

Conseil national de l'alimentation

Position n° 51

*Propositions du CNA pour la mise en place
d'un Observatoire de l'alimentation*

Ministère de l'agriculture et de la pêche
Ministère de la santé et des solidarités
Ministère des PME, du commerce,
de l'artisanat et des professions libérales

Position n°51 adoptée le 19 mai 2005

CNA

Sommaire

1.	Préambule	4
2.	Contexte actuel	5
2.1.	Le dispositif public d'observation de l'alimentation d'un point de vue nutritionnel ou de sécurité sanitaire	5
2.2.	Les dispositifs publics et privés d'observation de l'alimentation d'un point de vue socio-économique	5
2.3.	Il n'existe plus d'enquêtes " alimentaires " à l'INSEE et de CNIS " alimentation "	6
3.	L'identification des besoins	6
3.1.	Les attentes des professionnels de l'agroalimentaire	6
3.1.1.	Mieux cerner les nouvelles tendances de consommation	6
3.1.2.	Mettre davantage de données exploitables à disposition des PME et TPE	7
3.2.	Les attentes des professionnels agricoles	7
3.2.1.	Mieux appréhender les effets des politiques de qualité et d'origine et les nouvelles tendances de consommation	7
3.2.2.	Faire le lien avec la formation des prix	7
3.3.	Les attentes des associations de consommateurs	8
3.3.1.	Une gouvernance qui prenne davantage en considération leurs besoins et leurs attentes	8
3.3.2.	Des instruments de mesure de leurs perceptions	8
3.4.	Les attentes des professionnels de la restauration collective	8
3.5.	Les attentes des pouvoirs publics	9
3.6.	Les attentes des chercheurs en sciences humaines et sociales et en marketing	9
3.7.	Les propositions des producteurs de données	10
4.	Missions et fonctionnement de l'Observatoire	10
4.1.	Missions de l'Observatoire	10
4.2.	Fonctionnement de l'Observatoire	12
4.2.1.	Production de données transversales répétées : le baromètre de l'alimentation	12
4.2.2.	Centralisation des données existantes et coordination de l'acquisition de données nouvelles	12
4.2.3.	Analyse des données et mise en perspective	12
5.	Forme juridique et parties prenantes	13
5.1.	Forme juridique	13
5.2.	Parties prenantes	14
5.2.1.	Les acteurs opérationnels de la collecte et de l'analyse des données	14
5.2.2.	Les utilisateurs des données	14
6.	Préfiguration de l'expertise socio-économique	15
7.	Première évaluation des ressources à mobiliser	16
8.	Composition du groupe de travail	16

1. Préambule

1.1 Mandat du groupe de travail

Les travaux préliminaires engagés dans le cadre du Partenariat national de développement des industries agricoles et alimentaires (PNDIAA), auxquels a contribué le président du CNA en qualité de président du groupe n°6 du PNDIAA intitulé " Mieux répondre aux attentes de la société ", ont fait ressortir notamment que les divers outils d'enquête dans le domaine de l'alimentation ne sont ni coordonnés, ni suffisamment en lien avec la recherche en sciences économiques et sociales et leurs résultats ne font l'objet d'aucune centralisation. Il est donc difficile de comparer les enquêtes et d'exploiter de façon croisée les résultats, notamment en raison de l'absence d'unité méthodologique.

Cet état de fait soulève des problèmes d'accès à l'information, notamment pour les petites entreprises, de cohérence pour assurer des diagnostics fiables et objectifs. Nicolas FORISSIER, Secrétaire d'Etat à l'agriculture, à l'alimentation, à la pêche et à la ruralité a donc demandé au CNA, par saisine datée du 26 novembre 2004, dans le prolongement de son travail sur la création d'un baromètre de la perception de l'alimentation, un avis sur les voies possibles et souhaitables de rationalisation du dispositif et, le cas échéant sur la création d'un Observatoire de l'alimentation qui articulerait tous les outils et donnerait à l'ensemble une plus grande cohérence, notamment au regard des finalités économiques et sociales.

Si l'objectif initial de la création d'un observatoire est de permettre aux entreprises et à leurs fournisseurs agricoles de mieux appréhender la demande et d'adapter l'offre en conséquence, il est néanmoins indispensable de souligner que :

- Les attentes de tous les acteurs de la chaîne agroalimentaire doivent être prises en compte dans cette réflexion, " *l'intérêt des acteurs à participer à une telle structure étant essentiel à la recevabilité de l'idée* ";
- Le souci d'optimiser les fonds publics rend nécessaire l'identification de besoins non encore recensés dans le cadre du PNDIAA mais qui sont susceptibles d'émerger à court terme.

En conséquence, l'identification de l'existant et des attentes de l'ensemble des acteurs qui forment les différents collèges du CNA a été le point de départ de la réflexion pour la formalisation d'un projet acceptable par tous.

1.2 Un Observatoire pour quoi faire ?

Le terme " observatoire " n'est pas forcément le plus approprié. C'est un terme qui a abondamment été utilisé pour mettre en place des dispositifs ces dernières années et qui recouvre désormais des réalités très différentes d'une expérience à l'autre. Par ailleurs, il existe déjà " l'observatoire des consommations alimentaires " domicilié à l'AFSSA depuis 1999. Ce choix sémantique pourrait engendrer de la confusion et amoindrir la clarté et la lisibilité du nouveau dispositif à mettre en place. Néanmoins nous continuerons à utiliser ce terme, même si ce que l'on cherche à construire se rapproche plus d'un " point focal " ou " centre d'observation " constituant un lieu de ressources sur l'alimentation, un référent à partir duquel une meilleure coordination des enquêtes sera possible.

Traditionnellement, on confie à un observatoire trois types de fonctions : la mise en commun des informations, l'appui à l'évaluation et l'analyse prospective. L'outil que nous cherchons à construire ne dérogerait pas à cette habitude.

D'ores et déjà, le CNA a validé lors de la séance plénière du 14 décembre 2004 le principe du lancement d'un baromètre de la perception de l'alimentation, qui a vocation à intégrer naturellement le nouvel Observatoire.

