



Institut d'Etudes Politiques de Lyon

VetAgro Sup – Ecole Nationale des Services Vétérinaires

Mémoire pour l'obtention du

Master Politiques Publiques et Gouvernements Comparés, parcours « Politique de l'Alimentation et Gestion des Risques Sanitaires » (PAGERS).

**La mission retour d'expérience sur les crises alimentaires  
d'ampleur nationale du Conseil national de l'alimentation :  
Organisation et construction du projet autour de la crise du fipronil**

Stage réalisé du 23 avril au 27 juillet 2018 au Conseil national de l'alimentation

Mémoire sous la direction de Laure Bonnaud

Estelle HAMELIN

Inspecteur Stagiaire de Santé Publique Vétérinaire

2017/2018





*L'université de de Lyon, ScienPo Lyon, l'Ecole nationale des services vétérinaires et le Conseil national de l'alimentation n'entendent donner aucune approbation ni improbation aux opinions développées dans ce rapport, qui doivent être considérées comme propres à son auteur.*

*J'atteste que ce mémoire est le résultat d'un travail personnel, qu'il cite entre guillemets et références toutes les sources utilisées et qu'il ne contient pas de passages ayant déjà été utilisés intégralement dans un travail similaire.*

*Estelle Hamelin*



**La mission retour d'expérience sur les crises alimentaires  
d'ampleur nationale du Conseil national de l'alimentation :  
Organisation et construction du projet autour de la crise du  
fipronil**

## Remerciements

Je souhaite remercier l'ensemble des personnes qui m'ont permis de réaliser ce travail et plus particulièrement :

Laure Bonnaud pour sa disponibilité et son assistance aux moments clés ;

Karine Boquet pour m'avoir accueillie au sein du secrétariat du Conseil national de l'alimentation, pour toutes les expériences partagées depuis Alisée, sa confiance et ses conseils tout au long de mon stage ;

Elora Gendre pour m'avoir accompagnée à tous les entretiens et pour son aide précieuse tout au long de la réalisation de cette mission ;

Chloe Abeel pour m'avoir accueillie dans son bureau et avoir supporté mes incessantes plaintes vis-à-vis des fortes chaleurs ;

Au reste de l'équipe, Marion, Margaux, Inès et Laurianne pour leur accueil et les bons moments partagés ;

Patricia pour m'avoir accueillie dans son perchoir pendant de nombreuses heures et ses petits gâteaux bons pour le moral ;

Camille, Marie et Maude pour leur soutien moral indéfectible que le quatuor poursuive toujours son chemin dans la bonne humeur ;

Sarah pour les heures de travail que nous nous sommes volontairement rajoutées qui ont été parfois compliquées mais source d'une forte complicité ;

L'ensemble des geppiens (qui se reconnaîtront) pour avoir supporté les frayeurs que je leur ai fait vivre, pour tous les bons moments et même les plus difficiles ;

Ma famille qui sans relâche supporte mes retours aux études et les relectures des mémoires qui y sont associées ;

Toute l'équipe de l'ENSV qui a toujours été très disponible avec un remerciement particulier à Chantal qui nous couvait toujours depuis sa fenêtre ;

Enfin, je voudrais remercier l'ensemble des personnes que j'ai interviewé pour leur disponibilité et leur accueil, sans elles ce travail n'aurait pas pu être réalisé.

## Table des matières

<b>Liste des abréviations</b> .....	<b>VIII</b>
<b>Liste des tableaux et figures</b> .....	<b>IX</b>
<b>Introduction</b> .....	<b>1</b>
<b>I. Retour d'expérience : une méthodologie simple mais une application complexe</b> .....	<b>14</b>
A. Caractéristiques du retour d'expérience.....	15
B. Conduite d'un retour d'expérience .....	18
C. Complexité du retour d'expérience .....	25
<b>II. CNA : une structure particulière</b> .....	<b>29</b>
A. Histoire du CNA .....	30
B. Organisation du CNA .....	33
C. Acteurs associatifs et professionnels du CNA.....	38
<b>III. Nouvelle mission du CNA : le retour d'expérience</b> .....	<b>44</b>
A. Commande de la mission retour d'expérience au CNA, de son origine à son objectif.....	44
B. Construction d'une méthodologie de retour d'expérience adaptée au contexte du CNA .....	48
C. Légitimité, atouts et limites du CNA .....	58
<b>Conclusion et prospective</b> .....	<b>63</b>
<b>Bibliographie</b> .....	<b>69</b>
<b>Annexes</b> .....	<b>76</b>
<b>Sommaire détaillé</b> .....	<b>102</b>

## Liste des abréviations

ANSES : Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail

CNA : Conseil national de l'alimentation

DDSC : Direction de la défense et de la sécurité civiles

DGAL : Direction générale de l'alimentation

DGS : Direction générale de la santé

EGA : Etats généraux de l'alimentation

FCD : Fédération du commerce et de la distribution

FNSEA : Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles

INHESJ : Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice

MUS : Mission des urgences sanitaires

ONG : Organisation non gouvernementale

RASFF : Rapid alert system for food and feed

REX : Retour d'expérience

RETEX : Retour d'expérience

## Liste des tableaux et figures

**Tableau 1** : Présentation des points importants du retour d'expérience, leurs équivalences dans le fonctionnement du CNA et les adaptations prévues.....43

**Figure 1** : Evolution entre le 1er août et le 15 septembre 2017 du nombres d'articles francophones publié et des recherches effectuées sur Google à propos du Fipronil..5

**Figure 2** : Les différentes phases du déroulement d'un retour d'expérience.....22

**Figure 3** : Présentation du processus de concertation.....36

**Figure 4** : Les différentes phases du déroulement d'un retour d'expérience et les acteurs clés.....53

**Figure 5** : Schéma type du déroulement d'une mission retour d'expérience.....56

## Introduction

### *Contexte de l'étude*

La crise du fipronil, qui est à l'origine de cette étude, s'est déroulée au cours de l'été 2017. Le fipronil, produit qui est à l'origine de la crise, est un insecticide utilisé en médecine vétérinaire pour le traitement des animaux de compagnie contre les poux, les tiques et les acariens. Ce produit est interdit pour le traitement des animaux destinés à la consommation. L'insecticide a été introduit illégalement dans un produit antiparasitaire (DEGA 16) destiné aux élevages de volailles par un opérateur belge entraînant la contamination des lieux d'élevages, des animaux et des œufs. La présence de fipronil sur des œufs étant interdite, sa découverte lors d'un contrôle réalisé par un professionnel a entraîné le déclenchement d'une alerte. L'alerte a été lancée le 20 juillet 2017 par les autorités belges via la plateforme d'alerte européenne – Rapid alert system for food and feed (RASFF) avertissant ainsi les autorités européennes et l'ensemble des Etats membres de la situation<sup>1</sup>. L'alerte a rapidement pris de l'ampleur du fait du nombre très important d'œufs concernés par la contamination – on parle en millions d'œufs – et des activités exportatrices importantes des pays concernés par l'utilisation du DEGA 16 dans leurs élevages – Belgique et Pays-Bas. La presse s'empare du sujet et le 26 juillet la première brève apparaît dans La Libre Belgique. A partir du 1<sup>er</sup> août des publications quotidiennes ont lieu et le 3 août les notions de « crise » et « scandale » apparaissent dans les articles. Entre le 20 juillet et le 15 septembre 2017, 1535 articles sont publiés dans la presse francophone sur le sujet, dont 1362 pour le seul mois d'août<sup>2</sup>.

Dans la suite du texte et afin de simplifier le récit nous utiliserons l'expression « crise du fipronil », même si ce qualificatif n'est pas forcément le plus approprié pour cet événement.

Pour les autorités des différents pays, la gestion de cette crise n'était pas simple, pour plusieurs raisons. Tout d'abord, la collecte et l'analyse des données – du fait de leur abondance et de la traçabilité complexe des œufs qui peuvent être transformés en ovoproduits – sont chronophages et compliquées. De plus, faire passer le message aux consommateurs que le fipronil est une molécule interdite mais qu'elle ne présente pas de risque pour la santé humaine – considérant les niveaux de contamination et les habitudes de consommation, selon les évaluations faites par les différents pays<sup>3</sup> – est également difficile. Enfin, l'absence de coordination entre les

---

<sup>1</sup> Instruction technique DGAL/SDSPA/2017-667 du 08/08/2017 : Alerte concernant la possible présence de résidus de fipronil dans les œufs de consommation.

<sup>2</sup> <https://www.dowjones.com/products/factiva/> (consulté le 08/05/2017)

<sup>3</sup> Note de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail relative à une demande d'appui scientifique et technique (AST) relatif aux risques pour la santé humaine liés à la présence de fipronil dans des œufs destinés à la consommation du 10/08/2017 Health assessment of individual measurements of fipronil levels detected in foods of animal origin in Belgium – BfR – 30/07/2017

Etats membres sur les règles de gestion à mettre en place a ajouté de la confusion. L'ensemble de ces éléments, que nous qualifierons d'intrinsèques à la crise, ne facilite pas la gestion de la crise par les autorités.

Par ailleurs, au cours de son déroulement la crise a connu plusieurs rebondissements. Pour le premier, les médias ont révélé que les autorités belges avaient reçu l'avis du résultat non conforme le 2 juin soit plus d'un mois avant d'avertir les autorités européennes et les Etats membres. Ensuite, ils ont révélé que les autorités néerlandaises avaient reçu une dénonciation anonyme en septembre 2016 concernant l'utilisation illicite de fipronil et ne l'avaient pas investiguée. Ces rebondissements ont été la source de différends entre pays européens qui ont été largement mis en lumière dans la presse et ont été source de l'installation d'une défiance de l'opinion public par rapport à la gestion de la situation par les autorités.

Afin d'apaiser les tensions, le commissaire européen chargé de la santé et de la sécurité alimentaire, Vytenis Andriukaitis, est intervenu le 11 août en proposant de réunir l'ensemble des Etats membres. Le 30 août, le 5 septembre et le 26 septembre des réunions ont donc lieu au niveau européen sur la crise du fipronil. L'intervention du commissaire européen a permis l'apaisement des tensions et la poursuite des investigations sanitaires dans un climat apaisé. Le 31 août la commission européenne annonce que la fraude date de septembre 2016 et que 34 pays ont été touchés par la crise.

#### **Encadré n° 1 : Enquêtes et investigations pendant la crise**

Les investigations sanitaires menées pendant toute la crise sont : l'identification et le blocage des élevages contaminés ; la traçabilité des lots d'œufs provenant de ces élevages, l'analyse des lots d'œufs, d'ovoproduits et des produits alimentaires potentiellement contaminés et enfin l'application des mesures de retrait ou de rappel prévues par chaque pays en fonction des niveaux de contamination identifiés.

En parallèle, l'origine de la crise étant une fraude des enquêtes judiciaires ont lieu en Belgique et aux Pays-Bas. Le 10 août, les deux dirigeants de Chickfriend, société fournissant le DEGA 16, sont arrêtés.

- La crise en France et son dénouement

Au niveau français, les autorités ont été averties le 28 juillet par un éleveur du département du Pas-de-Calais que du DEGA 16 avait été utilisé dans son élevage, mais sa production d'œufs n'avait pas encore été mise sur le marché. C'est l'unique élevage à avoir été concerné par une contamination au fipronil en France. Le 5 août le ministre de l'agriculture déclare à l'AFP qu'"A ce jour la France n'est toujours pas

dans la liste des pays concernés par cette contamination<sup>4</sup>. En fin de journée, le 5 août, les autorités françaises sont averties via le RASFF que des œufs contaminés ont été livrés à des établissements localisés sur son territoire<sup>5</sup>. Cette information est révélée au grand public par un communiqué de presse du ministère en charge de l'agriculture le 7 août<sup>6</sup>. Le premier article paru sur la crise du fipronil dans la presse quotidienne nationale française date du 4 août, 135 articles ont été publiés sur la période du 20 juillet au 15 septembre 2017<sup>7</sup>.

La gestion de la crise par les autorités françaises a fait appel aux mêmes investigations que celles menées au niveau européen (et décrites dans l'encadré n°1). Ces mesures ont été encadrées par plusieurs notes de service adressées par l'autorité centrale en charge de la crise, la Direction générale de l'alimentation (DGAL) aux services déconcentrés en département qui devaient mettre les différentes actions en place<sup>8</sup>. Les mesures appliquées aux lots contaminés ont été déterminées en fonction de l'évaluation des risques faite par l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES). L'agence avait été saisie, le 7 août 2017 par les Ministères en charge de l'agriculture, de la santé et de la consommation pour « une demande d'appui scientifique et technique relatif aux risques pour la santé humaine liés à la présence de fipronil dans des œufs destinés à la consommation ». L'ANSES a rendu son évaluation le 10 août 2017<sup>9</sup>. Elle a à nouveau été saisie le 16 août, en urgence, par la DGAL, pour la réalisation d'un appui scientifique et technique « relatif à la concentration maximale en fipronil à ne pas dépasser dans les ovoproduits et autres produits transformés à base d'œufs, pour que l'exposition du consommateur reste inférieure à la valeur toxicologique de référence aiguë »<sup>10</sup>. L'ANSES a rendu cette seconde évaluation le 18 août 2017. La communication du ministère sur les actions menées a été inhabituelle par rapport à la communication prévue par le « *guide d'aide à la gestion*

---

<sup>4</sup> <http://www.europresse.com/fr/> (consulté le 21/06/2018)

<sup>5</sup> IT Alerte (2017-667), op. cit.

<sup>6</sup> Communiqué de presse du Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation - Fipronil dans les œufs : la France renforce ses contrôles - 07/08/2017

<sup>7</sup> Europresse, op. cit.

<sup>8</sup> IT Alerte (2017-667), op. cit.

Instruction technique DGAL/SDSSA/2017-685 du 16/08/2017 : Mesures de gestion à mettre en œuvre dans les établissements de transformation et de distribution des œufs et des produits fabriqués à base d'œufs

Instruction technique DGAL/SDSSA/2017-699 du 23/08/2017 : Plans de surveillance et de contrôle des denrées alimentaires susceptibles d'avoir été contaminées au fipronil au stade de la distribution.

Instruction technique DGAL/SDSSA/2017-701 du 24/08/2017 : Mesures de gestion à mettre en œuvre dans les établissements de transformation et de distribution des œufs et des produits fabriqués à base d'œufs.

Instruction technique DGAL/SDSSA/2017-672 du 09/08/2017 : Mise en place d'un plan de contrôle dans les filières œufs et ovoproduits.

<sup>9</sup> Note ANSES 11/08/2017 - relatif aux risques pour la santé humaine liés à la présence de fipronil dans des œufs destinés à la consommation, op. cit.

<sup>10</sup> Note d'appui scientifique et technique de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail relatif à « la concentration maximale en fipronil à ne pas dépasser dans les ovoproduits et autres produits transformés à base d'œufs, pour que l'exposition du consommateur reste inférieure à la valeur toxicologique de référence aiguë » du 18/08/2017

*des alertes alimentaires entre les exploitants de la chaîne alimentaire et l'administration lorsqu'un produit ou un lot de produits est identifié* ». Ce guide a été corédigé par le ministère en charge de la consommation, de la santé et de l'agriculture et validé par les exploitants de la chaîne alimentaire. En effet, la liste des noms des établissements ayant reçu des œufs contaminés a été rendue public ainsi que la liste des produits ayant fait l'objet d'un retrait. Ces deux listes ne font normalement l'objet d'aucune publication à destination du grand public, seuls les rappels en font d'habitude l'objet<sup>11</sup>.

## **Encadré n° 2 : Définitions<sup>12</sup>**

Retrait : « Toute mesure visant à empêcher la distribution et l'exposition à la vente d'un produit, ainsi que son offre au consommateur. »

Rappel : « Toute mesure visant à obtenir le retour d'un produit dangereux que le producteur ou le distributeur a déjà fourni au consommateur ou mis à sa disposition. En France, l'information des consommateurs fait partie intégrante des opérations de rappel.

La définition ci-dessous peut donc être retenue : Toute mesure visant à empêcher, après distribution, la consommation ou l'utilisation d'un produit par le consommateur et/ou à l'informer du danger qu'il court éventuellement s'il a déjà consommé le produit. »

Si nous devons proposer une date de conclusion à cette crise au niveau européen, la réunion du 26 septembre 2017 qui débouche sur la proposition de mesures renforçant la lutte contre les fraudes alimentaires nous paraîtrait être la plus adaptée<sup>13</sup>. Au niveau français nous choisirions le 30 septembre, date du septième et dernier communiqué de presse du ministère en charge de l'agriculture fournissant un point de situation sur les contrôles officiels effectués sur les produits alimentaires (aucune contamination par du fipronil n'ayant été détectée)<sup>14</sup>. Une chronologie de la crise est proposée en annexe 1. Un constat peut être fait concernant la fin de cette crise, au niveau européen et français : elle s'est terminée dans une certaine indifférence du grand public, même si la réunion du 26 septembre a fait l'objet d'une certaine couverture médiatique. L'analyse de la presse que nous avons effectuée à partir des bases de données d'information Factiva<sup>15</sup> et Europresse<sup>16</sup> et de l'outil Google trends – qui permet de connaître la fréquence à laquelle un terme a été tapé dans le moteur de recherche Google<sup>17</sup> – met en évidence, sur le graphique présenté

<sup>11</sup> Guide d'aide à la gestion des alertes d'origine alimentaire entre les exploitants de la chaîne alimentaire et l'administration lorsqu'un produit ou un lot de produits est identifié - version 02/07/2009

<sup>12</sup> Idem, Guide d'aide à la gestion des alertes d'origine alimentaire.

