

PARTICIPATION DES CONSOMMATEURS A LA RÉALISATION DE POLITIQUES

Sommaire exécutif

1. Ce document passe en revue l'éventail des méthodes qu'utilise la FSA pour faire participer les consommateurs aux activités de développement de politiques et présente un récapitulatif des discussions et conseils du Comité de consommateurs à ce sujet. L'expérience de l'Agence, à ce jour, démontre les avantages considérables que présente le fait de relever le défi d'engager la participation des citoyens dans les procédures de réalisation de politiques.
2. Le conseil d'administration est invité à :
 - **prendre note** de la gamme d'activités qui sont en cours et des discussions et conseils du Comité de consommateurs.
 - **prendre note** de l'intention d'échanger les expériences de participation des consommateurs avec d'autres organisations pertinentes de toute l'UE et également avec les Institutions européennes.
 - **reconnaître** que la FSA devrait mettre sur pied des mécanismes efficaces d'évaluation des pratiques actuelles de participation des consommateurs et de fourniture de réactions à tous les participants.
 - **reconnaître** que l'Agence devrait étudier comment évaluer au mieux l'impact de la participation des consommateurs aux activités de réalisation de politiques, en ce qui concerne l'efficacité des décisions de l'Agence.

Secrétariat de l'entreprise et Division des problèmes de consommateurs

Contact : Barbara Richards Tél. : 020 7276 8610 (GTN 276 8610)
E-mail : barbara.richards@foodstandards.gsi.gov.uk
Jacqui Webster Tél. : 020 7276 8179 (GTN 276 8179)
E-mail : jacqui.webster@foodstandards.gsi.gov.uk

**PARTICIPATION DES CONSOMMATEURS A LA REALISATION DES
POLITIQUES DE L'AGENCE**

Sujet

1. Ce document passe en revue l'éventail des méthodes qu'utilise la FSA pour faire participer les consommateurs aux activités de développement de politiques et présente un récapitulatif des discussions et conseils du Comité de

2. Faire passer les consommateurs avant tout est l'une des valeurs centrales de la FSA, aux côtés du caractère ouvert et transparent, sans oublier son indépendance d'expression. Pour cela, la FSA doit comprendre et tenir pleinement compte du large éventail d'opinions et de perspectives des consommateurs, lors de la mise au point de ses politiques. La FSA estime que cela contribue à renforcer l'efficacité des décisions politiques et permet de s'assurer que les intérêts des consommateurs restent prioritaires.

Renseignements de fonds

3. Le conseil d'administration a été mis au courant du programme d'activités de l'Agence, en ce qui concerne la participation des consommateurs, en novembre 2001. Depuis cette date, il a étudié son approche quant aux sujets liés aux jeunes (février 2002) et travaille sur les intérêts particuliers des consommateurs aux revenus bas (juillet 2002). En outre, le conseil a discuté d'un plan d'action sur l'égalité des races, en mars 2002, qui a été publié en mai 2002 et qui s'aligne sur les clauses de la loi britannique sur les relations interraciales (Race Relations (Amendment) Act). Ces documents ont abordé différents aspects de nos mécanismes afin de s'assurer que nous faisons participer les jeunes, les

personnes aux revenus bas et les minorités ethniques aux activités de prises de

4. Lors de sa deuxième réunion (octobre 2002), le Comité des consommateurs¹ a discuté sur un document consacré à la participation des consommateurs. Ce document a reçu des informations provenant d'un examen interne ayant pour but d'évaluer l'étendue des activités actuelles de l'Agence quant à la participation des consommateurs. Ces travaux fournissent l'un des intrants clés qui vont permettre *toujours faire passer les consommateurs avant tout*, en conformité avec ses valeurs essentielles.
5. La participation des consommateurs à la réalisation de politiques n'est, bien évidemment, qu'une étape permettant de faire avancer le principe de faire toujours passer les consommateurs avant tout. Le conseil d'administration doit en fin de compte s'assurer que l'Agence respecte ses engagements au niveau de ses valeurs centrales lors du développement de politiques. Des documents ultérieurs du Comité des consommateurs vont étudier la participation des consommateurs, y compris le paiement de représentants des consommateurs et le respect du principe de faire passer les consommateurs avant tout en matière de gestion des risques.
6. La FSA cherche à obtenir les opinions des consommateurs, en tant qu'intrants essentiels de toute prise de décision. Cependant, légalement, la FSA est dans l'obligation de tenir compte d'autres facteurs (y compris, en particulier, des preuves et conseils scientifiques, la proportionnalité, les coûts et les paramètres juridiques). C'est pour cela que ses décisions ne reflètent pas toujours forcément les conseils des consommateurs, bien que ces conseils soient toujours tenus en estime. Dans ces cas, comme dans toute autre situation, il est tout particulièrement important que l'Agence explique clairement les raisons derrière