1. Etude de la " faisabilité d'un observatoire de l'alimentation articulant l'ensemble des outils d'observation " réalisée par Gwenaëlle BIZET, Caroline QUINO et Virginie RODA dans le cadre d'un travail de groupe d'élèves de l'Ecole nationale du génie rural des eaux et des forêts, commanditée par le CNA en février 2005.

Dans ces conditions, on peut donc d'emblée envisager trois missions pour l'Observatoire de l'alimentation :

- la production de données nouvelles ;
- la centralisation des données issues des enquêtes existantes et la coordination amont des enquêtes socio-économiques ;
- l'analyse de l'ensemble de ces données et leur mise en perspective dans le but d'anticiper les évolutions futures.

Il faut néanmoins préciser ces missions en fonction d'une part de l'existant et d'autre part des attentes des différents acteurs.

Il faut aussi rappeler que, de la clarté de son mandat, dépendra l'efficacité de cette nouvelle instance au service de tous les acteurs du domaine alimentaire.

2. Contexte actuel

2.1. *Le dispositif public d'observation de l'alimentation d'un point de vue nutritionnel ou de sécurité sanitaire*

Comme l'a très bien mis en évidence le rapport de l'ENGREF, les enquêtes à visées nutritionnelle et sanitaire dans le domaine de l'alimentation se sont fortement développées ces dernières années.

L'Observatoire des consommations alimentaires a été créé par décret en 1990 puis transféré à l'AFSSA suite à l'application de la loi 1er juillet 1998 qui donnait à l'AFSSA la mission d' "*observation des consommations alimentaires et de leurs conséquences sanitaires* ". En 1999, une unité de surveillance et d'épidémiologie nutritionnelle a été créée au sein de l'Institut de veille sanitaire (InVS) qui a pour mission "*le regroupement des données provenant de structures existantes qui collectent des informations dans le domaine de la surveillance de la santé et de l'état nutritionnel des populations* ²". Ces deux établissements sont amenés à collaborer étroitement entre eux du fait de la proximité des missions de surveillance épidémiologique (InVS) et d'évaluation des risques (AFSSA). Par ailleurs, les plans de surveillance et de contrôle des administrations (Direction générale de l'alimentation, Direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes, Direction générale de la santé) observent et contrôlent la qualité sanitaire des aliments consommés, y compris l'eau de boisson, que ceux-ci soient produits sur le territoire national ou importés. Le Centre d'information sur la qualité des aliments (CIQUAL) situé au sein de l'AFSSA compile et publie les données sur la composition nutritionnelle des aliments. L'INPES, établissement public ayant succédé au CFES, réalise par ailleurs périodiquement des photographies des comportements et attitudes en matière de nutrition à travers le baromètre Santé Nutrition. Plusieurs équipes de recherche, notamment à l'INRA et à l'INSERM exploitent les informations issues de ce dispositif et diligentent des études spécifiques.

2.2. *Les dispositifs publics et privés d'observation de l'alimentation d'un point de vue socio-économique*

L'information de nature socio-économique sur l'alimentation qui pourrait nourrir l'Observatoire de l'alimentation est actuellement très abondante, même si elle n'est pas toujours publiée et disponible en raison de la confidentialité des études de type marketing. Parmi les acteurs publics produisant une telle information figure en premier lieu le service central des enquêtes et études statistiques du ministère de l'agriculture (SCEES), les offices interprofessionnels tels que l'OFIMER ou l'OFIVAL. Les douanes apportent des informations essentielles sur les importations et les exportations. La comptabilité nationale de l'INSEE consolide diverses informations économiques sur l'alimentation (production, échanges, consommation). Les interprofessions elles-mêmes produisent et diffusent des

2. HCSP (2000) Pour une politique nutritionnelle de santé publique en France, enjeux et propositions, juin, page 171

informations sur les marchés alimentaires, l'évolution des prix, les productions et les consommations. C'est le cas en particulier de l'interprofession laitière (CNIEL-CIDIL), de l'interprofession fruits et légumes (INTERFEL), des associations professionnelles telles que l'Alliance⁷.

Par ailleurs, des sociétés d'études privées produisent et commercialisent des dispositifs d'information permanents d'observation des achats des ménages, des ventes, des prix. On distingue habituellement les panels " distributeurs " qui suivent les ventes en magasin et les panels " consommateurs " auprès des ménages tels que le panel ConsoScan de TNS Sécodip.

Il existe par ailleurs des études plus ponctuelles, ou répétées dans le temps à intervalle plus ou moins régulier, telles que les études " usages et attitudes " centrées sur le comportement des consommateurs à l'égard des produits et le plus souvent commanditées par les industriels.

Les associations de consommateurs font aussi appel aux instituts privés pour leurs propres besoins d'enquêtes qui peuvent donner lieu à une publication des résultats dans leurs revues respectives ou à travers la presse grand public.

Les délais de publication de ces différentes sources d'information sont très divers (de quelques semaines à quelques mois, voire deux à trois ans).

Les objectifs visés par ces différents systèmes d'information sont très variés : étude de la conjoncture, suivi des parts de marchés des acteurs, optimisation du marketing-mix, réflexion stratégique, etc.

Il existe enfin une communauté scientifique qui explore les dimensions historiques, sociologiques et économiques de l'alimentation, appuyée en particulier par les appels d'offre " recherche " successifs de ces dernières années soutenus par les ministères en charge de l'agriculture et de la recherche (programme aliment qualité sécurité - AQS - par exemple).

2.3. *Il n'existe plus d'enquêtes " alimentaires " à l'INSEE et de CNIS " alimentation ".*

La part des sources d'information publiques sur les déterminants socio-économiques des choix alimentaires a fortement diminué depuis l'arrêt par l'INSEE en 1991 des enquêtes sur les achats alimentaires des ménages faute de financement suffisant. L'INRA et l'INSEE tentent de compenser cet arrêt par le développement d'un volet quantitatif sur l'alimentation au sein de l'enquête périodique sur le budget des ménages. Mais ces travaux ne peuvent pas vraiment prétendre combler le vide en terme d'information laissé par l'arrêt des enquêtes alimentaires de l'INSEE.