<sup>13</sup> Conclusions from the Ministerial Conference on the follow up of the fipronil incident - Brussels, 26 September 2017

<sup>14</sup> Communiqué de presse du Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation - Fipronil dans les œufs : point de situation des contrôles officiels au 30/09/2017 - 30/09/2017

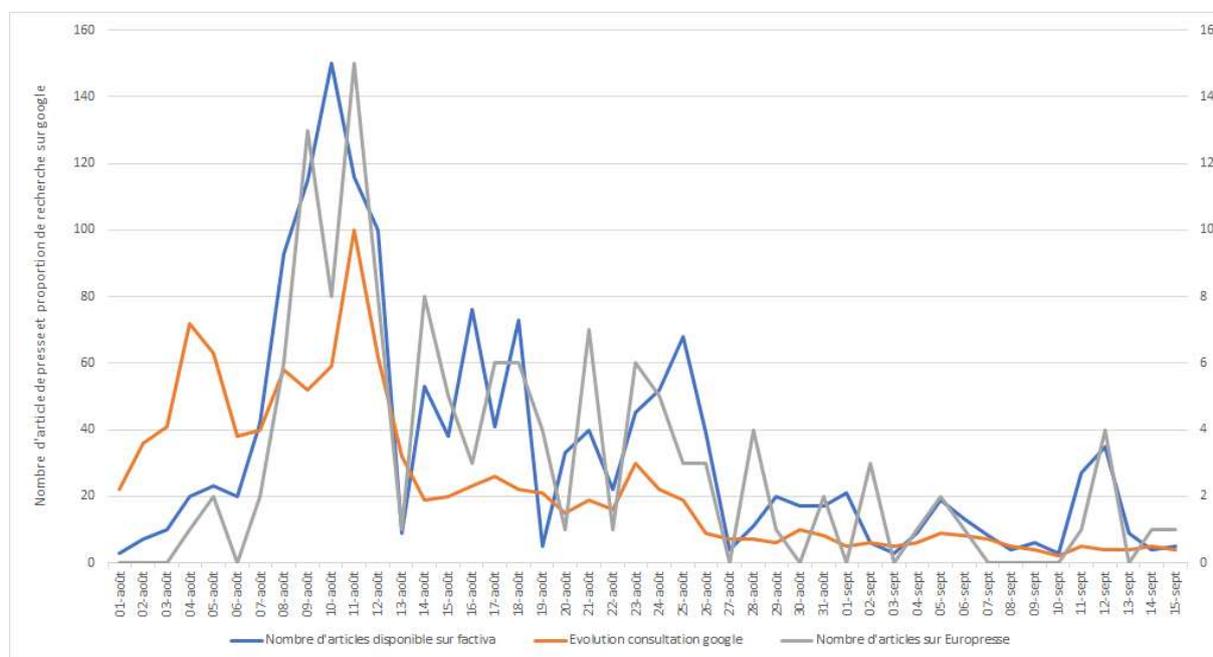
<sup>15</sup> Factiva, op. cit.

<sup>16</sup> Europresse, op. cit.

<sup>17</sup> <https://trends.google.fr/trends/?geo=FR> (consulté le 18/05/2017)

ci-dessous en figure 1, qu'à partir de fin août le sujet ne semble plus être au centre des préoccupations des médias et de la population puisque le nombre d'articles publiés et de recherche sur le sujet dans google, sont en très forte diminution.

**Figure 1 : Evolution entre le 1er août et le 15 septembre 2017 du nombre d'articles francophones publiés et des recherches effectuées sur Google à propos du Fipronil**



- Les caractéristiques principales de la crise

La crise est caractérisée par deux points importants, d'une part, l'origine de la crise est non-nationale, la France est impactée de façon secondaire et d'autre part, la dénomination de « crise » n'est pas appropriée pour cet événement, la notion de « scandale » est plus adaptée.

Comme nous l'avons vu plus haut la crise a été déclarée en Belgique à la suite d'un contrôle réalisé par un professionnel ayant révélé la présence de fipronil sur des œufs destinés à la consommation. S'agissant d'une molécule interdite, une fraude est suspectée et une enquête judiciaire est lancée en Belgique pour identifier l'origine de la contamination. Les investigations mèneront à l'identification d'un produit, le DEGA 16, contenant du fipronil et distribué par une entreprise néerlandaise, Chickfriend, dans les élevages de volailles pour lutter contre les poux rouges. L'entreprise se fournissait auprès d'une entreprise belge Chicken Vision. Ces découvertes entraînent l'ouverture d'une enquête judiciaire aux Pays-Bas qui mènera à des perquisitions organisées entre les deux pays le 10 août. Ces perquisitions aboutiront, entre autres, à l'arrestation des deux dirigeants de Chickfriend<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> « Seize pays touchés par le scandale des œufs contaminés en Europe ». Article du monde.fr du 10/08/2017 - mis à jour le 11/08/2017 (consulté le 16.05.2018)

L'entreprise Chicken Vision se fournissaient en fipronil en Roumanie <sup>19</sup>. Ces informations montrent que même si plusieurs pays européens sont impliqués dans l'origine de la crise, la France ne l'est pas.

Par ailleurs, nous avons vu plus haut qu'un seul élevage français a été traité par du DEGA 16 et ses œufs n'ont jamais été commercialisés. Le DEGA 16 a aussi été utilisé pour traiter des élevages dans trois pays européens : les Pays-Bas, la Belgique et dans une moindre mesure l'Allemagne. Pour la gestion de cette crise, les autorités françaises étaient donc complètement dépendantes des informations que lui fournissaient les autres pays sur les lots de produits qui avaient été livrés en France. Au vu de l'importance de la fraude, les informations étaient données au fur et à mesure et dans des délais qui pouvaient sembler longs. Aux yeux du public cela a pu apparaître comme un manque de maîtrise de la situation, les informations parvenant au compte-gouttes. Nous pouvons citer comme exemple la mise à jour de la liste des produits retirés dont la première publication a eu lieu le 17 août (17 produits cités) et la dernière publication le 18 septembre (45 produits cités)<sup>20</sup>.

Une crise alimentaire est définie dans le guide d'aide à la gestion des alertes comme une :

« Situation de risque réel ou supposé, relative à un produit ou à un lot de produits, qui peut créer une inquiétude collective. Cette situation est aggravée par un contexte sensible. Elle requiert un traitement en urgence. La dimension médiatique est l'une des composantes parfois essentielles d'une crise. »<sup>21</sup>

La crise du fipronil répond en grande partie à cette définition. Nous avons bien des produits et des lots de produits qui peuvent créer une inquiétude collective, un contexte sensible et une dimension médiatique importante. Cependant, nous ne sommes pas dans une situation de risque réel ou même supposé puisque l'ANSES et d'autres agences européennes ont montré l'absence de risque pour la santé humaine au vu des niveaux de contamination identifiés et des habitudes de consommation<sup>22</sup>. L'utilisation de la notion de « crise » pour qualifier cet événement semble donc inadaptée.

Le Larousse définit un scandale de la façon suivante :

« Effet fâcheux, indignation produits dans l'opinion publique par un fait, un acte estimé contraire à la morale, aux usages. »<sup>23</sup>

A l'origine de la crise du fipronil nous avons une fraude par l'introduction dans la chaîne alimentaire d'une substance interdite ce qui est une source d'indignation pour l'opinion publique puisque c'est un acte contraire à la morale. Le terme de « scandale » semble donc plus approprié pour définir cet événement. La presse

---

<sup>19</sup> « Œufs contaminés au fipronil : France et Royaume-Uni touchés, Europe désorganisée ». Article de la latribune.fr du 08/08/2017 (consulté le 03/08/2018)

<sup>20</sup> <http://agriculture.gouv.fr/fipronil-liste-des-produits-retires-de-la-vente-en-france> (consulté le 03/08/2018)

<sup>21</sup> Guide d'aide à la gestion des alertes d'origine alimentaire, op. cit.

<sup>22</sup> Note ANSES 11/08/2017 - relatif aux risques pour la santé humaine liés à la présence de fipronil dans des œufs destinés à la consommation, op. cit.

<sup>23</sup> <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/scandale/71298> (consulté le 03/08/2018)

quotidienne nationale française semble avoir plutôt bien identifier le fait que la crise du fipronil répond mieux à la définition de « scandale » qu'à celle de « crise » puisque sur les 135 articles que nous avons analysés 24 contiennent le mot « scandale » dans leur titre alors que seulement 9 contiennent le mot « crise ».

Même si nous venons de démontrer que la situation de l'été 2017 concernant le fipronil est un scandale alimentaire (indignation de la population, retentissement médiatique important) mais n'est pas une crise alimentaire (absence de risque pour la santé) nous avons décidé de continuer à utiliser la notion de « crise du fipronil » tout au long de ce mémoire car une crise peut aussi être décrite comme suit :

« La crise se présente comme un processus dynamique éclaté, multidimensionnel, enchaînant inextricablement des actions, rétroactions, réactions. Si la crise rend effectivement visible, elle ne rend pas pour autant les choses lisibles facilement et c'est un écheveau qu'elle laisse voir. »<sup>24</sup>

Cette description d'une crise s'applique pleinement aux événements de l'été 2017 puisque La crise du fipronil n'est donc pas une crise alimentaire mais un scandale alimentaire ayant entraîné une crise dans son sens large, c'est-à-dire une désorganisation des systèmes de fonctionnement habituels.

### *Commande*

A l'issue des Etats Généraux de l'Alimentation (EGA), qui se sont déroulés du 20 juillet au 21 décembre 2017, une compétence nouvelle a été confiée au Conseil national de l'alimentation (CNA), par le gouvernement, consistant à conduire des retours d'expérience sur les crises alimentaires d'ampleur nationale<sup>25</sup>. Pendant les EGA deux crises majeures ont concerné la France, la crise du fipronil et la crise du lait infantile. Ces deux crises d'ampleur mondiale sont venues s'ajouter à la liste des crises alimentaires ayant touché la France. Ces crises participent à la montée de la défiance de la population face à l'ensemble des acteurs de la chaîne alimentaire du fait d'une communication de ces différents acteurs qui semble peu claire pour le consommateur<sup>26</sup>. C'est dans ce cadre que les ministères de rattachement du CNA ont décidé de le saisir afin de réaliser le retour d'expérience de la crise du fipronil<sup>27</sup>.

La consultation du CNA pour « contribuer au retour d'expérience à la suite de crises alimentaires d'ampleur nationale » est inscrite dans le projet de décret modifiant la composition du CNA<sup>28</sup> ; cependant le décret ne spécifie pas l'objectif général de la mission. Celui-ci est décrit dans la saisine pour la réalisation du retour d'expérience sur la crise du fipronil rédigée par les ministères de rattachement du CNA. Bien que

---

<sup>24</sup> Besançon J., Borraz O. et Grandclément-Chaffy, C. *La sécurité alimentaire en crise : les crises Coca-Cola et Listeria de 1999-2000*, Paris, l'Harmattan ; 2004. p 306.

<sup>25</sup> Saisine interministérielle SA/2018/2D - fipronil

<sup>26</sup> « *Le scandale alimentaire, scénario à répétition du secteur agroalimentaire et de la grande distribution.* » Article du monde.fr du 11/08/2017 mis à jour le 11/01/2018 (consulté le 16/05/2018)

<sup>27</sup> Saisine, op. cit.

<sup>28</sup> Décret (en cours de validation) modifiant la composition du Conseil national de l'alimentation

la saisine s'intéresse principalement au retour d'expérience sur la crise du fipronil, elle donne des éléments sur le traitement général que les ministères attendent de la part du CNA. L'objectif général donné est d'y associer toutes les catégories d'acteurs de la chaîne alimentaire et de traiter l'ensemble des enjeux associés à la crise (sanitaire, économique, administratif, sociale ou environnementale)<sup>29</sup>.

Par ailleurs, dans la saisine il est bien indiqué que la mission confiée au CNA est bien différente de toutes les évaluations (audit, enquête parlementaire, ...) que seraient amenées à faire les autorités à la suite de telles crises. En effet, les différentes démarches ne reposent pas sur les mêmes objectifs. Il est important de ne pas perdre de vue, tout au long de chaque mission, qu'un retour d'expérience a pour but de permettre le partage du vécu d'un même événement par différents acteurs, et de provoquer une progression collective sans jamais participer à la distribution des responsabilités entre les acteurs.

La mission qui nous a été confiée au sein du CNA du 23 avril au 27 juillet 2018 consiste à préparer la réalisation du retour d'expérience sur la crise du fipronil, et plus largement la préparation de l'ensemble des retours d'expérience que le CNA sera amené à réaliser, en proposant des outils méthodologiques. Cette mission s'intéresse particulièrement aux adaptations méthodologiques et fonctionnelles nécessaires pour qu'une structure tel que le CNA, non spécialisée en retour d'expérience ni en gestion de crise, puisse mener à bien sa mission.

### *Revue de littérature*

Une bibliographie riche existe sur les risques et les crises et leur gestion. En France, plusieurs spécialistes sont considérés comme des références et sont très souvent cités comme Patrick Lagadec et Olivier Godard. Ils ont d'ailleurs participé à l'écriture du livre intitulé « *Traité des nouveaux risques* » dont les thèmes principaux sont la précaution, les crises et l'assurance<sup>30</sup>. Nous pouvons également citer Francis Chateauraynaud<sup>31</sup> et Olivier Borraz<sup>32</sup> qui ont beaucoup travaillé sur le sujet.

Sur la gestion des risques et plus précisément le retour d'expérience il existe aussi une littérature abondante. De nombreux travaux portent sur l'étude et l'apprentissage à partir d'événements marquants, souvent dans un secteur particulier.

Plusieurs recherches ont été effectuées dans le domaine de la santé publique. La thèse « *De l'urgentisation des routines à la routinisation des urgences : vieilles maladies, nouvelles crises, simples alertes* » de Franck Foures s'intéresse à la façon dont le retour d'expérience est mené par les pouvoirs publics pour deux types

---

<sup>29</sup> Saisine, op. cit.

<sup>30</sup> Godard O., Henry C., Lagadec P. et Michel-Kerjan E. *Traité des nouveaux risques - Précaution, risque, assurance*, 1ère édition. Paris : Gallimard ; 1999. p 624.

<sup>31</sup> Chateauraynaud, F. & Torny D. *Les sombres précurseurs, une sociologie pragmatique de l'alerte et du risque*. Paris: Editions de L'EHESS ; 1999. 476 p.

<sup>32</sup> Borraz O. *Les politiques du risque*. Paris : Les presses de Sciences-P ; 2008. 296 p.

d'événements sanitaires différents<sup>33</sup>. Dans leur ouvrage « *La sécurité alimentaire en crise - Les crises Coca-cola et Listeria de 1999-2000* », Julien Besançon, Olivier Borraz et Catherine Grandclement-Chaffy étudient plusieurs crises alimentaires et leur gestion par les pouvoirs publics et les principaux acteurs privés<sup>34</sup>. Dans son ouvrage « *Une catastrophe ordinaire : la tempête du 27 décembre 1999* »<sup>35</sup>, François Dedieu analyse la gestion de l'événement par les pouvoirs publics. Enfin, dans sa thèse « *L'Etat sanitaire en question. Les administrations à l'épreuve des risques* », Virginie Imbert se penche sur la façon dont les pouvoirs publics apprennent à gérer les risques et les crises sanitaires en se basant sur l'apprentissage organisationnel<sup>36</sup>.

Nous nous sommes également intéressés à la bibliographie existante dans d'autres domaines. Dans son article « *Causes et mises en cause. Innovation sociotechnique et jugement moral face aux accidents de travail* », Nicolas Dodier s'intéresse à la perception et à la gestion des accidents de travail par les différents acteurs concernés<sup>37</sup>. Dans sa thèse « *Pratique et théorie du retour d'expérience en management* », Robert Picard propose une méthodologie de mise en œuvre, expérimente sa méthodologie et analyse son travail. Il fait appel, comme Virginie Gimbert à l'apprentissage organisationnel<sup>38</sup>. Enfin, nous nous sommes intéressés aux travaux d'Anais Gauthier sur la « *Théorisation d'une pratique de retour d'expérience organisationnelle. Comment éclairer le sens de l'action dans les comportements en situation ?* » qui porte son intérêt sur le processus de formalisation d'un retour d'expérience et l'importance de cette formalisation pour favoriser l'apprentissage<sup>39</sup>.