Les travaux actuels de la FSA en ce qui concerne la participation des consommateurs aux créations de politiques

7. Le Tableau 1 de la page suivante met en évidence certaines activités actuelles de l'Agence quant à la participation des consommateurs aux créations de politiques. Il s'agit d'un récapitulatif mis à jour du matériel étudié par le Comité

¹ voir Annexe 1

des consommateurs lors de sa réunion du mois d'octobre. Les principaux points quant aux discussions du Comité et aux conseils ultérieurs remis à l'Agence, sont définis dans leurs grandes lignes aux paragraphes 17 à 22 ci-après.

Faire partager l'expérience aux autres

8. Il y a beaucoup à gagner de l'échange d'expériences de la participation des consommateurs avec d'autres organismes gouvernementaux du R.-U., dans d'autres pays et des institutions de l'UE. Le personnel de l'Agence travaille déjà en étroite collaboration avec le National Consumer Council (NCC), conseil national britannique de la consommation, dans le cadre d'un projet financé par le ministère britannique du commerce et de l'industrie, et concernant la consultation des consommateurs. Nous envisageons de renforcer cette activité en organisant une conférence commune du NCC et de la FSA, consacrée à la consultation des consommateurs et liée au programme de travail de l'Agence sur les faibles revenus, probablement au printemps 2003.

9. L'Agence souhaite également encourager une plus forte représentation et une plus grande participation des consommateurs en Europe, y compris dans le Comité de gestion de la nouvelle Agence européenne de sécurité alimentaire (AESA). Le personnel de la FSA a établi de bons contacts avec les responsables du Comité des consommateurs de la Commission et a déjà établi des liens avec BEUC, organisation européenne des consommateurs.

TABLEAU 1 : activités actuelles de développement de la participation des consommateurs

OBJECTIF	ACTIVITES PRINCIPALES	ACTIVITES D'APPOINT
<i>Faire passer les consommateurs avant tout par le biais de la FSA</i>		
<p>Aider chaque service de la FSA à mettre en pratique le principe de faire passer le consommateur avant tout, lors du développement et de la mise en œuvre de politiques</p>	<p>Etablissement d'un nouveau secteur Consommateurs pour relever le profil des travaux sur la consommation au cœur de la FSA.</p> <p>Création du Comité des consommateurs ayant pour but de s'assurer que les créations de politiques et les décisions de l'Agence sont basées sur une parfaite compréhension des besoins et opinions des consommateurs.</p> <p>Mettre au point des politiques croisées de soutien au niveau de groupes de consommateurs spécifiques comme, entre autres, les jeunes et les personnes à faibles revenus.</p>	<p>Incorporation de sujets liés aux consommateurs aux programmes de formation professionnelle</p> <p>Développement et application en cascade de conseils destinés au personnel.</p>
<i>Représentation des consommateurs dans les Comités</i>		
<p>Garantir une représentation efficace des consommateurs dans les Comités consultatifs scientifiques de la FSA</p>	<p>Tous les comités consultatifs d'experts indépendants qui fournissent des conseils à l'Agence ont au moins un représentant des consommateurs ou un représentant non-spécialiste (Annexe 2)</p> <p>Consommateurs représentés dans le nouveau Comité consultatif sur la recherche.</p> <p>Des programmes spécifiques de recherche devront avoir des conseillers en consommation.</p>	<p>Dossier de présentation mis au point pour les nouveaux membres consommateurs et non-spécialistes des Comités</p> <p>Pilotage de programme de formation réservé aux membres consommateurs.</p> <p>Ateliers périodiques organisés pour permettre aux représentants des consommateurs de partager leurs expériences.</p>
<i>Participation des consommateurs pour appuyer les consultations</i>		