Par ailleurs, le CNIS " alimentation " - formation du Conseil national de l'information statistique centrée sur les enquêtes dans le domaine de l'alimentation - a été regroupé avec la formation " industrie ". Il n'existe donc plus de CNIS " alimentation " en tant que tel alors qu'il existe par exemple un CNIS " santé " coordonné par la Direction de la recherche, de l'évaluation et des études statistiques (DREES) du ministère des affaires sociales et un CNIS " environnement " coordonné par l'Institut français de l'environnement (IFEN) .

Compte tenu de cet existant, il convient de définir le champ d'intervention de l'Observatoire et les objectifs qui pourraient lui être assignés en partant des besoins des acteurs, car pour que l'Observatoire fonctionne, il faut que tous les acteurs y trouvent un réel intérêt.

3. *L'identification des besoins*

3.1. *Les attentes des professionnels de l'agroalimentaire*

3.1.1. *Mieux cerner les nouvelles tendances de consommation*

Depuis assez longtemps, les marchés alimentaires dans nos sociétés occidentales sont arrivés à maturité. La croissance se poursuit mais avec des rythmes ralentis : la progression annuelle de la

dépense alimentaire en euros constants est de l'ordre de 0,9% au cours des dix dernières années. Alors que cela ne s'était jamais produit, la dépense a diminué en 2004. Les stratégies de différenciation des industriels sont donc inéluctables : déclinaison de gammes, recherche de niches, etc. C'est pourquoi, il devient essentiel de cerner avec précision les attentes des consommateurs qui reposent en partie sur des croyances et des représentations collectives.

Le secteur industriel (et dans une moindre mesure celui de la distribution) est sans doute le plus grand commanditaire d'enquêtes dans le domaine alimentaire. Cependant, ces enquêtes restent le plus souvent confidentielles et demeurent aussi très segmentées selon les marchés. Par ailleurs, il faut souligner que le lancement d'enquêtes est coûteux et qu'en conséquence ce type d'outil de connaissance de l'évolution des marchés n'est pas toujours accessible aux petites entreprises du secteur qui s'en remettent alors aux seules enquêtes commanditées par les associations professionnelles (ANIA, Alliance 7, etc.).

3.1.2. Mettre davantage de données exploitables à disposition des PME et TPE

Souvent des données d'intérêt pour les PME et TPE existent mais elles n'en sont pas informées. Un observatoire devrait donc à leur égard avoir une fonction d'information sur l'ensemble des données de production, de consommation, de comportement et d'attentes des consommateurs, par exemple en éditant une lettre périodique d'information.

Plus que des données brutes, ces entreprises de petite taille demandent des éléments d'appréciation analysés et interprétés au regard de leur activité. Elles veulent connaître les tendances lourdes de la consommation, de l'innovation et de son acceptation, pour être en mesure d'adapter leur offre.

Enfin, elles sont intéressées à connaître les attentes spécifiques que les consommateurs expriment à leur égard soit au plan européen, soit au plan national, voire régional.

3.2. Les attentes des professionnels agricoles

3.2.1. Mieux appréhender les effets des politiques de qualité et d'origine et les nouvelles tendances de consommation

Le monde agricole est intéressé par les nouvelles tendances de consommation en particulier dans le cadre de l'élaboration des politiques de qualité et de l'équilibre dans certaines filières entre produits frais et transformés.

Les organisations professionnelles agricoles sont très impliquées dans l'élaboration et les évolutions des référentiels des signes officiels de la qualité et de l'origine. Le CNA a identifié, dans son avis n°45, certaines lacunes en matière de données concernant les démarches sous signes officiels de qualité et d'origine ou portant une mention spécifique (fermier ou montagne). De plus, il existe très peu de données sur la vente directe.

Concernant les filières " à double fin ", l'évolution des tendances de consommation, et notamment, la préférence des consommateurs pour des produits frais ou transformés, sont des données nécessaires pour permettre aux organismes de développement d'accompagner l'adaptation des pratiques des agriculteurs.

Il serait donc important que cet observatoire se saisisse de ces différentes problématiques (démarches qualité - circuits de commercialisation), en termes de perception des consommateurs mais aussi de consommation réelle.

3.2.2. Faire le lien avec la formation des prix

Aujourd'hui, le syndicalisme agricole réclame unanimement des prix rémunérateurs pour les agriculteurs et dénonce la baisse des prix des matières premières agricoles. A l'opposé les consom-

mateurs protestent contre l'augmentation des prix dans le domaine alimentaire. La situation semble donc assez paradoxale. Les initiatives se multiplient pour y voir plus clair dans la formation des prix agricoles :

- Certains syndicats agricoles ont mis en place depuis plusieurs années maintenant un observatoire des prix à la consommation sur 40 produits ;
- Le Service des nouvelles des marchés du ministère de l'Agriculture (SNM) a présenté le 1^{er} avril 2005 un indicateur d'observation des marchés.

Ces observatoires fournissent un ensemble de données qu'il n'est malheureusement pas toujours possible de relier entre elles.

Si la formation des prix reste un sujet d'analyse très important pour la production agricole, cette thématique demeure un sujet d'une grande complexité, que l'Observatoire de l'alimentation ne peut raisonnablement prendre en charge en tant que tel. En revanche, il serait intéressant qu'il puisse produire des analyses concernant l'articulation entre les comportements alimentaires, les nouvelles tendances de la consommation et le prix des produits.

3.3. Les attentes des associations de consommateurs

3.3.1. Une gouvernance qui prenne davantage en considération leurs besoins et leurs attentes

Depuis 1973, la Commission européenne effectue un suivi régulier de l'opinion publique dans les Etats membres (Eurobaromètre). Ce suivi constitue une aide précieuse à la préparation, la décision et l'évaluation de son travail. Ainsi l'Eurobaromètre sur les biotechnologies réalisé en 2002 a été un élément fondamental dans l'élaboration de nouvelles règles sur l'étiquetage et la traçabilité des OGM.