L'ensemble des articles et ouvrages que nous venons de citer ne parlent pas forcément de retour d'expérience mais ils s'intéressent tous à la gestion d'accidents, de crises ou d'urgences par les acteurs concernés et, pour la plupart, aux apprentissages qui peut en résulter. Or ce sont deux aspects centraux de la conduite de retours d'expérience. Tous ces écrits nous ont donc permis d'éclairer notre démarche. Cependant, aucun de ces textes n'évoquent la conduite d'un retour d'expérience par une structure non impliquée dans les événements étudiés, comme c'est le cas pour le CNA.

---

<sup>33</sup> Fourès F. De l'urgencisation des routines à la routinisation des urgences : vieilles maladies, nouvelles crises, simples alertes. Thèse de doctorat en Sociologie. Paris : Institut d'études politiques ; 2011. 555 p.

<sup>34</sup> Besançon J., op. cit.

<sup>35</sup> Dedieu F. *Une catastrophe ordinaire : la tempête du 27 décembre 1999*. Editions de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS), 2013. 232 p.

<sup>36</sup> Gimbert V. *L'Etat sanitaire en question. Les administrations à l'épreuve des risques*. Thèse de doctorat en Sociologie. Cachan : Ecole normale supérieure ; 2006. 499 p.

<sup>37</sup> Dodier N. *Causes et mises en cause. Innovation sociotechnique et jugement moral face aux accidents de travail*. *Revue française de sociologie*. 1994. 35-2. p. 251-281

<sup>38</sup> Picard R. *Pratique et théorie du retour d'expérience en management*. Thèse en économie et sciences sociales. Ecole Polytechnique X. 2006. 340 p.

<sup>39</sup> Gauthier A. *Théorisation d'une pratique de retour d'expérience organisationnel. Comment éclairer le sens de l'action dans les comportements en situation ?* *Revue internationale de psychosociologie et de gestion des comportements organisationnels*. 2012. 2012/46 (Vol. XVIII). p. 193-221

Notre étude permet donc de s'intéresser à un cas particulier de l'organisation d'un retour d'expérience, son organisation par une structure qui n'est pas impliquée dans la gestion de crise, ni spécialisée dans l'organisation de retour d'expérience. Par ailleurs, l'organisation interne du CNA est également un facteur d'intérêt puisqu'en son sein, sont représentés la majorité des acteurs du monde de l'alimentation. Or si comme nous venons de l'évoquer le CNA n'est pas impliqué dans la gestion de crise, ses différents membres le sont à des niveaux variés.

### *Approches sociologiques*

Pour réaliser notre étude, en plus des différents travaux sur les risques et les crises auxquels nous avons fait appel, nous avons utilisé des éléments tirés d'autres approches en sociologie telles que la sociologie des organisations, la sociologie des instruments, la sociologie des réseaux sociaux, l'approche systémique, les cadres normatifs et cognitifs, la dynamique de groupe, la sociologie des représentations, la théorie de la régulation sociale et la notion de légitimité. Les différentes approches sociologiques que nous avons utilisées seront détaillées au fur et à mesure du mémoire. Elles nous ont aidé à construire notre réflexion et donc à répondre à la problématique que nous avons identifiée.

### *Problématique*

Le retour d'expérience est un outil de gestion des risques qui a pour objectif lors de sa mise en œuvre d'apprendre des expériences passées pour mieux gérer les événements futurs. De son côté, le CNA est une instance consultative accueillant en son sein de nombreux acteurs du monde de l'alimentation qui travaillent ensemble afin de fournir des avis sur les sujets sur lesquels ils sont consultés. La mise en œuvre de retours d'expérience et la consultation du CNA sont donc, tous les deux, des moyens permettant d'éclairer les décisions des personnes qui demandent leurs mises en œuvre.

La commande passée au CNA implique que ce soit lui qui conduise des retours d'expérience. Le CNA et la conduite de retours d'expérience ayant le même objectif, éclairer les commanditaires des travaux, nous pourrions penser que la mise en œuvre par le CNA de retours d'expérience est une évidence. Cependant, la mise en œuvre d'un retour d'expérience répond à ses propres règles qui sont éloignées des règles de travail du CNA. De plus, l'expertise nécessaire pour mettre en place un retour d'expérience est très différente de l'expertise nécessaire pour réaliser le travail de concertation du CNA. Une question se pose alors : comment le CNA peut-il organiser des retours d'expérience ?

Pour y répondre, nous avons travaillé sur plusieurs axes de réflexion. Tout d'abord, nous nous sommes interrogés sur les moyens à la disposition du CNA et donc à sa capacité à mettre en œuvre un tel travail. Ensuite, nous avons questionné la légitimité du CNA à réaliser une telle mission étant donné son manque d'expertise dans la conduite de retour d'expérience et son absence d'implication dans la gestion

de crise. Enfin, il nous est apparu important de s'intéresser aux adaptations qu'il serait nécessaire d'apporter à l'outil et à la structure pour que le CNA puisse réaliser cette mission.

Afin de nourrir notre réflexion et répondre aux questions posées nous avons construit la méthodologie de notre enquête.

### *Méthode de travail*

Afin de vérifier les différentes hypothèses, nous avons procédé à des entretiens semi-directifs auprès d'experts dans le domaine du retour d'expérience et d'acteurs du monde de l'alimentation, à une consultation électronique auprès des membres du CNA et à une analyse de la presse sur la crise du fipronil.

- Les entretiens semi-directifs

Préalablement au début de ce travail une personne avait été contactée au sein de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ) pour avoir des contacts au sein de différents organismes spécialisés en retour d'expérience – la Brigade des sapeurs-pompiers de Paris, la Direction générale de la gendarmerie nationale, la Société nationale des chemins de fer français et l'équipe spécialisée en retour d'expérience au sein de l'INHESJ. Sur les quatre contacts qui nous avaient été fournis trois ont été contactés. Sur les trois personnes contactées, deux ont répondu favorablement à notre demande d'entretien. Du fait de notre expérience professionnelle antérieure, nous avons contacté et rencontré deux autres personnes spécialisées dans le domaine du retour d'expérience. Ces quatre entretiens ont été réalisés à l'aide d'une grille d'entretien présentée en annexe 2 et retranscrits. Ils nous ont permis d'approfondir nos connaissances sur la conduite d'un retour d'expérience et de bénéficier de leurs avis sur la conduite d'un retour d'expérience par le CNA.

Concernant les entretiens réalisés auprès des acteurs du monde de l'alimentation nous avons ciblé des acteurs membres du CNA et des acteurs impliqués dans la crise mais extérieurs au CNA. Parmi les acteurs du CNA nous avons ciblé un acteur des collèges les plus impliqués dans la crise (distributeurs, transformateurs, éleveurs et consommateurs). Sur les quatre personnes que nous avons contactées en première intention, deux n'ont pas donné suite à notre demande, une par manque de temps disponible, la seconde n'a jamais répondu à nos sollicitations. Nous avons alors contacté un autre membre dans chacun des deux collèges concernés, ils ont répondu favorablement à notre demande. Nous avons également sollicité les bureaux en charge des alertes des trois ministères impliqués dans la crise (ministère en charge de la consommation, de la santé et de l'agriculture) qui ont tous répondu favorablement à notre demande. Par ailleurs, nous avons sollicité un des membres de droit du CNA et une des personnes à l'origine de la commande de la mission retour d'expérience. Les deux ont répondu favorablement à notre demande. Enfin, nous avons contacté deux personnes extérieures au CNA qui sont apparues, au cours de notre travail, comme des acteurs importants de la crise. Seule une des deux

personnes a été interviewée, l'autre personne ayant refusé de nous rencontrer. Ces dix entretiens ont été réalisés à l'aide d'une grille d'entretien présentée en annexe 3 et retranscrits. Ils nous ont permis de recueillir auprès des différents acteurs interviewés leur vécu et vision de la crise du fipronil, leur avis sur la légitimité du CNA à mener des retours d'expérience et leurs attentes par rapport à ces retours d'expérience.

En tout, treize entretiens ont été réalisés. Un point important à noter, un des acteurs interviewés a répondu aux deux grilles d'entretien étant donné qu'il s'agissait d'une structure experte en retour d'expérience ayant participé à la gestion de la crise du fipronil. Sur les treize entretiens menés, quatre étaient des entretiens de groupe (entre deux et six personnes présentes). Notre sollicitation avait été faite auprès d'une seule personne mais les structures ont considéré que la présence de plusieurs personnes était nécessaire. Par ailleurs, nous avons mené neuf des entretiens en binôme avec la chargée du projet retour d'expérience au sein du secrétariat interministériel du CNA.

- La consultation électronique

La consultation électronique a été réalisée auprès des membres du CNA entre le 25 juin et le 6 juillet 2018. Vingt-deux contributions ont été recueillies dont une avec quelques jours de retard. En annexe 4, se trouve un tableau présentant le nombre de participations par collège du CNA. C'est le collège des associations nationales de consommateurs ou d'usagers qui regroupe le plus de participants avec cinq participations. Cette consultation a porté sur deux points, le premier, la légitimité du CNA à réaliser cette mission et le second leurs attentes par rapport aux retours d'expérience (cf. annexe 4).

- L'analyse de la presse

Une analyse de la presse a été réalisée dans le but d'étudier le traitement par la presse de la crise Fipronil au cours de son déroulement. La première étape a été de fixer la période d'analyse. Pour la date de départ nous avons choisi le 20 juillet 2017, date à laquelle la Belgique a déclaré l'alerte sur le RASFF. Concernant la date de fin de l'analyse nous avons utilisé plusieurs outils pour la fixer, la crise n'ayant pas une date de fin arrêtée. Google trends qui permet de connaître la fréquence à laquelle un terme a été tapé dans le moteur de recherche Google<sup>40</sup>. Factiva qui est une base de données de presse<sup>41</sup>. Les informations fournies par les deux outils nous ont permis d'arrêter la date de fin d'analyse de la presse au 15 septembre considérant qu'à cette date la crise est déjà finie depuis plusieurs jours. Considérant le temps limité dont nous disposons pour mener à bien l'analyse et le fait que l'étude s'intéresse au déroulement de la crise en France, l'analyse de presse a uniquement été réalisée sur la presse francophone. Grâce à la base de données Factiva nous avons identifié

---

<sup>40</sup> Trends, op. cit.

<sup>41</sup> Factiva, op. cit.

1535 articles (une fois les doublons éliminés). Le nombre d'articles identifiés étant conséquent il a été décidé de se concentrer sur l'analyse des titres d'articles, des pays de provenance et des dates de parutions. Ces trois paramètres ont été analysés afin d'évaluer les sujets clés abordés au cours de la crise, le rayonnement de l'évènement dans le monde francophone et au-delà ainsi que les pics de publication sur la période choisie. Pour affiner notre analyse nous avons choisi d'analyser plus en détail les articles parus dans la presse quotidienne nationale française sur la même période d'étude. L'analyse a été effectuée à partir de la base de données de presse Europresse (pour des raisons de facilité d'accès) qui a permis d'identifier 135 articles dans la presse nationale française<sup>42</sup>. Pour réaliser cette analyse une grille d'analyse a été réalisée (cf. annexe 5). La grille s'intéresse aux sujets traités, par qui, quand et comment ils ont été traités. L'ensemble de ces données collectées nous ont permis d'appréhender de façon plus précise comment le sujet de la crise fipronil a été abordé dans presse nationale française et donc présenté à la population française.

### *Annonce du plan*

Dans un premier temps nous présenterons ce qu'est un retour d'expérience, comment il faut l'organiser et le conduire. Nous mettrons en évidence à travers les données existantes et les discours d'experts que nous avons recueillis que même si la méthodologie peut paraître simple, son application est complexe. Ensuite nous présentons le CNA, son histoire, son organisation et ses acteurs. Toutes ces caractéristiques qui ont joué un rôle dans l'attribution de cette mission de réaliser des retours d'expérience sur les crises alimentaires d'ampleur nationale au CNA par ses ministères de rattachement. Enfin, nous nous intéresserons à l'organisation de la mission retour d'expérience au sein du CNA. Au-delà de l'origine, de la construction et des atouts et limites du CNA pour cette mission, nous nous intéresserons à la légitimité du CNA à la conduire.

---

<sup>42</sup> Europresse, op. cit.

## I. Retour d'expérience : une méthodologie simple mais une application complexe

Le retour d'expérience est aujourd'hui un outil connu qui fait l'objet de nombreuses études et applications. Il est mis en œuvre dans de nombreux domaines mais toujours en lien avec la notion de risque. Son évolution et son utilisation de plus en plus prégnante est certainement en lien avec les évolutions de la perception du risque que précise David Le Breton dans son livre sur la sociologie du risque : « Le risque désormais n'est plus une fatalité, mais un fait de responsabilité et il est devenu un enjeu politique, éthique, social, objet de nombreuses polémiques autour de son identification et des moyens ensuite de le prévenir. »<sup>43</sup>. David Le Breton développe l'idée que des polémiques entourent les moyens de prévenir le risque ; or le retour d'expérience est un outil de la prévention des risques puisqu'il a pour objectif d'apprendre d'une situation passée pour améliorer la gestion des situations futures<sup>44</sup>. La notion de risque et l'utilisation du retour d'expérience sont donc amenées à évoluer de manière étroite et dépendent des enjeux qui y sont associés.

Un des points importants de la conduite de retour d'expérience est l'analyse des relations et des interactions entre structures et individus impliqués dans l'événement étudié. Dans le cadre de la mission confiée au CNA, c'est l'enjeu central des retours d'expérience à réaliser. Nous nous sommes donc spécifiquement intéressés à ce point qui permet d'identifier les bons fonctionnements et les éventuels dysfonctionnements dans les échanges d'informations. Pour ce faire, nous nous sommes appuyés sur la sociologie des réseaux sociaux et en particulier sur l'article de Michel Forsé « *Définir et analyser les réseaux sociaux – Les enjeux de l'analyse structurelle* ». Dans cet article, il définit un réseau social et l'analyse qui en est faite comme suit : « Un réseau social est un ensemble de relations entre un ensemble d'acteurs. [...] Les acteurs sont le plus souvent des individus, mais il peut aussi s'agir de ménages, d'associations, etc. L'essentiel est que l'objet d'étude soit bien la relation entre éléments, autrement dit l'interaction ou l'action réciproque entre ces éléments. »<sup>45</sup>.

Nous allons voir dans la description qui suit du retour d'expérience l'importance de cette approche mais nous allons d'abord commencer par définir le retour d'expérience et présenter ses évolutions au cours du temps.

---

<sup>43</sup> Le Breton D. *Sociologie du risque*, 1<sup>ère</sup> éd. Paris, PUF ; 2012. 128 p.

<sup>44</sup> Wybo JL et al. Retour d'expérience et gestion des risques. Récents progrès en génie des procédés. 2001. N°85, Volume 15. p.128

<sup>45</sup> Forsé M. Définir et analyser les réseaux sociaux - Les enjeux de l'analyse structurelle. Informations sociales. 2008. 2008/3 (n°147). P. 10-19

## A. Caractéristiques du retour d'expérience

Dans le cadre de notre étude, nous nous intéressons au retour d'expérience d'une situation de crise. Or comme nous l'avons vu en introduction, une crise est une situation complexe. Pour appréhender un tel objet il est nécessaire d'en considérer toutes les composantes (contexte, mécanismes et fonctionnement). Dans son livre « *Théorie générale des systèmes* » Ludwig Von Bertalanffy indique que quand un tel objectif est donné « pour trouver les voies et moyens de sa réalisation, il faut un spécialiste des systèmes (ou une équipe de spécialistes) qui puisse envisager les diverses possibilités et choisir, au milieu d'un réseau terriblement emmêlé d'interactions, celles qui permettront d'arriver à l'optimum avec le maximum d'efficacité et un coût minimal. »<sup>46</sup>. Si on applique cette approche au retour d'expérience, le spécialiste des systèmes correspond au pilote qui cherche à identifier les interactions les plus importantes. Une fois identifiées, l'idée est de capitaliser ou d'améliorer ces interactions afin d'obtenir la meilleure marche de progression avec les moyens – souvent limités - alloués au retour d'expérience. Cela correspond à une approche systémique de la situation qui permet d'en identifier les différentes dimensions en interactions et les problématiques qui y sont rattachées.

### 1. Définition

Donner une définition au retour d'expérience est un exercice complexe tant son champ d'étude est considérable et tant il peut s'appliquer à de nombreuses situations.

La définition que nous avons choisie de retenir est celle proposée par Wybo et *al.* (2001) « Le retour d'expérience est une démarche de management dans lequel les individus ayant participé à la gestion d'un incident ou d'une crise analysent l'évolution de la situation, tirent des leçons et appliquent ensuite des décisions afin d'éviter l'occurrence de problèmes futurs. »<sup>47</sup> Cette définition a été choisie car elle reprend trois points qui nous semblent indispensables au bon déroulement des retours d'expérience, l'implication de l'ensemble des acteurs, l'objectif d'aboutir à des axes d'amélioration et surtout la mise en place de ses améliorations. C'est un processus dynamique de collecte, d'analyse et de stockage de données ayant pour objectif l'amélioration du système étudié.

