteur de progrès par les consommateurs.

S'ils ne réfutent pas l'idée que la science peut initier l'évolution des références et des comportements alimentaires, ils demandent avec fermeté que les sauts technologiques ou scientifiques fassent l'objet d'une réelle validation démocratique parce que la société est coresponsable du progrès.

La société aspire à une instrumentation pour un contrôle démocratique à l'aval des instances scientifiques qui associerait le citoyen aux grandes évolutions et à l'idée de progrès dans le domaine de l'alimentation.

4.5.5. Une demande de responsabilisation de la communauté scientifique

Dans le domaine de l'alimentation, il existe souvent une grande dissociation dans le temps entre l'émission d'un avis scientifique ayant contribué à la prise de décision publique et l'éventuelle survenue de dommages pour l'homme, l'animal ou le milieu naturel, imputables à cette décision. Les liens de causalités ne sont pas forcément simples à mettre en évidence et la responsabilité de la communauté scientifique, des responsables de la politique de recherche, des organismes de recherche eux-mêmes et de l'expertise scientifique peut être diluée dans les arcanes des organismes institutionnels. La société demande de promouvoir des méthodes permettant de " tracer " les avis et rapports utilisés par l'autorité publique pour la prise de décision et d'en effectuer un classement officiel, qu'il s'agisse d'avis d'espèce ou d'avis de portée générale.

4.5.6. Une demande de clarification quant à l'usage du principe de précaution dans le cadre de la gestion des risques alimentaires

La mise en œuvre du principe de précaution équivaut devant le doute à instaurer des dispositions favorables à l'homme, à l'animal ou à l'environnement s'il est exposé à un danger et à des risques insuffisamment caractérisés.

Le " conflit " est celui du besoin de réponses immédiates de la part de l'autorité publique et du besoin de durée de la part des scientifiques chargés de faire progresser l'état des connaissances. Il est bien des situations où les incertitudes de la science sont encore grandes lorsque l'autorité publique s'estime devant l'obligation de trancher pour telle ou telle question relative au risque alimentaire.

Les difficultés actuelles tiennent à l'hétérogénéité des conditions d'application du principe de précaution, à l'inexistence de supports juridiques appropriés en dehors des thèmes relatifs à l'environnement et à une multitude d'options sur les conditions de son déclenchement. Il est demandé de recourir à bon escient au principe de précaution dans le cadre d'un équilibre entre deux options radicalement distinctes : soit laisser le marché décider (approche très libérale utilisée aux Etats-Unis), soit recourir au principe de précaution dès que les dangers ne sont pas nettement circonscrits.

4.5.7. Une demande d'informations pertinentes et objectives

L'accumulation des connaissances ne rend pas le monde plus intelligible pour la plupart de nos contemporains et la vitesse d'apparition de nouvelles applications de la science fait peur. Ces deux aspects participent certainement à quelques attitudes actuelles : la contestation sur les avancées technologiques (ou du moins certaines d'entre elles), l'orientation de nombreux individus vers des systèmes globaux explicatifs et surtout fournisseurs de sens (idéologie, intégrismes, sectes, etc.), ou la démission complète.

Dans ce contexte, améliorer la transparence de l'information est une réelle nécessité. Une difficulté incontestable procède de la complexité des sujets traités et de la manière de les rendre intelligibles pour un public qui ne dispose pas globalement d'une formation spécifique lui donnant compétence en ce domaine.

S'il est probablement nécessaire d'élever le niveau de culture générale qui est un précurseur de comportements éclairés chez les consommateurs, ce qui exige du temps, il importe surtout de concevoir des méthodes de communication qui permettent de limiter les réflexes de masse qui conduisent, à la moindre suspicion, au refus des produits par excès de précaution et déstabilisent les filières.

Par ailleurs, l'information diffusée à propos des aliments et de leur sécurité devrait emprunter des voies officielles garantant d'indépendance et d'objectivité qui pourraient aisément trouver leur place dans les organes existants en matière d'information du public.

Enfin, les consommateurs expriment parfois des refus et l'étiquetage des produits ne saurait être une réponse adéquate, du fait notamment d'un prix différent des denrées ou de la difficulté pour une partie de la population de lire cet étiquetage. Ces refus des consommateurs, mis en évidence par voie d'enquête ou de sondage, selon des méthodes validées, devraient être respectés lors de l'élaboration des règles régissant le commerce international.

5. *Composition du groupe de travail*

Président : Madame GAILING (ANIA / NESTLE)

Rapporteur : Monsieur NAIRAUD (CNA/DGAI)

Collège consommation : Mme GUILLON (UFCS), Mme NICOLI (UFC), M. PERROT (CSCV), M. PHILIPPE (ANC).

Collège production agricole : Mme BERTRAM (FNSEA).

Collège transformation : Mme GUITTARD (SYNPA), Mme MELEDIE (SYNPA), M. GESLAIN (ANIA).

Collège administration : Mme BAELDE (DGCCRF), Mme GUNZLE (DGCCRF / secrétariat du CNA), Melle HERBINET (DGAI), Mme ROUBAN (DGSI), M. DOUSSIN (DGCCRF), M. DUCROCQ (DGCCRF), M. FERRY-WYLCZEK (DGAI), M. MARTINEAU (SGCI), M. POIRSON (SGCI), M. REVERBORI (DGAI), M. ROCHE (DGAI), M. NAIRAUD (DGAI / secrétariat du CNA).

Collège institutions et organismes scientifiques : Mme COLLET-RIBBING (CNERNA), Mme RÖSTEL (ANMV), M. CHAMBOLLE (INRA), M. MARTIN (INSERM), M. WAL (INRA-CEA), M. AUBERT (INRA).

Personnalités auditionnées : Mme GUILLOU (DGAI), Mme LECOURT (DGCCRF/ Ex.cabinet), Mme NOIVILLE (CNRS/Département sciences et droit), M. BOISSEAU (CNEVA), M. BOY (CEVIPOF), M. DORMONT (CEA), M. GABRIE (DGCCRF), M. GALLOUIN (INA-PG), M. KAHN (INSERM), M. PAILLOTIN (INRA), M. PASCAL (CNERNA), M. SIRAT (Ancien Grand Rabbín de Paris).

Le CNA est une instance consultative indépendante

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

Le CNA représente toute la " chaîne alimentaire " .

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

Le CNA émet des avis et recommandations

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