Il serait intéressant de développer le même type d'outil en France pour sonder les consommateurs en amont de l'élaboration des projets de réglementation. Le baromètre devrait être :

- complémentaire de la concertation avec les associations consoméristes ;
- articulé avec les enquêtes réalisées au niveau européen pour mettre en évidence les éventuelles divergences de perception chez les consommateurs européens.

3.3.2. Des instruments de mesure de leurs perceptions

De nombreux facteurs sont susceptibles de faire évoluer la perception des consommateurs sur leur alimentation. Il serait intéressant d'identifier l'ensemble de ces facteurs et d'analyser leur contribution respective à l'élaboration de l'opinion publique dans le domaine alimentaire et en particulier d'analyser :

- Le rôle du marketing alimentaire (publicités, allégations, couponning, marketing direct, etc.) dans le choix des produits en fonction des catégories socioprofessionnelles, de l'âge, de l'origine, etc ;
- L'impact des crises alimentaires sur les achats des ménages dans la durée et en fonction du traitement médiatique des crises ;
- Le niveau de connaissance des consommateurs en fonction de leurs sources d'information et de formation sur l'alimentation (médias, écoles, familles, industries agroalimentaires, etc.).

3.4. Les attentes des professionnels de la restauration collective

Aujourd'hui, la restauration collective correspond en moyenne à 100 repas par an et par personne. La restauration hors foyer (RHF) correspond donc à une part importante de notre alimentation. Or, pour ce secteur, les informations sur les produits (OGM, allergènes, origine, etc.) fournies aux consommateurs ne sont pas identiques à ce qui est fait en linéaires en raison des difficultés tech-

niques soulevées ou des particularités réglementaires. Rien ne dit d'ailleurs que les attentes sont strictement de même nature, mais il serait souhaitable de caractériser plus précisément les demandes d'information.

Les restaurants scolaires posent un problème particulier compte tenu des publics auxquels ils s'adressent. Les avis du CNA et le test de Que Choisir de février 2005 montrent que les facteurs socio-économiques (environnement du repas, implication des parents d'élèves, coût des matières premières, responsabilité de la gestion, etc.) jouent un rôle majeur dans la qualité des repas. Une étude approfondie des paramètres socio-économiques susceptibles d'améliorer la qualité des repas servis en restaurants scolaires, dans un contexte d'augmentation de la prévalence de l'obésité chez les enfants, s'impose désormais.

3.5. *Les attentes des Pouvoirs publics*

Les registres d'intervention de l'Etat dans le domaine de l'alimentation sont nombreux : gestion des risques sanitaires alimentaires ; organisation de la loyauté des transactions commerciales et de l'information adéquate des consommateurs ; organisation des filières et des marchés ; protection des savoir-faire traditionnels ; etc.

La nature de ces interventions peut prendre des formes variées ayant un caractère plus ou moins contraignant pour les opérateurs du secteur concurrentiel : réglementation et contrôle officiel assorti de sanctions administratives ou pénales, encouragements financiers, lancement de programmes de recherche, de formation, d'information des consommateurs, etc.

Pour ses missions et pour l'efficacité des mesures envisagées, l'Etat a besoin de données objectives et dynamiques permettant une compréhension satisfaisante du marché et une anticipation des évolutions prévisibles. Il s'agit en particulier de saisir l'offre (volumes de production, de vente, valeurs monétaires, débouchés et circuits commerciaux, segmentation, etc.) et la demande (volume des achats des ménages, de consommation, des usages et attitudes, des perceptions des produits et des acteurs, etc.) et leurs évolutions.

Par exemple, les études montrent qu'en 2020, la population des plus de 65 ans augmentera nettement (plus de 13 millions de personnes) comparée aux autres tranches d'âges qui se stabiliseront (moins de 25 ans et 45-65 ans) ou diminueront (25-45 ans). Parallèlement à ces changements " prévisibles ", il peut être intéressant d'avoir des données prospectives sur les évolutions des comportements alimentaires. En effet, la réglementation alimentaire est élaborée en fonction des habitudes de consommation actuelles mais sa pérennité est souvent assez longue compte tenu des modalités de concertations internationales qui deviennent de plus en plus lourdes (élargissement de l'Europe, transfert de compétences au niveau international en lien avec l'OMC, etc.). Il peut donc s'avérer tout à fait fondamental de prévoir les évolutions à moyen terme de la consommation alimentaire.

L'exploitation optimale de ces données peut nécessiter un processus d'expertise socio-économique, voire une concertation institutionnelle (dans le cadre du CNA ou du CNC). Mais en toute hypothèse, la collecte et l'agrégation de données sont nécessairement les points de départ d'un processus d'aide à la décision publique plus ou moins élaboré.

3.6. *Les attentes des chercheurs en sciences humaines et sociales et en marketing*

Les chercheurs ne peuvent travailler et apporter une véritable valeur ajoutée qu'à partir du moment où ils disposent de suffisamment de données d'enquêtes. L'Observatoire devrait pouvoir mettre à leur disposition les données collectées et pourrait passer des commandes en fonction des interrogations et des priorités que ses membres auraient définies.

Par simple effet mécanique, l'accroissement des données disponibles est susceptible de concourir au développement des travaux de recherche en sciences humaines et sociales ayant trait à l'alimentation.

Par ailleurs, l'Observatoire devra recourir à une expertise externe pour analyser les données recueillies, ce qui devrait se traduire par la constitution de nouveaux réseaux et structurer l'activité des différents laboratoires de recherche en sciences humaines et sociales dans le domaine alimentaire.

3.7. *Les propositions des producteurs de données*

Les producteurs publics et privés de données (SCEES, CREDOC, TNS Sécodip, etc.) sont intéressés à s'impliquer dans la mise en place de l'Observatoire. Les instituts privés (CREDOC, Sécodip, etc.) indiquent que les principaux clients de leurs études ou panels sont les industries, les distributeurs et les organismes publics, chacun achetant pour son secteur et un usage propre, les données qui l'intéressent. Ils soulignent que le problème du droit d'usage des données et de leur confidentialité devra être traité.