L'approche systémique évoquée plus haut est indispensable au bon déroulement du retour d'expérience. Même si la plupart du temps, il ne s'intéresse qu'à certains aspects de la crise (techniques, organisationnels ou de communication), il est nécessaire que chaque aspect étudié le soit par rapport à l'ensemble des composantes de la crise. Le choix d'étudier seulement certains aspects peut être

---

<sup>46</sup> Bertalanffy L. Von. *Théorie générale des systèmes*. Paris : Dunod. Traduction Jean-Benoît Chabrol. 1973 – réimprimé 2012. 308 p.

<sup>47</sup> Wybo JL et *al.*, art. cit.

volontaire, ceci afin de se concentrer sur un aspect particulier considéré comme important. Mais, ce choix est souvent nécessaire au vu de l'ampleur des événements, il serait beaucoup trop long de les analyser dans leur totalité.

Par ailleurs, quand on souhaite réaliser un retour d'expérience il est important de le différencier des autres procédures qui peuvent être mises en place à la suite d'une situation de crise :

*« Il est important de faire la différence entre ce qui est un retex (retour d'expérience), ce qui peut être plutôt une audition, une enquête, une inspection, une évaluation. Ce n'est pas forcément les mêmes choses. Un retex normalement ça concerne les personnes qui ont participé, qui ont été concernées par les événements. On va mettre autour de la table les personnes qui ont participé, on n'a pas à vocation à inviter des gens qui n'ont pas été impliqués directement. C'est la différence avec une audition où se sont les personnes externes qui vont être interrogées ou donner un avis sur cet événement ou pour raconter une expérience. »<sup>48</sup>*

Le retour d'expérience à deux modalités d'organisation, soit c'est la structure elle-même qui organise son propre retour d'expérience, soit la structure fait appel à un organisme spécialisé pour l'aider à le conduire. Mais quelle que soit la modalité d'organisation, un impératif doit-être respecté : le retour d'expérience doit être organisé autour des personnes qui ont participé à la crise, elles en sont les acteurs centraux. Le CNA n'est ni une structure qui participe à la gestion des crises alimentaires, ni un organisme spécialisé dans le retour d'expérience, il peut donc sembler surprenant de confier à cette structure une telle mission. Cependant, la composition du CNA – ses différents membres y étant représentés par des personnes étant variablement impliqués dans les crises alimentaires dans le cadre de leurs fonctions journalières – lui permet d'avoir accès à certains acteurs de la crise. Par ailleurs, devant la mission qui lui a été confiée, le CNA présente certains atouts malgré les limites que nous venons d'exposer. Nous développerons ces éléments dans la partie III de ce mémoire.

Nous avons vu qu'un retour d'expérience s'adapte à l'événement étudié et à l'objectif fixé mais que le cadre général de réalisation est identique à l'ensemble des retours d'expérience. C'est une démarche de progression collective qui ne s'intéresse aucunement à la distribution des responsabilités.

Aujourd'hui le retour d'expérience est formalisé dans de nombreux domaines mais cette formalisation est plutôt récente. Pourtant, nous allons voir dans la partie suivante que le retour d'expérience a toujours existé.

## 2. Histoire et évolution

L'Homme a toujours construit son futur à partir des connaissances acquises dans son passé, or c'est l'un des objectifs principaux d'un retour d'expérience. A travers le

---

<sup>48</sup> Entretien n°2

temps, on constate que l'amélioration constante des systèmes, méthodes, outils, etc... est basée sur des expériences plus ou moins réussies qui sont transmises à d'autres. « Le retour d'expérience (REX) peut être défini, au sens large, comme toute formalisation d'un événement passé. »<sup>49</sup>. Le retour d'expérience est donc un outil qui existe depuis très longtemps mais sa formalisation est relativement récente en ce qui concerne l'étude des comportements et surtout les situations de crise<sup>50</sup>. Cette idée a également été exprimée par des professionnels du secteur au cours des entretiens :

*« Ça pas été facile tous les jours. Le retour d'expérience il a toujours existé [dans notre structure], depuis 200 ans. Un système un peu plus professionnalisé c'est maintenant. »*<sup>51</sup>

Dans les différents entretiens nous avons remarqué que les différents professionnels rencontrés insistaient sur les évolutions récentes en termes de formalisation et de professionnalisation des retours d'expériences ce qui permet de mieux capitaliser sur les expériences passées et d'éviter de reproduire les mêmes erreurs.

Pour permettre ces évolutions, il a été nécessaire que les structures concernées s'intéressent de près à leur organisation des retours d'expérience soit pour l'améliorer, soit pour mettre un dispositif en place :

*« C'est les alertes qui revenaient [qui nous ont révélé le problème]. » Alertes qui revenaient, périodicité qui montrait que pas d'intégration des retex. [...] En termes de méthode on remet tout à plat. »*<sup>52</sup>

*« On a profité de crises majeures pour faire comprendre [...] qu'il fallait absolument professionnaliser le retour d'expérience [dans notre structure]. »*<sup>53</sup>

Par ailleurs, la répétition des crises sanitaires apparaît de plus en plus inacceptable aux yeux du grand public comme le montre les nombreux articles de presse sur le sujet<sup>5455</sup>. Ainsi, les différentes structures publiques ou privées susceptibles d'être concernées par des crises sont également incitées par le grand public à s'intéresser de près au retour d'expérience non seulement pour permettre d'éviter de commettre les mêmes erreurs plusieurs fois mais aussi pour répondre aux attentes de la société. Nous revenons à l'idée évoquée par David Le Breton sur l'évolution du risque : « Le risque désormais n'est plus une fatalité, mais un fait de responsabilité et il est devenu un enjeu politique, éthique, social »<sup>56</sup> ce qui a pour conséquence d'entraîner des changements de comportement au sein des structures responsables du risque.

---

<sup>49</sup> Wybo JL. Le retour d'expérience : un processus d'acquisition de connaissances et d'apprentissage. M. Specht, G. Planchette. Gestion de crise : le maillon humain au sein de l'organisation, Economica, 2009. 19 p.

<sup>50</sup> Idem Wybo JL

<sup>51</sup> Entretien BSP

<sup>52</sup> Entretien DGS

<sup>53</sup> Entretien BSP

<sup>54</sup> Le Monde - Le scandale alimentaire, op. cit.

<sup>55</sup> « Du sang contaminé à Lactalis : pourquoi ces crises sanitaires à répétition ? ». SUDOUEST – 19/01/2018

<sup>56</sup> Le Breton D., op. cit.

Ces évolutions ont participé à la formalisation et la professionnalisation d'outils tel que le retour d'expérience. Dans la partie suivante, nous allons présenter les différentes phases du retour d'expérience. Ainsi, nous allons mettre en évidence le travail important qui a été fait autour du retour d'expérience depuis les dernières décennies par les professionnels du secteur.

## B. Conduite d'un retour d'expérience

La présentation de la conduite du retour d'expérience qui suit est basée sur une bibliographie des méthodologies utilisées pour effectuer un retour d'expérience. Nous avons utilisé les lignes directrices et communes à l'ensemble de ces méthodologies comme le cadre normatif du retour d'expérience en s'appuyant sur la définition des normes proposées par Pierre Lascoumes dans le « *Dictionnaire des politiques publiques* »<sup>57</sup>. Mais comme nous l'avons vu dans l'introduction, l'approche normative se dissocie difficilement de l'approche cognitive. La présentation de la conduite d'un retour d'expérience est donc aussi basée sur le discours des experts du domaine que nous avons interviewés. Ces entretiens représentent le cadre cognitif du retour d'expérience. La représentation cognitive<sup>58</sup> que se font ces experts du retour d'expérience nous a permis d'analyser le sens qu'ils donnent au retour d'expérience et donc de nourrir notre réflexion.

### 1. Éléments préparatoires indispensables

La méthodologie du retour d'expérience est un outil qui est largement étudiée depuis les années 90. De nombreuses structures étatiques et des professionnels du retour d'expérience proposent des méthodologies adaptées à différentes circonstances.

Dans le cadre de ce travail nous nous sommes intéressés aux méthodologies les plus susceptibles d'avoir des éléments d'informations pouvant nous aider dans notre démarche. Nous avons donc consulté : la méthodologie de retour d'expérience pour les événements sanitaires ou à impact sanitaire de la Direction générale de la santé (DGS) datant de 2007<sup>59</sup> ; la méthodologie utilisée par l'INHESJ pour la réalisation du retour d'expérience sur l'organisation de la DGAL lors des épisodes d'influenza aviaire hautement pathogène (2015-2017)<sup>60</sup> ; la méthodologie proposée par la

---

<sup>57</sup> Boussaguet L., Jacquot S. & Ravinet, P. *Dictionnaire des politiques publiques* : 3<sup>e</sup> édition actualisée et augmentée, Paris : Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 2010, entrée sur les Normes, Pierre Lascoumes, 391 p.

<sup>58</sup> Denis M., Dubois D. La représentation cognitive : quelques modèles récents. *Année psychol.* 1976, 76, p. 541-562.

<sup>59</sup> Méthodologie de retour d'expérience pour les événements sanitaires ou à impact sanitaire – mars 2007 – Direction générale de la santé

<sup>60</sup> Retour d'expérience – Les organisations mises en œuvre par la Direction générale de l'alimentation du Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation lors des épisodes d'influenza aviaire hautement pathogène (2015 – 2016 – 2017) – Décembre 2017 – Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice

Direction de la défense et de la sécurité civile (DDSC)<sup>61</sup> ; la méthodologie proposée par Jean-Luc Wybo et Win Van Wassenhove dans leur livre « Retour d'expérience et maîtrise des risques »<sup>62</sup>.

Globalement, l'ensemble de ces méthodologies s'accordent sur les éléments préparatoires indispensables au bon déroulement d'un retour d'expérience. Cependant, certains points sont plus développés en fonction des méthodologies. Nous avons identifié six éléments préparatoires indispensables : la définition des objectifs, la définition des critères de mise œuvre d'un retour d'expérience, le choix du pilote, la délimitation du périmètre d'étude, la fixation du calendrier et la préparation du déroulement du retour d'expérience.

Le premier élément cité est la **définition des objectifs**. Les experts interrogés le citent aussi comme un élément préparatoire indispensable. Une des personnes interviewées l'exprime de la façon suivante :

« *La première chose c'est de définir les objectifs du retour d'expérience.* »<sup>63</sup>

Par ailleurs, Cobb et Elder indiquent que « Définir un problème, c'est en effet identifier ses causes, son origine, ses facteurs explicatifs, c'est aussi préétablir les solutions appropriées, les mesures acceptables, les actions envisageables. »<sup>64</sup>. La définition d'un problème passe donc par l'appropriation du terrain étude et permet, d'une part, de définir les objectifs conceptuels de l'étude, et d'autre part, les objectifs opérationnels. Comme nous l'avons vu en introduction, les objectifs conceptuels sont les aspects de l'événement sur lesquels va se concentrer le retour d'expérience. Les différents aspects d'un événement sont nombreux (techniques, organisationnels, humains, ...) et ne peuvent souvent pas tous être traités en même temps. Les objectifs opérationnels correspondent aux « solutions appropriées » de Cobb et Elder. Dans la conduite de retours d'expérience les plus souvent cités sont : le partage d'une vision globale de l'événement, la volonté de renforcer les liens entre partenaires ; le repérage des points positifs et leurs capitalisations ; l'identification des points d'améliorations ; la reconnaissance du travail de chacun et la facilitation de la résilience ; la valorisation de l'expérience acquise pour la gestion des événements futurs et la démultiplication des enseignements tirés et la sensibilisation des acteurs potentiels<sup>65</sup>.

Un autre élément important est de **définir les critères de mise œuvre d'un retour d'expérience**. La première question est : quand mettre en œuvre un retour d'expérience ? Un des acteurs interviewés nous indique que :

---

<sup>61</sup> Guide méthodologique « La conduite du retour d'expérience, éléments techniques et opérationnels » – juillet 2006 – Direction de la défense et de la sécurité civile

<sup>62</sup> Wybo J.L., Van Wassenhove W. Retour d'expérience et maîtrise des risques – Pratiques et méthodes de mise en œuvre, 1<sup>ère</sup> édition. Paris : Tech&Doc ; Novembre 2009. 136 p.

<sup>63</sup> Entretien n°4

<sup>64</sup> Cobb RW. et Elder CD. *Participation in American Politics. The dynamics of Agenda Building* : 1<sup>ère</sup> édition, Boston : Allyn and Bacon, 1972, 182 p.

<sup>65</sup> DGS - Méthodologie, op cit.

*« Ce qui est intéressant c'est le niveau de référence pour lequel vous déclenchez un retour d'expérience, vous parlez de crise nationale, nous on descend à un niveau qui est beaucoup plus bas. »<sup>66</sup>*

Les niveaux de déclenchement d'un retour d'expérience peuvent être très variables et sont fixés par la structure qui le demande ou l'organise, le contexte de la structure et les raisons qui font que la structure organise des retours d'expérience.

La seconde est quel retour d'expérience est mis en place en fonction du type d'événement traité ? Un autre des acteurs interviewés nous informe que :

*« Ça peut aller d'un débriefing à chaud à une réunion avec toutes les parties, avec travail en amont ou une réunion avec échanges libres entre les différentes parties sans forcément de préparation. En fait, on adapte en fonction de l'alerte qu'on a eu. »<sup>67</sup>*

Encore une fois, c'est la structure et son organisation qui vont déterminer le choix du type de retour d'expérience qui sera mis en place.

Pour réaliser un retour d'expérience il est aussi nécessaire de **choisir un pilote** qui sera en charge de mener à bien la mission. Il doit répondre à un certain nombre de critères pour favoriser le bon déroulement du retour d'expérience, le principal étant sa neutralité par rapport aux événements<sup>68</sup> comme les différentes personnes interviewées l'ont signalé. L'information nous a été rapportée par un des interviewés de la façon suivante :

*« Identifier un pilote, idéalement il ne doit pas avoir participé à la gestion de la crise. »<sup>69</sup>*

Il peut être choisi au sein de la structure conduisant le retour d'expérience<sup>70</sup> ou appartenir à une structure extérieure mandatée comme dans le cas du retour d'expérience piloté par l'INHESJ pour la DGAL dans le cadre des crises de l'influenza aviaire (2015-2017)<sup>71</sup>. En fonction des événements et de leurs importances le pilote peut être entouré d'une équipe et cette équipe peut même être recrutée sur différents critères :

*« Possibilité d'avoir recours à une équipe pluridisciplinaire, qui soit complémentaire entre eux pour répondre à tous les besoins. »<sup>72</sup>*

Le choix du pilote doit faire l'objet d'une attention particulière puisqu'il agit comme le chef d'orchestre du retour d'expérience<sup>73</sup> et qu'il est donc un élément clé de son bon déroulement.

---

<sup>66</sup> Entretien n°1

<sup>67</sup> Entretien n°2

<sup>68</sup> DGS - Méthodologie, op cit.

<sup>69</sup> Entretien n°4

<sup>70</sup> DGSC - Méthodologie, op cit.

<sup>71</sup> INHESJ - Retour d'expérience influenza aviaire, op. cit.

<sup>72</sup> Entretien n°2

<sup>73</sup> DGSC - Méthodologie, op. cit.

Il convient également de **délimiter le périmètre de l'étude**. Ce qui implique de déterminer les acteurs qui doivent participer au retour d'expérience et leur niveau de participation, sans oublier de les sensibiliser à l'exercice. Cela implique également de déterminer les moyens disponibles en termes de temps et de ressources. Enfin, il convient de définir la zone géographique concernée par l'étude. L'ensemble de ces données sont évoquées dans les différentes méthodologies consultées et par les acteurs interviewés.

Il est nécessaire de **fixer le calendrier**, c'est-à-dire le délai entre la fin de l'événement étudié et le déclenchement du retour d'expérience. Comme l'indique Wybo et Van Wassenhove dans leur livre, en fonction de la gravité de l'événement les esprits des personnes impliquées vont être marqués de façon plus ou moins importante et pour une durée également variable. « Il est donc important de ménager un délai de retour au calme pour éviter que les témoignages ne soient perturbés par une charge émotionnelle trop forte. »<sup>74</sup>. Une des personnes interviewées l'exprime ainsi :

*« Il faut arriver à déterminer à partir de quand on se met au travail. »*<sup>75</sup>

Le choix de ce délai est donc fonction de l'événement analysé.

Enfin, il faut **préparer le déroulement du retour d'expérience**. Cette préparation passe par l'organisation de la collecte des données, des réunions et de tous les outils mis en œuvre au cours du retour. Il s'agit d'adapter la méthodologie à l'événement étudié<sup>76</sup>.

L'ensemble des éléments présentés ci-dessus est indispensable au bon déroulement d'un retour d'expérience mais ne l'assure pas. Ils ne forment que la phase préparatoire du retour d'expérience qui en compte deux autres, que nous allons détailler dans la partie suivante.