<p>Faciliter la participation efficace des consommateurs aux consultations.</p>	<p>Politique claire de la FSA indiquant que des consultations écrites devraient utiliser, dans la mesure du possible, un langage non-technique.</p> <p>Restructuration des évaluations réglementaires des impacts pour clarifier les avantages dont bénéficient les consommateurs.</p> <p>Inclusion explicite des consommateurs et des organisations de consommateurs à des groupes de participants et à d'autres groupes consultatifs (Annexe 3).</p> <p>Etablissement d'un groupe de consommateurs Codex pour renforcer la compréhension des consommateurs.</p> <p>Financement d'un groupe indépendant de travail, Foodaware, pour aider la coordination des opinions des consommateurs quant à la politique alimentaire européenne.</p>	<p>Des organisations de consommateurs sont invitées à des réunions périodiques pour discuter de sujets politiques spécifiques.</p> <p>Membre du personnel provisoirement muté au National Consumer Council.</p> <p>Financement d'une analyse de consommateurs experts des documents clés consacrés au Codex Alimentarius.</p>
---------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

TABLEAU 1 suite

OBJECTIF	ACTIVITES PRINCIPALES	ACTIVITES D'APPOINT
<i>Ciblage de la gamme complète de consommateurs</i>		
<p>S'assurer que les opinions de tous les groupes de consommateurs sont compris, y compris en testant de nouvelles méthodes pour cibler les groupes désavantagés.</p>	<p>La recherche sur les consommateurs fournit à l'Agence des preuves valables quant à l'opinion des consommateurs (Annexe 4).</p> <p>L'enquête annuelle sur l'attitude des consommateurs dans tout le R.-U. suit les changements d'opinions et les inquiétudes du public quant à la sécurité alimentaire et quant aux normes concernant les aliments (Annexe 5).</p> <p>La consultation des consommateurs quant aux opinions des différents groupes de consommateurs sur le débat concernant la Commission politique anglaise sur l'exploitation agricole et l'alimentation.</p> <p>Nouveau programme de travail pour faire participer les consommateurs à des débats sur les problèmes liés aux aliments génétiquement modifiés, y compris un jury de citoyens et des recherches sur les opinions des jeunes et des personnes à faibles revenus.</p>	<p>Un programme de recherche pour passer en revue les méthodes de participation afin de tester de manière informée les différentes méthodes (jurys de citoyens, évaluation locale, sondage d'opinion avec délibérations), sur leur efficacité, en sollicitant l'opinion de groupes particuliers.</p> <p>Des "organisations portails" de consommateurs au niveau local sont en cours d'identification.</p>

Impact sur la création de politique et la prise de décisions politiques

10. Il est important que l'Agence continue de contrôler les impacts de participation des consommateurs à différentes facettes de la création de politiques et de prise de décision politiques. Les paragraphes suivants discutent de plusieurs exemples

Jeter un défi à la base de prise de décisions

11. La recherche sur les consommateurs, les consultations de groupes de consommateurs et une réunion de participants intéressés sur les **pesticides et de produits vétérinaires** dans les aliments, ont tous mis en évidence les inquiétudes des consommateurs en ce qui concerne ces sujets. Les preuves scientifiques actuelles confirment la sécurité des niveaux résiduels maximum actuels. Cependant, en tenant compte des inquiétudes plus larges des consommateurs et de l'importance du choix des consommateurs, l'Agence est en train de mettre sur pied des plans d'actions, ayant pour but de minimiser encore plus les résidus de pesticides et de produits vétérinaires.
12. Les consommateurs ont également présenté des arguments pour augmenter les recherches sur ce qu'on appelle "**l'effet cocktail**". L'Agence a demandé au Comité sur la toxicologie (le COT) de mettre sur pied un groupe de travail ayant pour but d'examiner l'évaluation des risques des mélanges de pesticides et de substances similaires. Le rapport du COT contient des recommandations qui prévoient d'apporter des changements à la procédure réglementaire en vue de tenir compte des implications possibles d'une exposition combinée. Un plan d'action de l'Agence est en cours de préparation et va tenir compte de ces recommandations.