Ils font remarquer qu'il n'existe actuellement aucun outil transversal et permanent qui pourrait prendre le relais des enquêtes alimentaires de l'INSEE. Ils proposent de constituer pour l'Observatoire un système d'enquête permettant d'assurer la collecte d'informations transversales répétées, dont le coût serait proportionnel à la complexité du questionnement.

Par ailleurs, il semble possible aux instituts privés de mettre à disposition de l'Observatoire certaines données, notamment des données anciennes ou des données financées exclusivement sur fonds publics dès lors que leurs commanditaires ne s'y opposent pas et ce, à des coûts accessibles.

Le service central d'études et d'enquêtes statistique du Ministère de l'agriculture (SCEES), indique qu'il dispose uniquement d'enquêtes auprès des producteurs (primaires, industriels, etc.) et non d'enquêtes réalisées directement auprès des ménages. Il réalise également à partir de ces données des bilans d'approvisionnement agroalimentaires qui permettent une évaluation de la consommation apparente des produits agricoles et de leurs dérivés. L'ensemble de ces données pourra servir de données de cadrage complétant les données recueillies par ailleurs au niveau des ménages.

4. *Missions et fonctionnement de l'Observatoire*

4.1. *Missions de l'Observatoire*

L'identification des attentes des différents acteurs fait apparaître des besoins très divers mais un réel intérêt pour la mise en place d'un Observatoire de l'alimentation. On peut dégager deux objectifs principaux assignés à cet Observatoire :

- L'aide à la décision des professionnels dans l'adaptation de leur offre à la demande et la recherche de crédibilité. Un objectif d'accompagnement, en particulier des PME et TPE, et selon des modalités à préciser, peut lui être assigné ;
- L'aide à la décision des Pouvoirs publics pour l'élaboration de la législation alimentaire.

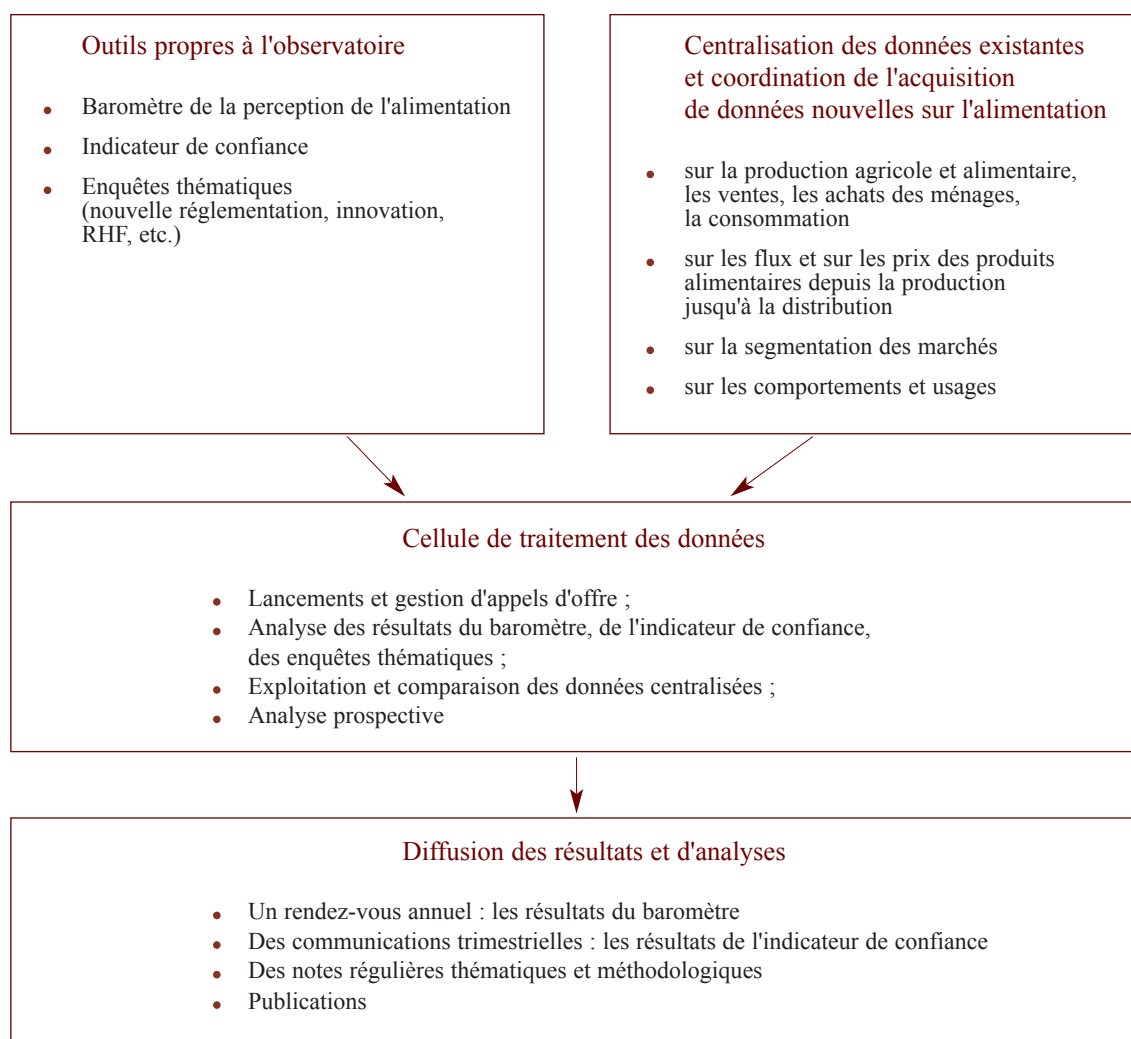
Pour répondre à ces objectifs, l'Observatoire aura donc trois missions principales :