## 2. Phases clés d'un retour d'expérience

Le déroulement d'un retour d'expérience comprend trois phases (cf. figure 2, p. 22). La première, dont nous venons de détailler les principaux éléments est la phase préparatoire. Cette phase peu visible du retour d'expérience permet de poser les bases de la bonne réalisation du retour d'expérience. La deuxième est la phase de réalisation qui est la phase centrale du retour d'expérience où se concentre généralement tous les intérêts. Pourtant, la troisième et dernière phase, qui est souvent négligée, est essentielle. En effet, la phase de suivi est celle qui permet de s'assurer que le retour d'expérience a atteint ces objectifs au-delà de sa simple réalisation.

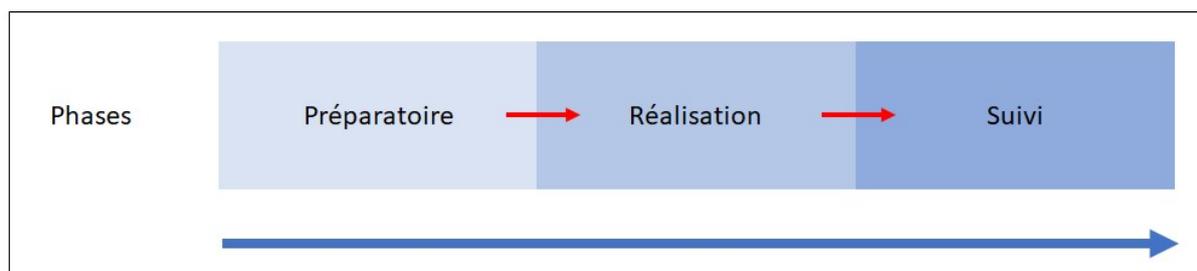
---

<sup>74</sup> Wybo J.L., Van Wassenhove W., op. cit

<sup>75</sup> Entretien n°1

<sup>76</sup> DGS - Méthodologie, op. cit.

**Figure 2 : Les différentes phases du déroulement d'un retour d'expérience**



Pour nous aider à poursuivre notre analyse nous avons utilisé les mêmes entretiens et les mêmes sources documentaires que dans la partie précédente en y ajoutant la méthodologie proposée au Ministère de l'écologie et du développement durable par une équipe de recherche datant de décembre 2003 pour la gestion des crises environnementales<sup>77</sup>.

Avant de s'intéresser aux éléments clés de la phase de réalisation il nous paraît nécessaire de préciser l'importance de la prise en compte de ce que nous nommerons le « facteur humain ». Une des personnes interviewées nous le présente ainsi :

*« Il va falloir dans ce système-là, instaurer une véritable relation de confiance pour que les gens puissent livrer les choses en étant convaincus qu'ils vont faire progresser le système derrière. »<sup>78</sup>*

L'événement qui fait l'objet du retour d'expérience peut être un événement marquant voir traumatisant il est donc nécessaire d'intégrer cette notion de « facteur humain » avant de commencer le travail de réalisation du retour d'expérience pour s'assurer la meilleure participation possible des différents acteurs. Ce point qui a été abordé par l'ensemble des interviewés est aussi présent dans les méthodologies que nous avons étudiées. Dans la méthodologie proposée au ministère en charge de l'environnement la question est abordée de la façon suivante : « L'interviewé sera mis dans les conditions les plus productives possibles. Il est important de rappeler que la qualité de l'interview est liée au « climat de confiance » que vous aurez su instaurer avec votre interlocuteur. »<sup>79</sup>.

### *Phase de réalisation*

Intéressons-nous maintenant aux différents éléments clés de la phase de réalisation du retour d'expérience. Nous avons identifié les quatre éléments suivants : la collecte des données, l'analyse des données, la réunion de restitution des données (aussi appelée réunion miroir) et la rédaction du rapport final avec les recommandations à mettre en œuvre.

<sup>77</sup> Wybo J.L., Godfrin V., Colardelle C., Guinet V., Denis Remis C. Méthodologie de retour d'expérience des actions de gestion des risques – décembre 2003

<sup>78</sup> Entretien n°1

<sup>79</sup> MTES - méthodologie, op. cit.

La **collecte de données** est concentrée sur deux éléments principaux. D'une part, la collecte des données documentaires disponibles qui va des documents techniques, tels que des mains-courantes, aux articles de presse. D'autre part, les entretiens avec les acteurs impliqués dans la crise pour recueillir leur vécu de la crise. Ces deux outils sont décrits dans l'ensemble des méthodologies étudiées et par l'ensemble des experts interviewés. D'autres outils peuvent être utilisés en fonction des situations rencontrées. Dans plusieurs méthodologies nous avons rencontré l'utilisation de questionnaires écrits pour interroger des acteurs de la crise. Cet outil est souvent utilisé pour des raisons de contraintes de temps, comme indiqué dans la méthodologie réalisée par l'INHESJ pour la DGAL : « Compte tenu du temps imparti à la mission et du temps nécessaire pour réaliser les entretiens, l'équipe INHESJ a donc proposé de diffuser un questionnaire aux agents de la DGAL pour les compléter. »<sup>80</sup>

Après la collecte vient l'**analyse des données collectées** qui a deux objectifs principaux : construire une chronologie ou un chronogramme des événements et identifier les points positifs et les points d'amélioration qui doivent être discutés lors de la réunion de restitution des données. L'ensemble des méthodologies étudiées et des experts interrogés décrivent l'analyse des données de la même façon.

La réalisation de la **réunion de restitution des données** est aussi décrite par l'ensemble des méthodologies étudiées et des experts interrogés. Elle est aussi appelée réunion miroir car « elle reflète la somme des expériences et décisions individuelles et collectives prises lors de la gestion de la crise. »<sup>81</sup> C'est un moment privilégié dont l'objectif principal est le partage des connaissances à travers le dialogue et les échanges. Elle permet d'effectuer un retour vers les acteurs impliqués et de les valoriser, de valider collectivement les connaissances acquises, de favoriser l'apprentissage et le progrès collectif.

Enfin, vient la conclusion de la phase de réalisation par la rédaction. Comme pour tous les autres éléments de la phase de réalisation les différentes méthodologies et les experts interviewés sont tous d'accord sur la nécessité de réaliser ce rapport. Tous s'accordent à dire que les recommandations doivent tenir une place de choix dans ce rapport.

Contrairement à ce que l'on pourrait penser le déroulement du retour d'expérience ne s'arrête pas à la fin de la phase de la réalisation comme l'indique l'un des experts interviewés :

*« Souvent l'erreur du retex c'est qu'il fait juste des constats. [La diffusion ne suffit pas] [...] il faut savoir y revenir. »*<sup>82</sup>

La phase de suivi est donc un enjeu majeur de la réussite d'un retour d'expérience.

---

<sup>80</sup> INHESJ - Retour d'expérience influeza aviaire, op. cit.

<sup>81</sup> MTES - méthodologie, op. cit.

<sup>82</sup> Entretien n°1

### *Phase de suivi*

La phase de suivi correspond à la phase où il convient de mettre en place les recommandations du retour d'expérience, vérifier leurs bonnes applications et valoriser le retour d'expérience. Cette phase importante est souvent négligée car, une fois la phase active du retour d'expérience (la phase de réalisation), les personnes ont souvent le réflexe de retourner à leurs préoccupations quotidiennes de travail.

Pour inciter les personnes concernées à une mise en place des recommandations il faut les accompagner. Un des experts interviewés nous expliquait :

*« Le suivi des actions et des recommandations de nos retex c'était la partie qui pêchait jusqu'à présent parce qu'on diffusait les recommandations mais on n'a pas de suivi des recommandations. »*<sup>83</sup>

Ce verbatim met bien en évidence que la diffusion du rapport ne suffit pas à rendre efficace le retour d'expérience, il convient de le suivre et de le faire vivre. Ce point est indiqué dans les différentes méthodologies étudiées mais les entretiens réalisés mettent en évidence que sa réalisation est complexe.

Nous avons été particulièrement intéressés par deux propositions de suivi que nous avons observées. La première proposition est de dater les délais de réalisation des recommandations, comme cela a été fait dans le rapport de l'INHESJ pour la DGAL<sup>84</sup>. Cela permet aux personnes devant mettre en place les recommandations, comme à celles qui doivent en effectuer le suivi, de faciliter l'ordonnancement des tâches en les priorisant par rapport aux délais proposés. La seconde est de réaliser des publications régulières :

*« Des publications régulières, je pense que c'est le bon format : cela permet de publier les nouvelles recommandations et de faire le point sur l'avancement des précédents retex. »*<sup>85</sup>

Favoriser le suivi via des publications régulières permet aussi de valoriser le retour d'expérience grâce à sa diffusion. D'autres méthodes de valorisation sont aussi citées comme la participation à des colloques et une diffusion sur les réseaux internet et intranet. Un des experts rencontrés résume la valorisation de la façon suivante :

*« Ça passe par de la communication externe et du lobbying. »*<sup>86</sup>

La valorisation d'un retour d'expérience est donc une des nombreuses tâches à mettre en œuvre qui nécessite du temps et de l'implication.

Nous avons pu démontrer à l'aide de l'ensemble des informations collectées sur le sujet que le retour d'expérience est un travail conséquent :

---

<sup>83</sup> Entretien n°2

<sup>84</sup> INHESJ - Retour d'expérience influeza aviaire, op. cit.

<sup>85</sup> Entretien n°2

<sup>86</sup> Entretien n°4

« C'est un travail de longue haleine et il faut avoir les moyens. »<sup>87</sup>

Comme l'indique cette personne interviewée le retour d'expérience est un travail long et qui demande de l'investissement car il n'est pas facile à mettre en œuvre. Nous allons justement aborder cette complexité dans la partie suivante.

### C. Complexité du retour d'expérience

Comme le disait un des experts interrogés, « *La théorie du retex est simple* »<sup>88</sup> mais la complexité n'est pas dans sa théorie, elle l'est dans sa pratique. En effet, l'idée d'étudier un événement pour en tirer des enseignements est relativement facile à intégrer. Cependant, réaliser l'exercice implique de définir les objectifs qu'on lui donne et de réussir à rassembler tous les acteurs concernés autour de ces objectifs. L'enjeu du retour d'expérience se trouve donc dans la façon dont il est mené.

#### 1. Les différents objectifs donnés à l'exercice : un déterminant

Comme nous l'avons vu précédemment le retour d'expérience à deux types d'objectifs à atteindre. D'une part des objectifs opérationnels et d'autre part des objectifs conceptuels.

Les objectifs opérationnels sont les objectifs qui motivent une structure à se lancer dans un processus de réalisation de retour d'expérience. Ils incitent la structure à se lancer dans la démarche mais ils ne doivent pas être négligés lors de la conduite d'un retour d'expérience. Certains de ces objectifs peuvent faire l'objet d'une attention particulière sur un retour d'expérience par rapport à un autre ou éventuellement subir des variations. Mais globalement ils restent identiques quel que soit le retour d'expérience effectué. Ce sont des objectifs généraux permettant aux structures et acteurs concernés de s'améliorer. Tout d'abord ils permettent de faciliter l'acceptation du retour d'expérience en repérant les points positifs et en reconnaissant le travail de chacun. Ils permettent également d'améliorer les relations au sein et entre les structures avec le partage d'une vision globale de l'événement et la volonté de renforcer les liens entre partenaires. Par ailleurs, ils permettent aux structures et aux acteurs de progresser par l'identification des points d'amélioration, la facilitation de la résilience et la démultiplication des enseignements. Enfin, ces objectifs permettent de diffuser le travail effectué et de le valoriser à long terme grâce à la sensibilisation des acteurs potentiels concernés et grâce à la valorisation de l'expérience acquise pour la gestion des événements futurs.

Les objectifs conceptuels sont importants car ils sont spécifiques à l'événement étudié. Ils représentent le moteur du retour d'expérience, la raison qui a poussé à la réalisation du retour d'expérience. Fixer ces objectifs représente donc un enjeu majeur qui nécessite de tenir compte de plusieurs éléments. Le premier consiste à

---

<sup>87</sup> Idem

<sup>88</sup> Entretien n°2

identifier les enjeux clés de l'événement étudié. Le deuxième, à prioriser les enjeux par rapport aux moyens (humain, financier et en temps) disponibles pour le retour d'expérience. Il est plus important de mener à bien le retour d'expérience sur un élément clé plutôt que d'aboutir à un résultat médiocre faute de ressources suffisantes pour analyser la complexité générée par la prise en compte de plusieurs éléments simultanément. Enfin, il faut assurer que le(s) enjeu(x) choisi(s) répondent aux attentes des acteurs concernés. Dans la partie suivante, nous allons montrer que l'adhésion des participants au retour d'expérience est une condition impérative de sa réussite.

Définir ces objectifs dans le cadre du CNA n'est pas une chose aisée considérant que les décisions y sont prises de façon collégiales, impliquant que des personnes pouvant avoir des intérêts divergents doivent s'accorder sur une même ligne. Cependant, les membres du CNA ont une certaine expérience du compromis et du consensus, ce qui représente un élément facilitant cette étape. La limite de ce système étant que des personnes ne soient, malgré tout, pas satisfaites des objectifs fixés. Afin de préparer cette étape sensible, il est prévu que des entretiens soient réalisés avec différents membres du CNA. Les membres les plus impliqués dans la crise alimentaire étudiée seront ciblés permettant ainsi de recueillir leur avis sur les objectifs à atteindre.

Au-delà des préoccupations méthodologiques déterminantes que nous venons d'évoquer, un dernier objectif de la conduite de retour d'expérience doit faire l'objet d'une attention particulière : l'instauration d'une culture du retour d'expérience. Un des experts rencontrés l'exprime de la façon suivante :

*« Si vous avez une très bonne méthodologie mais que la culture n'est pas partagée parmi les acteurs du CNA vous allez être mis en difficulté. [...] Sinon peu importe la méthode du CNA, la tâche devient compliquée. »<sup>89</sup>*

C'est un objectif à long terme mais qui doit se construire grâce à chaque retour d'expérience mené et qui conditionne, comme les autres objectifs, la bonne conduite des retours d'expérience.

L'autre paramètre qui conditionne de façon conséquente la bonne conduite des retours d'expérience est l'implication des acteurs qui est, comme nous l'avons souligné plus haut, influencée par le choix des objectifs conceptuels.

## 2. L'implication des acteurs : un impératif

L'implication des différents acteurs du retour d'expérience, que ce soit le pilote et son équipe, les personnes interviewées ou questionnées ou toutes autres personnes concernées par la démarche, est « un impératif » de sa réussite puisqu'il se base sur le discours des acteurs et l'analyse qui en est faite pour aboutir :

---

<sup>89</sup> Entretien n°2

*« Tu n'as que l'image de ce que les personnes te retranscrivent de la situation. Ton retex tu le tiens là. »<sup>90</sup>*

Le retour d'expérience est donc dépendant de la liberté de parole des personnes interviewées, du climat de confiance instauré par le pilote (et son équipe) et de l'intérêt que l'ensemble des personnes impliquées donnent au retour d'expérience.

Comme nous l'avons vu plus haut, le choix du pilote est déterminant puisqu'il joue le rôle d'un chef d'orchestre qui doit encadrer le retour d'expérience et en parallèle installer un climat de confiance. Ce climat de confiance doit bien sûr, être instauré lors des entretiens. Il passe entre autres, par la prise en compte du « facteur humain », la réalisation d'interviews en tête-à-tête et l'anonymisation des entretiens. Il est également indispensable au bon déroulement du reste du retour d'expérience, tout particulièrement lors de la réunion de restitution où les différents acteurs du retour d'expérience doivent se sentir libre d'exprimer leur vision des choses devant l'ensemble des acteurs réunis. Pendant ces réunions il est également important de partager l'ensemble des informations avec l'ensemble des acteurs pour que tout le monde soit au même niveau d'information quel que soit leur niveau hiérarchique. Enfin, tout au long du retour d'expérience il est nécessaire que le pilote et son équipe fassent preuve de pédagogie en rappelant régulièrement le fait qu'un retour d'expérience a pour objectif une progression collective et ne cherche en aucun cas à distribuer des responsabilités aux différents acteurs impliqués.

Une fois le climat de confiance instauré, la liberté de parole des acteurs sera facilitée mais non garantie. Comme nous l'avons vu plus haut, le retour d'expérience « tient » au discours des personnes interviewées. Par conséquent, si elles ne se sentent pas libre de s'exprimer les données collectées sont de mauvaises qualités et ne permettront pas d'obtenir des résultats satisfaisants. Le premier retour d'expérience réalisé ne permettra pas forcément une grande liberté de parole. Il est souvent perçu comme un outil de sanction mais avec le temps et la répétition de retours d'expérience bien menés, au sein d'une même structure, un climat de confiance sera instauré de fait et la parole de plus en plus libérée.