Amélioration des informations aux consommateurs

13. L'étiquetage de la valeur nutritionnelle qui se concentre sur l'exactitude scientifique aux dépens de la compréhensibilité ne permet pas d'atteindre son objectif, à savoir aider les consommateurs à faire des choix informés sur une alimentation saine. Les recherches de consommateurs identifient aujourd'hui comment ces informations pourraient être fournies de manière plus efficace.
14. Les fabricants utilisent souvent l'expression "**contient peut-être**" pour indiquer la présence éventuelle de traces de noix dans les aliments pour informer les personnes allergiques à celles-ci. Les consommateurs se sont plaints que ces avertissements peuvent limiter de façon inutile le choix des consommateurs et sont utilisés de façon abusive, ce qui risque de miner l'importance des avertissements valables. Les recherches auprès des consommateurs ont confirmé ces inquiétudes et la confusion entraînée par la communication peu homogène de ces renseignements. L'Agence va se servir de ces résultats pour consulter le grand public et les participants intéressés, afin d'identifier de meilleurs moyens d'améliorer la situation pour les personnes allergiques aux

noix.

Influences sur le jugement en matière de principe de précaution

15. A la suite d'une réunion publique des participants, un groupe central de **ESB et les ovins** a été mis sur pied pour fournir des conseils à l'Agence sur les options politiques possibles ayant pour but de renforcer les mesures conformes aux principes de précaution et de protection du public. Ce groupe comporte des représentants des consommateurs. Il a recommandé à l'Agence d'être plus active quant à la communication sur le risque théorique de l'ESB chez les ovins à certains groupes de minorités ethniques. C'est pour cela que des réunions avec des groupes musulmans et afro-antillais

Aider l'Agence à communiquer plus efficacement

16. Les actions de l'Agence en ce qui concerne l'identification du produit chimique cancérigène **3-MCPD dans la sauce de soja** ont été influencées de façon positive par l'engagement de consommateurs ciblés. L'évaluation des risques a permis de révéler que les personnes qui consomment de la sauce de soja tous les jours, tout au long de leur vie, courent un risque, mais ce n'est pas le cas pour les consommateurs occasionnels. L'Agence a par conséquent collaboré avec des groupes de la communauté chinoise pour rendre public de façon efficace ses conseils, en chinois et en anglais, auprès des consommateurs chinois, afin de leur permettre de réduire les risques d'effets nocifs.

Conseils du Comité des consommateurs

17. Le Comité des consommateurs a passé en revue la gamme de méthodes employées par l'Agence pour faire participer les consommateurs à la création de politiques, le 1^{er} octobre 2002. Il a félicité l'Agence sur la gamme de méthodes employées et a estimé que l'Agence avait pris de bonnes mesures pour reconnaître la diversité des consommateurs et s'assurer que tous les groupes, y compris ceux à faibles revenus et les jeunes, participaient aux activités de

18. Il a noté que la représentation des consommateurs dans les comités consultatifs scientifiques fonctionne bien au R.-U. et renforce l'efficacité de ces comités. Cela

constituait un contraste du fait de l'absence de représentation des consommateurs dans les comités similaires de nombreux autres états membres et quant à la fourniture de conseils à la Commission européenne. L'importance de disposer de structures adéquates pour représenter les consommateurs dans la nouvelle autorité européenne sur la sécurité des aliments a été soulignée.

19. Le Comité a souligné l'importance du principe qui consiste à faire passer le consommateur avant tout, en renforçant tous les travaux de l'Agence, et a reconnu que l'étape logique suivante de recueil des documents sur les travaux de l'Agence concernant la participation des consommateurs, passe par une évaluation de l'impact de la participation quant à l'efficacité des décisions. Il faudra se mettre d'accord sur les critères d'évaluation dans ce but et les commentaires des membres seront les bienvenus en ce qui concerne la méthode à employer. Il a été suggéré qu'une étude de recherche sera probablement nécessaire pour développer la méthodologie de cette évaluation.
20. L'importance que représente l'établissement de mécanismes appropriés pour obtenir des réactions, qui permettront à l'Agence de reconnaître publiquement le rôle joué par les consommateurs dans les prises de décisions, y compris lorsque le point de vue des consommateurs n'a pas été retenu au niveau de la décision
21. Le Comité de consommateurs a fourni les conseils suivants, à savoir que l'Agence devrait :
- échanger les éléments appris sur la participation des consommateurs, y compris la représentation des consommateurs dans les comités consultatifs scientifiques, lors des activités de créations de politiques à l'aide des institutions de l'UE et des organisations pertinentes des états membres,
 - continuer à développer, tester et promouvoir des méthodes novatrices pour permettre aux groupes parfois désavantagés (par exemple, les jeunes, les personnes aux revenus bas ou les minorités ethniques) d'apporter une contribution aux procédés de création de politiques,
 - examiner dans quelle mesure les activités de création de politiques portant sur toutes les facettes des procédés de prises de décisions et dans toute l'Agence, reflètent le principe qui consiste à faire passer le consommateur avant tout,
 - établir des mécanismes efficaces pour fournir des réactions à tous ceux qui prennent part aux procédés de consultation,