- La production de données ponctuelles sur l'opinion des consommateurs sur des questions d'actualités (projet législatif, crise alimentaire, etc.) et d'indicateurs pérennes sur l'évolution de la perception de l'alimentation par les consommateurs et sur l'évolution des comportements alimentaires. Cette mission est remplie par le lancement du baromètre de la perception de l'alimentation puis sa reconduction à échéances répétées. Elle débouchera en particulier sur la production d'un indicateur synthétique de confiance des consommateurs vis-à-vis de l'alimentation ;
- La centralisation des données existantes et la coordination amont des enquêtes socio-économiques. Il existe aujourd'hui des données socio-économiques éparées sur l'alimentation qu'il convient dans la mesure du possible de rassembler. Par ailleurs, il apparaît

indispensable de recenser les enquêtes, notamment d'origine publique, de façon à en coordonner les travaux, participer à leur lancement, éviter les redondances et ainsi optimiser les coûts. Dans cette optique, il pourrait être envisagé que ces enquêtes soient soumises à l'Observatoire pour avis et/ou que celui-ci soit associé aux lancements des appels d'offres. Il jouerait alors le rôle de référent voulu par les professionnels, ces derniers cherchant notamment des bases de données ayant valeur de référence aux niveaux national, communautaire et international pour la mise en place de leurs campagnes d'information sur les aliments. Il tendra aussi à harmoniser les méthodologies utilisées. L'Observatoire s'efforcera de rassembler le maximum de données, y compris des données " privées " qu'il se procurera à un coût moindre dès lors que ces données auront une certaine ancienneté (millésime n -1,...) ;

- L'analyse de ces données, leur mise en perspective et leur diffusion auprès des différents acteurs des filières, des producteurs jusqu'aux consommateurs. L'analyse produite par les chercheurs sollicités par l'Observatoire devra ensuite donner lieu à des échanges avec les organismes propriétaires des données et avec les professionnels, notamment sur les écarts souvent constatés entre perception et comportements de consommation. L'Observatoire doit ainsi devenir rapidement un lieu de référence et de critique de l'information afin de pouvoir dégager une vision la plus partagée possible sur les questions d'analyse socio-économique de l'alimentation.

Observatoire de l'alimentation



4.2. *Fonctionnement de l'Observatoire*

4.2.1. *Production de données transversales répétées : le baromètre de l'alimentation*

Comme beaucoup d'outils de mesure de l'opinion, un baromètre de la perception de l'alimentation et des attentes des consommateurs fournira des indications utiles surtout en tendance. Pour être à même de remplir cette fonction, le baromètre devra être un instrument donnant la priorité à la fréquence d'observation plutôt qu'au nombre des questions. On peut imaginer que la première édition du baromètre repose sur un nombre relativement important de questions de cadrage et de calibrage, mais avec l'objectif de n'en retenir ensuite qu'un nombre plus restreint mais permettant de construire :

- *Un indicateur synthétique de confiance* des consommateurs dans l'alimentation. Cela permettrait ensuite de faire une enquête plus légère mais avec une fréquence assez élevée (trimestrielle par exemple) de façon à être en mesure de construire un profil temporel des perceptions des consommateurs qui serait une production véritablement originale. Un indicateur simple et robuste reposant sur un petit nombre de questions aurait en outre l'avantage de pouvoir être accroché à différentes enquêtes périodiques, voire à des systèmes d'enquêtes privés (Sécodip, Nielsen par exemple), de façon à multiplier les observations et à valider les résultats de façon plus large.
- *Des éclairages thématiques* permettant les échanges de vue entre les différents acteurs du domaine alimentaire. On pourrait imaginer également un modèle d'enquête proche de l'Enquête mensuelle de conjoncture auprès des ménages de l'INSEE. A partir d'un jeu de quelques questions, il pourrait également être conduit des enquêtes plus thématiques par abonnement à un panel (innovations alimentaires, RHF, perception des prix, etc.).

4.2.2. *Centralisation des données existantes et coordination de l'acquisition de données nouvelles*

L'Observatoire doit permettre de faire l'inventaire de la majorité des sources d'information disponibles. Il doit être en mesure de les acquérir en vue de les rendre publiques dans des délais raisonnables et surtout de faciliter l'accès des utilisateurs potentiels à ces sources (les différents acteurs de domaine alimentaire et en particulier les PME et TPE).

L'Observatoire de l'alimentation devrait en outre pouvoir rapprocher son travail avec :

- le service des nouvelles des marchés et les autres structures de collecte des prix. Si un travail sur la formation des prix en alimentation est intéressant, le sujet est complexe et nécessite donc la mise en place d'articulations judicieuses avec les organismes travaillant déjà sectoriellement sur ces questions.
- le Conseil national de l'information statistique " Industrie " qui a intégré en son sein depuis de nombreuses années la dimension " alimentation ".

La question des nomenclatures

La centralisation de données existantes nécessitera également une clarification sur les différents types de nomenclatures actuellement utilisés. En effet, l'étude ou la mesure des achats ou des consommations alimentaires nécessite la gestion de nomenclatures qui dépendent des objectifs poursuivis. Les nomenclatures permettant d'éclairer la réflexion des nutritionnistes ne sont pas les mêmes que celles qui permettent d'analyser les achats et comportements alimentaires du point de vue du marketing. Beaucoup de travail a été fait au niveau européen pour tenter d'harmoniser les nomenclatures du point de vue de la statistique publique (nomenclatures utilisées par Eurostat dans les études budgets des familles, nomenclatures douanières et de la comptabilité nationale). Dans les domaines de l'évaluation de risque et de la nutrition, des propositions d'harmonisation ont été formulées au niveau du Codex Alimentarius et des comités d'experts FAO-OMS tels que le JECFA ainsi qu'à travers des programmes européens de recherche tels que DAFNE. Cependant, la gestion

dynamique des nomenclatures pour répondre à l'évolution rapide des marchés alimentaires et l'apparition d'aliments " frontières " comme par exemple dans les domaines des desserts lactés à la fois produits laitiers et desserts élaborés ou des plats préparés comprenant à la fois des viandes ou du poisson, des légumes ou des produits céréaliers rend ce travail particulièrement lourd, notamment pour les instituts d'études gérant les panels consommateurs (équipes nombreuses affectées en permanence à ces tâches). Il ne peut donc pas être raisonnablement confié à l'Observatoire de l'alimentation une mission d'harmonisation des nomenclatures qui est déjà difficilement prise en charge au niveau national et qui nécessite pour beaucoup de sujets tels que la réglementation une initiative communautaire ou internationale. Par ailleurs, aucune nomenclature, si fine soit-elle, ne répondra parfaitement aux besoins de l'ensemble des utilisateurs, et chacun souhaitera y apporter des modifications en fonction de ses intérêts propres à un moment donné. Ces réserves faites, l'Observatoire pourrait néanmoins faciliter le travail de constitution des nomenclatures en rassemblant dans des bases de données les informations élémentaires permettant le codage des produits alimentaires et en assurant la mutualisation de ces informations. A défaut de normaliser les nomenclatures, l'Observatoire pourrait être le lieu d'explicitation des écarts entre données suivant les nomenclatures et les méthodes utilisées.