Enfin, l'implication des acteurs est impérative pour permettre la mise en place des recommandations et la valorisation du travail effectué. Un des experts interviewés m'indiquait ainsi :

*« Un enjeu en termes de valorisation c'est de savoir les faire vivre parce que de facto si on les fait vivre, si on communique au-dessus on viendra nous réinterroger et les parties prenantes [nous interrogerons :] alors vous en êtes où ? »<sup>91</sup>*

Il est donc important de faire vivre le retour d'expérience pour que les personnes impliquées se sentent concernées par tous ses aspects de la préparation au suivi des actions mise en place.

---

<sup>90</sup> Entretien n°4

<sup>91</sup> Entretien n°2

Les caractéristiques du retour d'expérience que nous venons d'étudier, les objectifs à atteindre et l'implication des acteurs concernés nous ont permis de mettre en évidence la complexité de la conduite d'un retour d'expérience. En effet, même si la théorie du retour d'expérience peut apparaître relativement simple sur le papier, sa mise œuvre est un défi pour les structures souhaitant le mettre en place et les acteurs impliqués, particulièrement dans sa phase de suivi qui est souvent négligée.

Notre analyse nous a permis de mettre en évidence que le retour d'expérience est un outil qui est facile à appréhender. Son objectif est d'apprendre des expériences passées pour améliorer la gestion des événements futurs. Son principe de conduite se divise en trois phases également facilement compréhensibles. La première est la phase préparatoire qui comme l'indique son nom, prépare la mise en œuvre de la suite. La deuxième phase est la phase de réalisation qui consiste à collecter les données nécessaires, les analyser et les restituer pour mener à bien le retour d'expérience. Enfin, la troisième et dernière est la phase de suivi qui consiste à vérifier que le travail effectué précédemment est bien valorisé (mise en place des recommandations faites et diffusion des résultats). Si la théorie du retour d'expérience peut paraître simple au premier abord il apparaît très vite que sa mise en place l'est beaucoup moins. Les difficultés commencent au moment où l'on souhaite donner une définition au retour d'expérience. On s'aperçoit alors que même si les grands principes sont communs, les définitions proposées sont nombreuses. Elles se complexifient avec le début de la mise en place du retour d'expérience. La réussite des trois phases de la conduite du retour d'expérience décrites ci-dessus est en fait dépendante de paramètres dont le bon déroulement est difficile à assurer. Le premier, la définition des différents objectifs du retour d'expérience qu'ils soient conceptuels, opérationnels ou autres puisqu'ils nécessitent la réalisation d'une analyse systémique de la situation étudiée pour être définis. Le second, l'implication des différents acteurs qui est également dépendante de nombreux facteurs dont le plus marquant est la prise en compte du facteur humain tout au long du retour d'expérience.

Nous venons de décrire la première composante de notre étude, nous allons maintenant nous intéresser à la seconde, le CNA et son organisation.

## II. CNA : une structure particulière

Le CNA est une organisation et comme toute organisation elle peut être analysée sous l'angle de la sociologie des organisations dont les fondements théoriques sont présentés dans le livre « L'acteur et le système » de Michel Crozier et d'Erhard Friedberg. C'est une branche de la sociologie qui cherche à comprendre comment fonctionnent les organisations au travers de la construction et de la coordination proposées par ses membres, sans en préétablir un fonctionnement type<sup>92</sup>.

Le CNA est une organisation qui a été créée en 1981, son rôle est de participer « à la définition de la politique alimentaire en donnant des avis sur les questions qui lui sont soumises »<sup>93</sup>. Il a été créé pour répondre à un problème : le manque d'une instance où pouvait être réfléchi une politique alimentaire entre tous les acteurs du monde de l'alimentation. Une fois créée, pour qu'une action collective émerge en son sein, il a été nécessaire qu'une certaine coopération et un certain niveau d'écoute entre les acteurs soient instaurés. C'est seulement dans cette configuration que le CNA peut exister puisque c'est une instance consultative dont les avis n'ont pas de pouvoir contraignant. En effet, l'instauration d'une entente entre ses membres permet d'aboutir, à travers la concertation, à un certain niveau de consensus. Sans l'obtention d'un certain niveau de consensus, l'instance est inaudible. Pour aboutir à ce résultat, le CNA est organisé en trois entités distinctes. La première, regroupe le président et le secrétariat interministériel qui ont pour rôle d'animer le CNA et de le représenter à l'extérieur. La seconde est le CNA plénier qui regroupe tous les membres du CNA est qui est l'organe décisionnaire du CNA. La troisième, les groupes de concertation qui sont l'organe de réflexion du CNA. Pour chaque sujet traité un groupe de concertation est formé, leur composition est donc variable.

Pour présenter brièvement le CNA nous avons choisi de nous reposer sur la présentation qui en est faite par sa secrétaire interministérielle :

« Le CNA est un lieu où les différents points de vue de l'ensemble des parties prenantes s'expriment et sont entendus, en plus d'être un lieu de construction d'une position consensuelle unique, parfois âprement négociée. Cette évolution va de paire avec une tendance de fond de la société, vers plus de démocratie participative dans les décisions publiques. »<sup>94</sup>

Nous allons maintenant présenter l'histoire du CNA, de sa constitution à son organisation actuelle, en précisant son rôle majeur : la concertation. En termes d'organisation, nous nous sommes particulièrement intéressés à l'animation du CNA par le président et secrétariat interministériel, à ses groupes de concertation qui sont

---

<sup>92</sup> Crozier M., Friedberg E. *L'acteur et le système : Les contraintes de l'action collective*, Éditions du Seuil, 1981. Première parution en 1977, dans la collection "Sociologie politique"; rééd. Points, collections Essais, 2014. 512 p.

<sup>93</sup> Décret n°81-424 du 28 avril 1981 portant création du conseil national de l'alimentation

<sup>94</sup> Karine Boquet, secrétaire interministérielle – Extrait du rapport d'activité du Conseil national de l'alimentation 2016 et 2017

l'organe de réflexion du CNA, et à son organe de décision le CNA plénier et plus particulièrement ses membres provenant du monde associatif et du monde professionnel.

## A. Histoire du CNA

Le CNA est une instance particulière dans le sens où il existe peu d'instance équivalente en France et c'est la seule dans le domaine de l'alimentation<sup>95</sup>. Dans leur article « *L'action publique au prisme de ses instruments* » Pierre Lascoumes et Louis Simard abordent le fait que « Les instruments d'action publique ont fait nouvellement l'objet d'une certaine fascination à condition qu'ils soient innovants. Les critiques croissantes adressées au modèle interventionniste du « *command and control* » ont conduit les gouvernants à multiplier de « nouveaux instruments » de régulation, dont « le contrat » et « la concertation » sont les formes les plus souvent invoquées. Cela permettait d'afficher un changement, voire une rupture dans tel ou tel secteur de politique sans que la portée de la supposée innovation soit vraiment analysée. »<sup>96</sup>. Le CNA est une instance consultative spécialisée dans la concertation créée pour répondre à un manque de concertation dans la mise en place d'une politique alimentaire, mais aurait-elle été créée pour seulement répondre à un besoin d'affichage ? Les pouvoirs publics voulaient-ils juste donner l'impression de tenir compte de l'avis de l'ensemble des parties prenantes ? Pourtant, plus de 30 ans après sa création le CNA existe toujours et son existence n'est pas remise en cause. Mais les objectifs qui lui ont été fixés à sa création ont-ils été atteints ?

### 1. Construction

Le CNA est une instance consultative interministérielle placée auprès des ministres chargés de la consommation, de la santé et de l'agriculture<sup>97</sup>. Cette structure existe depuis plus de 30 ans. Après la seconde guerre mondiale il y eu des évolutions majeures dans le domaine de l'alimentation. Les préoccupations de qualité de l'alimentation en lien avec les questions de sécurité sanitaire des aliments sont venues s'ajouter aux exigences en termes de quantité. Puis, dans les années 80 émerge l'idée que pour créer une politique alimentaire il était nécessaire que l'ensemble des acteurs concernés puissent y réfléchir au sein d'une structure unique.<sup>98</sup>

Le CNA est créé en 1981 par décret, il succède à un groupe interministériel de politique alimentaire<sup>99</sup>. Il est alors uniquement rattaché aux ministères en charge de

---

<sup>95</sup> Amblard L. et al. L'interministérialité au Conseil National de l'Alimentation : quelle réalité et quel avenir. Rapport du Groupe d'Analyse d'Action Publique pour le mastère PAPDD. 2017. 82 p.

<sup>96</sup> Lascoumes P., Simard L. L'action publique au prisme de ses instruments. Revue française de science politique. 2011 ; 2001/1 (Vol 61) : p. 5-22

<sup>97</sup> Article D824-1 du Code de la consommation, Partie réglementaire, Livre VIII, Titre II, Chapitre IV

<sup>98</sup> Amblard I. et al., op. cit.

<sup>99</sup> Décret n°78-279 du 10 mars 1978 Groupe interministériel de politique alimentaire

la santé et de l'agriculture, son rôle est de participer « à la définition de la politique alimentaire en donnant des avis sur les questions qui lui sont soumises par ces deux ministères »<sup>100</sup>. Cependant, il ne fonctionnera pleinement qu'à partir de 1985 où par décret le CNA voit, entre autres, son rattachement être élargi au ministère en charge de la consommation et son nombre de membres augmenté en particulier pour les associations de consommateurs et les représentants du monde professionnel<sup>101</sup>. Son premier avis est publié en 1986 et s'intéresse aux contrôles des denrées alimentaires<sup>102</sup>.

Les modalités de fonctionnement du CNA ne sont fixées par arrêté qu'en 2000<sup>103</sup> et sont modifiées par un nouvel arrêté en 2010<sup>104</sup>. En 2009, un décret entraîne la modification de certains articles du code de la consommation relatifs au CNA lui attribuant de nouvelles compétences relatives à la prévention des crises et à la communication sur les risques<sup>105</sup>.

En 2010, la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche prévoit que le CNA participe à l'élaboration de la politique publique de l'alimentation<sup>106</sup>. En 2014, une nouvelle compétence est confiée au CNA par la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, le CNA est chargé d'organiser le débat public autour de l'alimentation<sup>107</sup>.

En 2018, un nouveau décret, en cours de validation, prévoit d'ajouter que le ministère en charge de l'environnement devienne le quatrième ministère de rattachement du CNA. Par ce décret, le gouvernement prévoit également de confier de nouvelles missions au CNA parmi lesquelles la réalisation de retours d'expérience<sup>108</sup>.

Le champ des sujets confiés au CNA s'est élargi depuis sa création mais était toujours basé sur le même modèle de traitement des sujets. Cependant, depuis 2014 deux nouvelles missions ont été confiées au CNA : l'organisation du débat public autour de l'alimentation et la réalisation de retour d'expérience sur les crises d'ampleur nationale. Or, en plus d'élargir le champ des sujets traités par le CNA, ses deux missions ouvrent son champ de compétences. En effet, ces deux missions nécessitent que le CNA propose de nouveaux modèles de traitement des sujets entraînant des modifications de son fonctionnement historique. Par ailleurs, ses deux nouvelles missions traitent de sujets d'actualité permettant au CNA de gagner en visibilité. En revanche, elles ne font pas évoluer son rôle premier : sa participation à l'évolution de la politique publique de l'alimentation.

---

<sup>100</sup> Décret n°81-424, op. cit.

<sup>101</sup> Décret n°85-1282 du 27 novembre 1985 portant création du conseil national de l'alimentation

<sup>102</sup> Avis n°01 : Les contrôles des denrées alimentaires – Novembre 1986

<sup>103</sup> Arrêté du 16 juin 2000 fixant les modalités de fonctionnement du Conseil national de l'alimentation

<sup>104</sup> Arrêté du 12 mai 2010 fixant les modalités de fonctionnement du Conseil national de l'alimentation

<sup>105</sup> Décret n° 2009-1429 du 20 novembre 2009 relatif au Conseil national de l'alimentation

<sup>106</sup> Loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche

<sup>107</sup> Loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt

<sup>108</sup> Décret en cours de validation, op. cit.

Le CNA est positionné depuis sa création comme un parlement de l'alimentation. Pourtant en 2017, à la fin des EGA une des recommandations émises est que « le Conseil national de l'alimentation [soit] transformé en un véritable « parlement » de l'alimentation par une ouverture de sa composition aux représentants des citoyens. » et notamment aux associations de protection des animaux<sup>109</sup>. Cette recommandation met en évidence les difficultés à mettre en place une telle instance. En effet, en 2010, Julien Besançon dans une thèse consacrée à « L'institutionnalisation de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments comme organisation-frontière », avait mis en évidence des difficultés de fonctionnement du CNA. Il évoquait notamment l'absence au sein du CNA d'une véritable concertation entre les différents acteurs concernés et les pouvoirs publics et l'absence de poids du CNA dans les décisions politiques<sup>110</sup>.

La construction d'une instance consultative n'est pas facile et même si tous les objectifs ne sont pas encore atteints plus de 30 ans après sa création le CNA est toujours présent, actif et avec de nouveaux défis à relever telle que la réalisation de retours d'expérience.

## 2. Le CNA aujourd'hui

Le CNA est composé de 55 membres répartis en 8 collèges auxquels s'ajoutent les membres de droit et les participants de plein droit. L'organigramme du CNA est présenté en annexe 6. Le CNA plénier, qui est l'organe de décision du CNA, représente ainsi les principales structures de la chaîne alimentaire. C'est un lieu unique de rencontre où dialoguent les associations de consommateurs et d'usagers, les associations de la société civile, les représentants du monde professionnels (producteurs agricoles, artisans, industriels, distributeurs, restaurateurs et salariés), des personnalités qualifiées, des membres de droit (ANSES, INRA, ...) et des participants de plein droit (Economie, Santé, Agriculture, ...)<sup>111</sup>.

Pour mener à bien sa politique publique de l'alimentation, le gouvernement français s'appuie à la fois sur une approche d'évaluation des risques et sur une approche sociétale et sociologique des sujets traités<sup>112</sup>. En tant qu'instance consultative indépendante, le CNA est consulté sur les politiques publiques de l'alimentation et est amené à donner son avis sur les questions qui s'y rapportent afin d'éclairer le décideur public sur ces sujets<sup>113</sup>.

Le Président du CNA est désigné, pour une durée de trois ans, par arrêté conjoint des ministres chargés de l'agriculture, de la consommation et de la santé. Il est choisi

---

<sup>109</sup> Dossier presse des Etats généraux de l'alimentation – 21/12/2017

<sup>110</sup> Besançon J. L'institutionnalisation de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments comme organisation-frontière. Bureaucratization de l'expertise et régulation des risques alimentaire. Thèse Histoire, Philosophie et Sociologie des sciences. Institut d'études politiques de Paris. 2010. 574 p.

<sup>111</sup> <http://www.cna-alimentation.fr> (consulté le 12/07/2018)

<sup>112</sup> Bellemain V. et al. Une petite histoire de l'alimentation française, 1ère édition, Quae ; 2017. Support Epub

<sup>113</sup> Site CNA, Op. Cit.

parmi les membres nommés. La présidence est actuellement assurée par Monsieur Guillaume Garot, député de la Mayenne et ancien ministre délégué à l'agroalimentaire, nommé Président du CNA pour la mandature 2016-2019<sup>114</sup>.

Son fonctionnement quotidien est assuré par le secrétariat interministériel du CNA composé de la secrétaire interministérielle et de quatre chargées d'études et de missions. Sous l'égide du Président, le secrétariat interministériel du CNA anime plusieurs sessions plénières par an. Au cours de ces sessions les avis résultant des groupes de concertations sont adoptés, le suivi des travaux en cours est présenté et les nouveaux sujets à traiter sont décidés<sup>115</sup>.

Au 30 juin 2018 le CNA a émis 79 avis et deux autres avis sont en cours de finalisation. Ces avis s'intéressent à différents sujets tels que préparer la production de textes réglementaires, aider à la réflexion préalable à la décision publique, réaliser des états des lieux sur des questions économiques et sociales ou encore réaliser de points méthodologiques. Tous ces avis ont le même objectif : servir aux acteurs de l'alimentation et, notamment à ceux qui ont dû gérer des crises<sup>116</sup>.

L'ensemble de ces avis ont été émis sur plus de 30 ans d'histoire riche en évolution des missions et du fonctionnement du CNA. Après avoir présenté le CNA nous allons maintenant nous intéresser à son organisation fonctionnelle.

## B. Organisation du CNA

Dans un premier temps nous allons étudier l'organisation du CNA à travers le prisme de l'approche de la sociologie des organisations, en nous intéressant à ses membres et la construction et la coordination des activités collectives qu'ils proposent<sup>117</sup>. Nous nous concentrerons particulièrement sur le rôle du secrétariat interministériel dans cette organisation. Dans un second temps, nous l'étudierons à travers le prisme de la dynamique des groupes proposée par Roger Mucchielli qui définit plusieurs éléments psychologiques essentiels dans la structure d'un groupe s'appliquant au CNA tels que les interactions entre ses membres, l'identification d'objectifs collectifs, l'émergence de règles de conduite, l'existence d'émotions et de sentiments collectifs, l'obtention d'un certain équilibre interne et de relations stables avec l'extérieur<sup>118</sup>. Ces éléments seront retracés au cours de l'étude du processus de concertation.