- développer un système permettant d'évaluer l'impact de la participation des consommateurs aux activités de création de politiques, quant à l'efficacité

22. Les recommandations du Comité des consommateurs sont conformes au rapport récent publié par le National Consumer Council sur la participation des consommateurs aux politiques alimentaires (voir Annexe 6).

Conclusion

23. L'expérience acquise par l'Agence à ce jour montre qu'une approche active concernant la participation des consommateurs aux activités de création de politiques devrait permettre d'obtenir des avantages évidents. Cela permet de s'assurer d'un équilibre entre les intérêts des différents participants et l'expertise et la diversité de l'expérience des consommateurs permettant de créer des politiques informées, ce qui entraîne une meilleure prise de décisions. La participation des consommateurs pourrait également aider à renforcer la confiance des consommateurs, à la fois au niveau de la sécurité alimentaire et des normes des produits alimentaires et également au niveau des systèmes de

24. En particulier, nous nous sommes rendus compte que la représentation des consommateurs dans les comités consultatifs scientifiques apportait de véritables avantages. Certaines personnes ont exprimé leur inquiétude en disant "qu'il faut laisser la science aux scientifiques", laissant entendre que la représentation des consommateurs risquait de contaminer dans une certaine mesure la pureté du procédé d'évaluation des risques. Mais la FSA s'est rendue compte que ces craintes n'étaient pas fondées. Au contraire, la représentation des consommateurs peut grandement aider les comités scientifiques à maintenir leur concentration sur les questions - et en effet permet de mieux cadrer les questions, en tenant compte des points d'inquiétude soulevés par les consommateurs. La présence des consommateurs contribue à renforcer l'esprit d'ouverture et augmente la confiance envers le procédé scientifique et la compréhension du procédé scientifique et, de ce fait, permet de baser les décisions réglementaires sur les éléments sains. Ainsi, la participation des consommateurs ne gêne pas l'obtention de conseils efficaces, mais, au contraire, renforce l'efficacité de la procédure de création de politiques.

Evaluation des impacts

25. La participation des consommateurs aux procédures de création de politiques fait appel à des ressources intensives, mais ces investissements en valent la peine du fait des raisons présentées ci-dessus. Elle fait déjà partie intégrante des procédures normales de travail et est intégrée à la planification à venir et, de ce fait, aucune ressource supplémentaire notable n'est requise pour mettre en œuvre l'activité présentée dans ce document.

Mesures à mettre en place par le conseil d'administration

26. Le conseil est invité à :

- **noter** la gamme des travaux en cours et les discussions et conseils du Comité des consommateurs
- **noter** l'intention d'échanger des éléments appris du fait de la participation des consommateurs avec des organisations pertinentes de toute l'UE et avec les institutions européennes
- **reconnaître** que l'Agence devrait établir des mécanismes efficaces d'évaluation des pratiques actuelles de participation des consommateurs et de fourniture de réactions à tous les participants
- **reconnaître** que l'Agence devrait examiner les meilleurs moyens d'évaluer la participation des consommateurs à la procédure de création de politiques, quant à l'efficacité des décisions de l'Agence.

Liste des Annexes

Annexe 1	Comité des consommateurs
Annexe 2	Représentation des consommateurs dans les comités consultatifs
Annexe 3	Participation des consommateurs
Annexe 4	Recherche des consommateurs
Annexe 5	Enquête sur l'attitude des consommateurs
Annexe 6	Rapport du NCC