4.2.3 Analyse des données et mise en perspective

Le traitement des données à visée économique ou sociologique devrait s'appuyer sur les résultats de la recherche. Ainsi, l'Observatoire doit pouvoir confier à des chercheurs publics le soin de les analyser pour le compte de ses membres.

Au niveau national, il existe une communauté scientifique qui explore les dimensions historiques, sociologiques et économiques de l'alimentation, appuyée en particulier par les appels d'offre " recherche " successifs de ces dernières années soutenus par les ministères en charge de l'agriculture et de la recherche (programme aliment qualité sécurité par exemple).

La recherche en marketing, discipline désormais largement reconnue au plan académique, doit également pouvoir contribuer utilement aux travaux de l'Observatoire.

Au niveau européen, des nombreux travaux de recherche ont été réalisés sur les réactions et le comportement des consommateurs, sur les facteurs socio-économiques et démographiques et sur l'acceptabilité des divers types d'aliments. On peut notamment citer quelques études :

- " Trust in Food in Europe, A Comparative Analysis " (Etude comparative sur la confiance qu'inspirent les aliments en Europe) qui vise à mieux faire comprendre les raisons et les conséquences du degré de confiance variable que les aliments inspirent aux consommateurs.
- " Food Risk Communication and Consumers' Trust in the Food Supply Chain " qui a pour objectif de mieux cerner les attentes des consommateurs et leurs perceptions de l'alimentation. Ce projet analyse en particulier la perception des risques alimentaires pour développer de meilleures stratégies de communication notamment en période de crise.
- Promoting Food Safety, through a New Integrated Risk Analysis Approach for Foods qui vise à restaurer et renforcer la confiance des consommateurs dans leur alimentation.

L'Observatoire n'intégrera pas d'équipes de recherche, mais il travaillera en lien avec elles. Son rôle sera d'initier et/ou de participer en amont à l'élaboration des enquêtes en fonction des besoins exprimés par ses membres et en aval à leur exploitation.

5. Forme juridique et parties prenantes

5.1. Forme juridique

Puisque l'Observatoire proposé doit piloter la mise en œuvre du baromètre de la perception de l'alimentation et rassembler des données existantes dont beaucoup d'entre elles ont nécessairement un

coût, il est indispensable que l'Observatoire ait une forme juridique lui conférant une personnalité morale et partant, lui donnant la possibilité de contractualiser avec des tiers.

Trois options sont alors possibles :

- L'Etablissement public dédié ;
- la Fondation ;
- le Groupement d'intérêt public (GIP).

Parmi ses possibilités, le groupement d'intérêt public est celui qui présente le plus grand nombre d'avantages : mise en réseau des compétences nécessaires pour atteindre un objectif prédéterminé (par exemple organiser des activités contribuant à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques concertées) ; organisation fonctionnelle sur la base d'une simple convention constitutive approuvée par la puissance publique qui permet de garantir l'indépendance des différents acteurs et de délimiter le champ de leurs responsabilités. En outre, cette forme juridique confère une relative souplesse pour l'entrée (ou la sortie) de partenaires et, le principe étant celui d'une coordination des moyens disponibles, les charges structurelles inhérentes à son organisation restent limitées.

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

5.2. Parties prenantes

Il convient de distinguer les parties prenantes qui peuvent avoir qualité de partenaires opérationnels au sein de l'Observatoire de celles qui sont susceptibles d'être intéressées par ses productions et qui à ce titre sont susceptibles d'être signataires de la convention constitutive du GIP.

5.2.1. Les acteurs opérationnels de la collecte et de l'analyse des données

Ce sont d'une part les producteurs de données, qu'ils soient publics comme le service central d'études et d'enquêtes statistiques (SCEES) du ministère de l'agriculture et l'INSEE ou qu'ils soient privés, comme les " panélistes " et les instituts de sondage intervenant sur les marchés alimentaires. Ainsi, peut-on concevoir que pour le recueil de données sur la production agricole et la production des industries agroalimentaires, les importations et exportations, l'INSEE, le SCEES, le SNM et le CNIS seraient des acteurs opérationnels ; pour le recueil de données sur les achats des ménages et leurs déterminants, SECODIP et Nielsen ; pour le recueil de données sur les comportements alimentaires, attitudes, usages, l'OCA/AFSSA, le CNAM, le CREDOC, l'INPES ; etc.

Les chercheurs publics en économie, sociologie et marketing du domaine alimentaire pourraient par ailleurs se voir confier des missions spécifiques d'analyse des données.

5.2.2. Les utilisateurs des données

Parmi les utilisateurs des données de l'Observatoire, les partenaires potentiellement signataires de la convention constitutive se trouvent à la fois dans la sphère publique et dans la sphère privée :

- Parce qu'ils ont à se soucier de l'efficacité et de l'efficience des mesures qu'ils doivent prendre dans leurs domaines de compétences respectifs, et parce que ces objectifs ne peuvent être atteints qu'à la condition de saisir les faits réels, les ministères chargés de l'agriculture et l'alimentation, de la consommation, de la recherche, de la santé, de l'environnement peuvent trouver intérêt à la mise en place de l'Observatoire et en devenir partenaires. Il en est de même des instituts de recherche (INRA, IFREMER, CEMAGREF, etc.), des instances sanitaires (AFSSA, AFSSE), des Grandes écoles, des Universités.