---

<sup>114</sup> Site CNA, op. cit.

<sup>115</sup> Site CNA, op. cit.

<sup>116</sup> Une petite histoire de l'alimentation française, op. cit

<sup>117</sup> Crozier M., op. cit.

<sup>118</sup> Mucchielli R., *La dynamique des groupes*, 21<sup>ème</sup> édition, Issy-les-Moulineaux : ESF éditeur ; 2012, 240 p.

## 1. Animation

L'animation du CNA est portée par le président du CNA, la secrétaire interministérielle et les membres permanents du secrétariat interministériel qui sont au nombre de quatre.

Le Président anime les sessions plénières du CNA et assure le bon déroulement des votes par les membres, en vue de l'adoption des Avis. Ces votes ont lieu après une phase de concertation où les positions des membres sont discutées avec l'objectif d'aboutir à une synthèse consensuelle<sup>119</sup>.

Le Secrétariat interministériel avec la secrétaire interministérielle en pilote est en charge de l'organisation et de l'animation, sous l'égide du Président, des activités du CNA. Ses activités sont nombreuses et décrites ci-dessous à partir des informations disponibles sur le site internet du CNA<sup>120</sup>.

Au niveau de l'organisation interne du CNA, le secrétariat est en charge de la préparation des sessions plénières du CNA qui regroupent plusieurs fois par an l'ensemble de ses membres. Il en rédige les comptes-rendus détaillés et les soumet pour approbation aux membres. Le secrétariat organise les sessions plénières sous l'égide des différents ministères à tour de rôle. Il essaye de diversifier les lieux de réunion en proposant à chaque session un moment de convivialité afin de favoriser les conditions propices aux échanges. La dernière session a eu lieu à l'École nationale supérieure de paysage à Versailles avec l'organisation d'une visite du Potager du Roi à la fin de la réunion<sup>121</sup>. Il est également en charge de l'organisation des réunions des différents groupes de concertation et assiste le Président de chaque groupe dans ses missions. Comme pour les sessions plénières, il assure la rédaction et la diffusion des comptes-rendus des réunions. Il prépare, si besoin, des synthèses bibliographiques, des notes de travail ou tout autre document utile au bon déroulement des groupes de concertation.

Il est en charge de la publication, de la diffusion et de la valorisation des avis du CNA. Au-delà de la valorisation des avis, il est également en charge de la valorisation de l'ensemble de ses activités en les présentant notamment dans divers cadres (grandes écoles, colloques...) et en organisant des colloques qui posent le cadre des grands enjeux de la politique publique de l'alimentation et nourrissent les travaux futurs. Il assure également la valorisation des travaux via son site internet<sup>122</sup> et son compte twitter<sup>123</sup>.

---

<sup>119</sup> Site CNA, op. cit.

<sup>120</sup> Idem, site CNA.

<sup>121</sup> Session plénière du CNA du 17/05/2018 matin suivi d'un moment de convivialité l'après-midi à Versailles

<sup>122</sup> Site CNA, op. cit.

<sup>123</sup> [www.twitter.com/@CNA\\_Alim](https://www.twitter.com/@CNA_Alim)

Le secrétariat interministériel du CNA représente le Président dans les instances pertinentes. La secrétaire interministérielle est en contact permanent avec le Président qu'elle rencontre régulièrement. Plusieurs fois par an une réunion est organisée entre le Président et l'ensemble du secrétariat pour permettre des échanges plus approfondis sur les sujets en cours de traitement.

Il assure également le lien avec les organismes et structures partenaires, notamment en participant aux réunions institutionnelles et en assistant, si possible, aux réunions statutaires auxquelles les structures membres du CNA l'invitent. L'organisation de l'agenda de l'ensemble du secrétariat interministériel est souvent complexe en raison du nombre d'invitations auxquelles il doit répondre en plus de la participation aux différents colloques.

Il est en charge de la veille dans son domaine de compétence et élabore le bilan d'activité annuel ou biennuel du CNA. Les cinq personnes composant le secrétariat interministériel ont toutes des domaines de compétences spécifiques. Elles couvrent les domaines suivants : la sociologie, l'histoire de l'alimentation, le droit, la science politique, l'ingénierie de l'alimentation et de la santé et la santé publique vétérinaire ce qui permet au secrétariat de couvrir un large panel de compétences et d'ouvrir le champ d'analyse.

De manière générale, il assure toutes les activités nécessaires à la réalisation des missions confiées au CNA et, afin de les mener de la façon la plus efficace possible, une réunion du secrétariat interministériel a lieu tous les lundis. Ces réunions ont pour objectif principal de faire le point sur l'avancement des travaux en cours, les participations aux colloques ou autres activités de valorisation des activités du CNA et l'organisation des réunions et travaux à venir.

Notre positionnement au sein du secrétariat interministériel nous a amené à participer aux réunions du secrétariat mais aussi à une session plénière, à une réunion du groupe de concertation et différentes autres activités du CNA au cours des trois mois de stage. Le fait d'être pleinement intégré au quotidien du secrétariat interministériel nous a permis de mieux appréhender le CNA dans son ensemble et de comprendre l'importance du mot concertation pour cette instance.

## 2. Concertation : le mot clé

La concertation organisée au sein du CNA a pour objectif d'aboutir à des recommandations pour éclairer les décideurs publics, en particulier, et tous les autres acteurs du domaine de l'alimentation, afin d'enrichir la décision publique de l'opinion des différentes parties prenantes. La participation aux groupes de concertation du CNA, c'est d'abord s'engager à respecter certaines règles qui permettent à la concertation de se dérouler sans être perturbée voire altérée. « Ces règles ont pour objectif de permettre des débats ouverts et sincères, assurant l'expression d'opinions argumentées, offrant une équivalence d'expression à tous. Ce n'est pas la position,

la qualité ou le rang de celui qui s'exprime qui prévaut, mais bien la qualité de son argument. »<sup>124</sup>.

Le processus de concertation du CNA s'échelonne selon le schéma suivant (figure 3) qui est extrait du rapport d'activité du CNA 2016-2017<sup>125</sup> :

**Figure 3 : Présentation du processus de concertation**



Le processus de concertation commence par la saisine du CNA. Cette saisine peut être réalisée par l'un de ses ministres de rattachement, par toute autre instance consultative placée auprès de l'État ou de l'un de ses établissements publics, par un des collèges qui le constitue ou encore par son Président. Le CNA a donc la capacité de s'autosaisir.

Nous allons maintenant procéder à l'analyse des différentes phases du processus de concertation selon le prisme de la dynamique des groupes proposée par Roger Mucchielli et les différents éléments psychologiques essentiels dans la structure d'un groupe que nous avons choisi de retenir<sup>126</sup>.

Après l'étape de la saisine vient celle de l'adoption du mandat du groupe de concertation qui se rapproche de l'élément d'identification d'objectifs collectifs. En effet, pour qu'un sujet soit pris en charge par le CNA, il nécessite l'approbation de ses membres. Un vote est donc organisé pour valider l'adoption de la mission qu'on a souhaité confier au CNA. Il s'agit d'une validation collective qui ne nécessite pas l'unanimité mais en est souvent proche.

Nous avons choisi d'associer les deux phases suivantes, de mise en place du groupe de concertation, et de questionnement et d'audition à l'élément d'interaction entre les membres. Cette phase de questionnement et d'audition permet de déterminer les axes de réflexions guidant le processus de concertation. Le fait de participer au groupe de concertation et à ses activités implique automatiquement des interactions et des échanges entre les membres présents. Cependant, le niveau de participation peut varier entre les membres.

<sup>124</sup> Rapport d'activité du Conseil national de l'alimentation 2016 et 2017

<sup>125</sup> Idem, rapport d'activité CNA

<sup>126</sup> Mucchielli R., op. cit

Puis, arrive la phase de débats et de consensus que nous associons à l'existence d'émotions et de sentiments collectifs considérant que le consensus, même s'il n'est que partiel, est révélateur de l'existence de tels émotions et sentiments. Par ailleurs, lors de discussions informelles avec les permanents du secrétariat interministériel, nous avons pu appréhender que le fait qu'un groupe de concertation sur un sujet donné se réunisse une fois par mois sur une période donnée – allant de 6 mois à 1 an et 6 mois – permet de créer des liens entre les différentes parties prenantes et participe à la création d'un collectif. Ce phénomène de création d'un collectif au cours des réunions du groupe de concertation, observé par les différents permanents du secrétariat interministériel, ne leur semble pas forcément évident au démarrage des groupes. Chaque partie prenante venant avec ses propres positions souvent contraires à celles des autres.

S'ensuit la phase d'adoption de l'avis par le CNA plénier que nous avons liée à l'élément de l'obtention d'un certain équilibre interne. L'avis devant être validé par l'organe de décision du CNA, il faut qu'il y ait un certain équilibre pour que l'avis passe. Ces votes sont souvent unanimes ou proches de l'unanimité.

Enfin arrive la phase de présentation et de valorisation des avis des travaux qui nécessite pour être réalisée une bonne entente avec les acteurs à qui ils sont présentés. Nous avons associé avec cette phase l'élément psychologique de l'obtention de relation stable avec l'extérieur.

Le processus de concertation que nous venons de décrire correspond à la fonction centrale du CNA, toutes ses activités s'articulent autour. Les avis qui en découlent sont une œuvre collective du groupe de concertation animé par le secrétariat interministériel du CNA. Une fois adopté par le CNA plénier, les avis sont rendus publics et largement diffusés.<sup>127</sup>

Faire appel au CNA c'est donc faire appel à son processus de concertation et donc à un groupe de concertation. Cela implique que même si ce ne sont pas des outils classiques du retour d'expérience, ils doivent être intégrés au retour d'expérience mené par le CNA. Le groupe de concertation utilise les auditions comme source d'information majeure alors que pour le retour d'expérience ce sont les entretiens qui sont utilisés, nous verrons dans la partie III que des adaptations du fonctionnement du CNA sont donc nécessaires. Cependant, le groupe de concertation et ses activités présentent des caractéristiques intéressantes pour la réalisation d'un retour d'expérience. Tout d'abord, la composition du groupe peut être élargie à d'autres acteurs de la crise étudiée. Ensuite, le groupe de concertation est un lieu de débat et de consensus, il est donc un outil intéressant pour essayer de construire une vision partagée d'un événement, cela étant l'un des objectifs opérationnels du retour d'expérience. Nous verrons donc dans la partie III que des adaptations de la méthodologie du retour d'expérience ont également été mises en place. La phase de

---

<sup>127</sup> Rapport d'activité CNA, Op. Cit.

présentation et de valorisation du travail effectué restant commune au processus de concertation et au retour d'expérience.

L'organisation du CNA repose sur son secrétariat interministériel qui anime les travaux qu'il réalise. Ces travaux sont réalisés par les groupes de concertation et validés par le CNA plénier. Nous allons maintenant nous intéresser à la composition de ces deux entités centrales du CNA.

### C. Acteurs associatifs et professionnels du CNA

Le CNA plénier ne peut pas accueillir l'ensemble des personnes, entreprises, structures impliquées dans l'alimentation en son sein. Il est donc nécessaire de passer par un système de représentation qui repose sur les organisations nationales représentant les différents acteurs du monde de l'alimentation. Mais au-delà de la question de la représentativité de l'ensemble des acteurs qui se pose, il y a aussi le fait que la représentation n'est pas une opération neutre et que tout le monde n'est pas égal devant la représentation. Elle est naturelle pour certains groupes sociaux et moins pour d'autres. Cela implique que toutes les représentantes et tous les représentants du CNA n'ont pas les mêmes armes pour faire entendre leur voix et que, par ailleurs, certains événements passés (dissensions entre personnes ou collèges) peuvent affecter le fonctionnement des groupes de concertation et du CNA plénier sans que les sujets traités soient en jeu<sup>128</sup>.

#### 1. Représentation au sein du CNA

S'intéresser à la représentation des acteurs du monde de l'alimentation par leurs organisations nationales au sein du CNA permet de mieux appréhender le fonctionnement de l'instance et d'identifier les acteurs qui comptent.

Nous nous sommes particulièrement intéressés à la représentation dans les différents collèges associatifs et professionnels ceux-ci étant les collèges où la diversité des organisations est la plus importante. La participation à la dernière réunion du CNA plénier en mai<sup>129</sup> nous a permis d'observer la dynamique du groupe. Cette réflexion a été enrichie grâce aux différents entretiens<sup>130</sup>, à la consultation électronique<sup>131</sup> et à l'étude des différentes organisations présentes au CNA et des structures qu'elles représentent. Ainsi nous avons pu mettre en évidence des différences entre les organisations des collèges associatifs et professionnels. Qui est représenté ? Comment est organisée la représentation ? Quelles sont les modalités

---

<sup>128</sup> Bourdieu P. *La représentation politique [Éléments pour une théorie du champ politique] Éléments pour une théorie du champ politique*. Actes de la Recherche en Sciences Sociales. 1981. Vol 36-37. p. 3-24

<sup>129</sup> Session plénière CNA, op. cit.

<sup>130</sup> Entretiens n°6, 7, 11, 13

<sup>131</sup> Consultation électronique effectuée du 25 juin au 6 juillet 2018

de représentation ? Comment sont organisés les échanges avec les autres représentations ?

Pour illustrer les différences entre les représentations des différentes organisations nous avons choisi de comparer les structures qui sont représentées par la Fédération du commerce et de la distribution (FCD) à celles de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA). La FCD est une organisation professionnelle qui représente la plupart des enseignes de la grande distribution<sup>132</sup>. Elle représente donc directement des entreprises. Alors que la FNSEA qui est également une organisation professionnelle est une fédération de fédérations régionales et départementales ainsi que de nombreuses associations spécialisées<sup>133</sup>. Contrairement à la FCD la FNSEA ne représente donc pas directement des entreprises.

Pour illustrer les différences en termes d'organisation et de modalités de représentation nous avons choisi de comparer deux associations du collège des associations nationales de consommateurs et d'usagers. Cependant, cela ne les empêche pas de différer dans leur mode de fonctionnement ce qui influence l'organisation de leur représentation. La comparaison des fonctionnements de l'association Consommation Logement Cadre de vie (CLCV) et de l'Union fédérale des consommateurs-Que choisir (UFC-que Choisir) permet de mettre en évidence des différences. On remarque que la première est concentrée sur une animation de terrain reposant sur des bénévoles avec une faible visibilité auprès du grand public<sup>134</sup>, alors que la seconde à une grande visibilité auprès du grand public via son magazine, des moyens propres et plus important mais peu d'animation de terrain<sup>135</sup>. La représentation de la CLCV au sein du CNA est principalement organisée autour des bénévoles alors que celle de l'UFC-que Choisir est assurée par un salarié<sup>136</sup>. Nous sommes donc face à des organisations de représentation très différentes qui peuvent influencer les modalités de représentations.

Enfin, lors de la session plénière du CNA<sup>137</sup> à laquelle nous avons participé nous avons pu observer comment les différents représentants échangeaient entre eux et les groupes sociaux qui se formaient. Plusieurs membres de différents collèges de professionnels ont particulièrement attiré notre attention. Tout au long de la journée certains ont partagé ensemble des moments de convivialité montrant une bonne entente et laissant supposer de bonnes relations entre leurs structures. Nous avons aussi remarqué que l'intervention d'un membre d'un collège de professionnels avait été appuyée par d'autres membres du monde professionnels laissant penser qu'ils avaient coordonné leurs interventions. Hors ce groupe social, nous avons aussi remarqué que les membres du CNA avaient tendance à se regrouper par collège

---

<sup>132</sup> [www.fcd.fr](http://www.fcd.fr) (consulté le 25/07/2018)

<sup>133</sup> <http://www.fnsea.fr/decouvrir-la-fnsea/notre-organisation/les-elus/> (consulté le 25/07/2018)

<sup>134</sup> <http://www.clcv.org/> (consulté le 25/07/2018)

<sup>135</sup> <https://www.quechoisir.org/> (consulté le 25/07/2018)

<sup>136</sup> Echange informel avec un permanent du secrétariat interministériel du 25/07/2018

<sup>137</sup> Session plénière CNA, op. cit.

même si cette observation n'était pas systématique. Cette observation peut être juste due au fait que les personnes se connaissent mieux entre membres d'un même collège. Cependant, considérant l'ancienneté du CNA et le nombre de groupe de concertation en cours, chaque membre doit connaître des membres d'autres collèges ce qui laisse supposer que la proximité des idées portées est l'une des raisons qui poussent les membres à se regrouper même si dans son fonctionnement le CNA a la volonté de faire tomber les frontières entre collèges.

La représentation des membres au sein du CNA est une question importante mais ce n'est pas la seule. Il est également essentiel de questionner la représentativité des acteurs au sein du CNA et leurs participations aux travaux du CNA. Nous allons donc nous intéresser aux problématiques de la représentativité et de la participation et regarder comment le CNA y fait face.