- Les organisations professionnelles et interprofessionnelles du secteur agroalimentaire, par exemple par le truchement des centres techniques professionnels (ACTA, ACTIA), les organisations professionnelles collectives d'information et de communication (CIV, CIDIL, CEDUS, etc.) peuvent aussi trouver, en fonction de leurs besoins propres, des données utiles à leur activité. On peut également penser aux offices agricoles.
- Les instances de concertation (CNA, CNC) comme les Pouvoirs publics, et en complément des avis provenant de l'expertise sanitaire, disposeront d'autres éléments objectifs dans les domaines économiques et sociaux préfigurant la mise en place d'une véritable expertise socio-économique (cf. position du CNA n°50).

6. *Préfiguration de l'expertise socio-économique*

Le CNA a approuvé en février 2005 des propositions pour la mise en place d'une expertise socio-économique dans le cadre de l'analyse des risques alimentaires³.

Il apparaît en effet de plus en plus nécessaire pour le décideur public de pouvoir bénéficier, en plus de l'évaluation sanitaire, d'autres éléments d'expertise relevant de considérations de nature économique et/ou sociologique. Cette expertise complémentaire doit permettre à la puissance publique d'améliorer encore la concertation avec les différents acteurs du domaine alimentaire et donc de mieux fonder ses décisions en matière de gestion des risques.

La mise en place de l'Observatoire de l'alimentation peut être considéré comme une première étape allant dans le sens de la mise en place d'une instance d'expertise socio-économique.

Par son contenu et par sa composition, proposés dans le présent document, l'Observatoire peut en effet être envisagé comme un véritable instrument d'appui scientifique à l'évaluation socio-économique.

Cependant, il paraît probable que la formalisation de l'expertise socio-économique n'interviendra qu'au moment du réaménagement de la loi du 1^{er} juillet 1998 dans le prolongement des différents rapports d'inspection et tout récemment de celui de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques. La loi pourrait en particulier préciser les pouvoirs de saisine et consacrer le principe selon lequel cette expertise n'a pas à accompagner systématiquement chaque évaluation de risques.

Dans l'attente, la mise en place de l'Observatoire et la nécessaire mise en réseau d'experts en sciences humaines et sociales pour analyser les données brutes produira de premiers effets de structuration profitable à la mise en place ultérieure de l'expertise socio-économique. Dans le cadre d'un GIP unique, il est tout à fait possible, à l'instar du mode organisationnel de la direction de l'évaluation des risques nutritionnels et sanitaires de l'AFSSA, de disposer d'outils d'appui scientifiques et techniques à l'évaluation (baromètre, panel, indicateur de confiance, autres données) et d'un réseau d'experts exploitant les données.

Dans un second temps, il sera alors possible d'organiser ce réseau en collèges afin de répondre à des saisines s'inscrivant dans un processus d'expertise socio-économique d'aide à la décision publique.

3. voir CNA, position n° 50 adoptée le 1er février 2005

7. *Première évaluation des ressources à mobiliser*

Le GIP pourrait être structuré de la manière suivante :

- Un Conseil d'administration (CA) regroupant les différents partenaires avec la répartition suivante des droits : ministère plus fort contributeur (3 sièges) ; autres ministères (2 siège chacun) ; autres partenaires⁴ (1 siège chacun).
- Un Conseil scientifique (CS) doté de prérogatives classiques, en particulier superviser la qualité scientifique des travaux, déterminer des priorités de travail et inventorier les ressources scientifiques disponibles, internes ou externes au groupement, etc.
- Un directeur
- Une petite équipe permanente comprenant un sociologue, un économiste, un spécialiste de la communication, un spécialiste du marketing, deux statisticiens, un informaticien, un agent comptable, un secrétariat.

Dans un second temps et après le stade initial d'une mise en réseau, l'équipe interne serait complétée par un scientifique du vivant et un juriste afin de réunir l'ensemble des compétences nécessaires à l'animation d'une expertise socio-économique dans le cadre de l'analyse des risques alimentaires, constituée par appel à candidatures pour former un ou plusieurs comité(s) d'experts spécialisés (CES).

.....

Position adoptée à l'unanimité des membres présents ou représentés moins une abstention (Alliance 7).

4. Le droit d'entrée - pour un partenaire signataire de la convention - pourrait être fixé à un équivalent budgétaire de 50 KEuros (numéraires, mise à disposition de personnel permanent, journées d'expert, etc.).

8. *Composition du groupe de travail*

Président : Philippe GUERIN

Rapporteur : Christophe FOUREL (AFSSA)

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

Collège consommateur : Jean-Marie CHOULEUR (ADEIC)

Collège producteur : Frédéric ERNOU (APCA)

Collège transformateur : Sandrine BIZE (CGAD), Sarah CLISCI (CEDUS/SNFS)

Collège experts : Pierre COMBRIS (INRA)

Représentants des administrations : Paolo CASAGRANDE (SCEES), Sophie CHARLOT (DGCCRF), Michel CHAULIAC (DGS), Alain GILOT (CGGREF), Patrick LE BAIL (CGV), Emilie LOUVEL (DGAI), Marie-Hélène JOUIN-MOULINE (DPEI), Jacqueline PARIS (SCEES), Pierre PORTET (CGGREF), Emilie VANDECANDELAERE (DGAI)

Personnalités invitées : Pascal AVIGNON (TNS Sécodip), Thierry CHILLAUD (OFIVAL), Gervaise DEBUCQUET (AUDENCIA), Corinne DELAMAIRE (INPES), Valérie DESCHAMPS (USEN-InVS-CNAM), Pascale HEBEL (CREDOC), Catherine GAIGNIER (CREDOC), François GUILLON (IREMAS), Jean-Charles LEBLANC (INRA), Emel M'RAD (OFIVAL), Louis ORENGA (CIV), Valérie TILLON (TNS Sécodip), Brigitte TROEL (GECO-chf), Jean-Luc VOLATIER (AFSSA)

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.