## 2. Représentativité et participation au sein du CNA

Pour une instance consultative tel que le CNA, répondre aux contraintes fonctionnelles tout en assurant une bonne représentativité et participation des acteurs est un équilibre difficile à atteindre.

En effet, pour des raisons fonctionnelles, il n'est pas possible d'accueillir l'ensemble des membres du monde de l'alimentation qui sont trop nombreux. Il est donc nécessaire de poser une limite. Mais où la poser pour s'assurer une bonne représentativité ?

Les membres du CNA sont des associations, des syndicats, des agences, des ministères ou d'autres structures équivalentes, toutes présentes au niveau national. Une entreprise ou un individu (à l'exception des personnalités qualifiés et des invités permanents) ne peut pas être membre du CNA ; or certains acteurs majeurs du monde de l'alimentation ne sont pas affiliés à une organisation. Le choix de limiter les membres aux associations, syndicats de professionnels, ... présents au niveau national assure-t-il une bonne représentativité ?

Prenons l'exemple des distributeurs E. Leclerc et Les Mousquetaires qui ne font pas parti d'une organisation professionnelle et ne sont donc pas représentés dans le collège des distributeurs au sein du CNA alors qu'ils sont des acteurs majeurs de la distribution en France. La question a d'ailleurs été posée par une structure non représentée lors d'un entretien qui évoque le fait qu'à trop vouloir faire porter ce type d'instance par des représentants d'organisation, on oublie qu'un certain nombre d'acteurs n'y sont pas affiliés<sup>138</sup>. Comment faire face à ce type de limite ?

Pour la participation aux groupes de concertation un appel à candidature est envoyé aux membres du CNA qui choisissent d'y participer ou pas. Par ailleurs, des invitations à participer sont envoyées à des structures ou personnes extérieures au CNA qui sont ciblées en fonction du sujet traité. Ainsi, les acteurs extérieurs au CNA

---

<sup>138</sup> Entretien anonymisé

considérés comme majeurs peuvent être impliqués dans le processus de concertation.

Au-delà du focus que nous venons de faire sur la participation de personnes extérieures aux groupes de concertation se pose la question de la participation des membres et des personnes extérieures aux différents travaux menés par le CNA.

Pour illustrer ce propos nous allons utiliser le travail effectué en amont de la réalisation de ce mémoire. Nous avons sollicité une ONG (Organisation non gouvernementale) impliquée dans le domaine de l'alimentation et n'étant pas membre du CNA pour un échange sur la mission confiée au CNA. L'ONG a décliné notre demande d'interview. Par ailleurs, nous avons sollicité deux membres du CNA qui n'ont pas été interviewés. Le premier n'a pas pu se libérer pour réaliser l'interview par manque de disponibilité sur la période proposée. Le second, relancé plusieurs fois, n'a jamais répondu à notre sollicitation. Il semble que ce dernier ait tendance à peu s'impliquer dans les travaux du CNA et quand il s'y implique c'est souvent pendant la phase finale des travaux pour faire part de son désaccord par rapport aux recommandations proposées<sup>139</sup>. De l'ensemble des constats fait sur la participation, il ressort que certains acteurs extérieurs ont la volonté de participer même sans être sollicités alors que des membres du CNA semblent rester en retrait. Différentes conversations informelles au cours du stage nous font supposer que cette mise en retrait est principalement due à une non-reconnaissance par les acteurs concernés du travail du fait par le CNA. Ce constat ayant été fait, le secrétariat interministériel a essayé d'en comprendre l'origine afin de le résoudre mais sans succès à ce jour. Enfin, d'autres acteurs extérieurs ne semblent pas vouloir participer à la concertation organisée au sein du CNA. Comment faire face à ces problèmes ?

Le bon déroulement des réunions des groupes de concertation est assuré par le président du groupe appuyé dans sa mission par le secrétariat interministériel. Le CNA est une instance consultative qui n'a pas de vocation à contraindre la participation. Cependant, en cas de refus de participation à un groupe de concertation ou toutes autres sollicitations des membres ou d'acteurs extérieurs, le CNA a la volonté de comprendre l'origine de ces refus pour essayer d'y remédier dans la mesure du possible.

Les questions de représentation, de représentativité et de participation sont fondamentales puisqu'elles conditionnent la qualité des échanges et du travail et donc la qualité de la concertation. Il est important que ces questions soient traitées avec la plus haute importance. De nos observations pendant les 3 mois de stage, il est apparu que ces questions sont connues et consciencieusement étudiées par le secrétariat interministériel. Mais force est de constater qu'il n'existe pas de solution idéale, et des adaptations plus ou moins appréciées sont mises en place. Par ailleurs, le rôle des membres et acteurs, impliqués dans le CNA et ses travaux, est également déterminant pour les questions de représentation et de participation. Le

---

<sup>139</sup> Echange informel avec un permanent du secrétariat interministériel du 25/05/2018

mode de représentation et de participation des individus représentant les membres et autres acteurs sont influencés par deux facteurs. Le premier, le positionnement souhaité par la structure qu'il représente, et le second, par la personne en elle-même et sa façon d'interagir avec son environnement.

Nous avons vu qu'au cours de son histoire le CNA a subi plusieurs évolutions mais une constante existe depuis sa création, la volonté que le CNA soit le « parlement de l'alimentation ». Cependant, en 2018, le CNA n'a toujours pas atteint cet objectif. Actuellement une réflexion est en cours pour essayer de l'atteindre. Le CNA est une structure consultative qui délivre des avis sur les sujets qui lui sont confiés afin d'éclairer la décision publique. Le pilotage et la représentation du CNA sont assurés par son président et son secrétariat interministériel. Ce dernier assure au quotidien l'organisation des travaux du CNA. Les avis du CNA sont construits au cours des réunions des groupes de concertation auxquelles participent les membres du CNA qui le souhaitent et des acteurs extérieurs qui y sont invités. Les groupes de concertation représentent l'organe de réflexion du CNA. Avant d'être diffusés, ces avis doivent faire l'objet d'une validation par son organe décisionnaire, le CNA plénier qui regroupe l'ensemble de ses membres. De part sa mission principale – la concertation –, sa composition – les différents acteurs du monde de l'alimentation y sont représentés – et son mode de fonctionnement – validation de ses avis par l'ensemble de ses membres – nous pouvons conclure que le CNA est une structure particulière et que du fait de ses particularités elle peut proposer un regard différent sur les sujets qui lui sont confiés par rapport aux autres organisations qui les traitent. C'est grâce à l'ensemble de ses caractéristiques que des missions telle que la conduite de retours d'expérience sont confiées au CNA.

Nous allons, dans la partie suivante, nous intéresser aux adaptations nécessaires du fonctionnement du CNA pour qu'il mène à bien la conduite des retours d'expérience. Par effet miroir, nous allons également nous intéresser aux adaptations méthodologiques nécessaires du retour d'expérience au fonctionnement du CNA et à la commande qui lui a été passée. Pour préparer cette analyse, le tableau 1 (p.43), présente : les points importants du retour d'expérience abordés dans la partie I ; leurs équivalences dans le fonctionnement du CNA ; et les adaptations prévues qui devront être mises en place pour que le CNA puisse mener à bien la mission qui lui a été confiée.

**Tableau 1 : Présentation des points importants du retour d'expérience, de leurs équivalences dans le fonctionnement du CNA et les adaptations qui seront à prévoir**

	Retour d'expérience	Fonctionnement CNA	Adaptations prévues
<b>Pilote</b>	Personne interne à la structure ou expert extérieur	Président du groupe de concertation	Secrétaire interministérielle
<b>Sources d'informations principales</b>	Sources documentaires Entretiens	Sources documentaires Auditions	Sources documentaires Entretiens Auditions
<b>Responsable des entretiens</b>	Pilote et son équipe	-	Secrétariat interministériel
<b>Analyse des données</b>	Pilote et son équipe	Groupe de concertation	Groupe de concertation Secrétariat interministériel
<b>Réunion de partage (miroir)</b>	Ensemble des acteurs interviewés	-	Groupe de concertation + personnes interviewées et auditionnées
<b>Rendu et valorisation</b>	Rapport avec recommandations Diffusion Suivi	Avis (rapport) avec recommandations Diffusion Suivi (en cours)	Avis (rapport) avec recommandations Diffusion Suivi

Ce tableau met en lumière que de nombreuses adaptations du fonctionnement du CNA et de la méthodologie classique du retour d'expérience devront être mise en place. Pour le CNA, la première des deux adaptations majeures sera le rôle central de la secrétaire interministérielle et de son équipe, qui en plus de leurs rôles classiques d'accompagnement et d'encadrement devront piloter ces travaux. Ce rôle de pilote incombe habituellement au président du groupe de concertation. La seconde, est la conduite d'entretiens puisque classiquement au CNA ce sont des auditions qui sont réalisées au cours des réunions du groupe de concertation. Ces entretiens seront réalisés par la secrétaire interministérielle ou son équipe en tête à tête. L'adaptation majeure de la méthodologie du retour d'expérience, pour son application par le CNA, consiste à maintenir le groupe de concertation et son fonctionnement classique (réalisation d'auditions, analyse des données) comme un acteur central du CNA dans le cadre de cette mission particulière.

Les adaptations prévues présentées dans le tableau ci-dessus font l'objet d'une attention particulière dans la partie III.

### III. Nouvelle mission du CNA : le retour d'expérience

Le courant de la sociologie des organisations porté par Crozier, que nous avons déjà abordé plus haut, étudie les organisations et se faisant soulève plusieurs enjeux majeurs auxquels doivent faire face les organisations. Dans notre cas, l'enjeu qui nous intéresse est celui de l'adaptation. En effet, comme nous l'avons abordé dans la partie précédente, le CNA est une instance consultative qui n'a pas été construite dans le but de conduire des retours d'expérience. Il doit donc s'adapter à sa nouvelle mission pour pouvoir la mener à bien.

Par ailleurs, l'inverse est vrai, il conviendra d'adapter la méthodologie classique du retour d'expérience au contexte du CNA. Il paraît illogique de vouloir transformer le CNA en organisme « spécialisé » dans le retour d'expérience, d'une part car de tels organismes existent déjà, et d'autre part, cela ne permettrait pas de bénéficier des caractéristiques propres du CNA - tel que d'avoir en son sein des représentants des différentes parties impliqués dans les crises d'origine alimentaire. Par ailleurs, si la mission a été confiée au CNA, c'est avant tout pour bénéficier de ses caractéristiques propres<sup>140</sup> : il est donc indispensable d'adapter la méthodologie classique du retour d'expérience.

Dans son livre sur la sociologie du risque David Le Breton indique que : « Les sciences sociales s'attachent à l'identification des enjeux politiques et sociaux du risque, des conflits entre différents groupes, des points de vulnérabilité sociale, et elles s'emploient à analyser les comportements ou les représentations des acteurs, à discuter des systèmes de précaution, de prévention et d'information, etc. »<sup>141</sup>. Du fait de la mission qui lui a été confiée, de son histoire et de son organisation, c'est sur ces aspects là que le CNA a un rôle important à jouer. Elle est certainement l'une des seules structures à pouvoir espérer conduire ces retours d'expérience où de nombreux acteurs aux enjeux variés et parfois opposés pourront en son sein échanger et construire ensemble.

Nous allons maintenant présenter l'origine de la commande faite au CNA, son contexte et ses différents objectifs. Ensuite, nous aborderons les spécificités méthodologiques qui devront être mises en place pour mener à bien la conduite des retours d'expérience. Enfin, nous analyserons les atouts et les limites du CNA ainsi que sa légitimité à réaliser cette mission.

#### A. Commande de la mission retour d'expérience au CNA, de son origine à son objectif

Dans la partie I.A.2 nous avons abordé le fait que le retour d'expérience mené par les responsables du risque - publics et privés - a évolué en parallèle de leur gestion

---

<sup>140</sup> Saisine, op. cit.

<sup>141</sup> Le Breton D., op. cit.

des risques. Nous avons montré que ces évolutions au cours du temps étaient dues aux évolutions de la perception du risque par la population et à l'évolution de leurs attentes par rapport à la gestion de ces risques. Cette idée se retrouve aussi dans le « *Traité des nouveaux risques* » de Olivier Godard et al., où la thèse suivante est développée : « Les crises se multiplient, ou tout au moins la perception d'un monde marqué par des crises sans cesse plus pressantes s'affirme chaque jour, il est urgent d'affronter cette question de la discontinuité. L'enjeu est lourd : il s'agit d'éviter la défiance du citoyen, le désarroi des responsables, le découplage entre le public et le monde de la décision. »<sup>142</sup>. Les auteurs vont plus loin que la simple idée de vouloir répondre à une attente. Ils parlent d'une nécessité. Pour eux, le changement de comportement face au risque n'est pas une option mais est indispensable pour éviter une fracture entre le public et les responsables de la gestion du risque. La mission confiée au CNA découle-t-elle de ces évolutions ? S'agit-il d'une simple demande dans le but d'apaiser les esprits ou existe-t-il une véritable volonté de faire évoluer le système ?

## 1. Origine

Le projet de confier au CNA la réalisation de retours d'expérience à la suite de crises alimentaires d'ampleur nationale s'est structuré au travers des incitations de différents acteurs concernés : le CNA lui-même, l'administration, d'autres acteurs du monde de l'alimentation. Nous allons maintenant détailler les différentes étapes qui ont permis d'aboutir au projet.

En premier lieu, il y avait une volonté générale de l'ensemble de la mandature (président, membres et ministères de rattachement) de rendre le CNA plus audible, de le faire monter en puissance et de rendre ses avis plus visibles en travaillant sur des sujets d'actualités :

« *Le président considérait, et à juste titre, que c'est mieux de coller à l'actualité.* »<sup>143</sup>

Des échanges ont d'abord eu lieu entre le président et la secrétaire interministérielle pour établir les objectifs puis ces échanges se sont poursuivis entre la secrétaire interministérielle du CNA et les référents du CNA à la DGAL qui ont indiqué être :

« *Sensible et [...] d'accord sur le fait que vu de l'extérieur le CNA arrive un peu après la bataille finalement [...] [notamment sur,] l'avis qu'il a émis sur la crise ESB* »<sup>144</sup>.

L'idée a donc été développée et lors d'un entretien avec un responsable de la DGAL elle nous a été présentée comme il suit :

« *C'est de là qu'est née l'idée de pourquoi on ne proposerait pas au CNA, non pas de se prononcer tout de suite pendant la crise parce que ce n'est pas son rôle, mais plutôt d'intervenir très rapidement après la sortie de crise notamment sur la base de*

---

<sup>142</sup> Godard O. et al., op. cit.

<sup>143</sup> Entretien n°9

<sup>144</sup> Idem

*l'expérience acquise avec l'avis sur la communication et sur l'avis ESB pour faire un retour d'expérience sur ce qui a marché, ce qui n'a pas marché, du point de vue des parties prenantes. »<sup>145</sup>*

Par ailleurs, lors de l'atelier n°8 des EGA qui se sont déroulés du 20 juillet au 21 décembre 2017, la réalisation systématique d'un retour d'expérience 6 mois après la survenue d'une crise a été proposée et cette proposition pleinement consensuelle a été portée par l'ensemble du groupe de l'atelier n°8<sup>146</sup>.

Considérant les échanges entre le CNA et la DGAL d'une part, et la proposition de l'atelier n°8 des EGA, il a été décidé de confier cette mission au CNA compte tenu de ses caractéristiques :

*« Confions cette mission au CNA puisque contenu de ce qu'on en attend, la composition et le mode de fonctionnement du CNA, ils sont les plus appropriés. »<sup>147</sup>*

C'est ainsi que s'est construite l'idée de confier au CNA la mission de réaliser des retours d'expérience à la suite de crise d'ampleur nationale. Cette idée a ensuite été validée par l'ensemble des ministères de rattachement et la mission retour d'expérience a été inscrite dans le nouveau décret du CNA qui est en cours de validation avant sa publication<sup>148</sup>.

En parallèle, les ministères de rattachement ont saisi le CNA pour la réalisation de son premier retour d'expérience sur la crise dite du fipronil. Cette saisine a été transmise au CNA en date du 6 avril 2018<sup>149</sup>. À la suite de cette saisine, le secrétariat interministériel a rédigé le mandat « Retour d'expérience de la crise du fipronil »<sup>150</sup> qui a été adopté par les membres du CNA lors de la session plénière du 17 mai 2018. Une fois le mandat validé par le CNA plénier les travaux concernant la réalisation de retours d'expérience ont pu débuter.

Le décret et la saisine ne donnent pas d'éléments précis sur l'approche que doit prendre le CNA dans sa conduite du retour d'expérience. C'est donc au CNA de fixer son propre cap.

## 2. Objectif

Dans le décret en cours de validation, il est uniquement indiqué que le CNA a pour mission de réaliser des retours d'expérience<sup>151</sup>. Dans la saisine concernant la crise du fipronil, des objectifs opérationnels sont donnés au CNA : « dégager une vision globale de cette crise partagée par les différentes parties prenantes, afin de renforcer leurs liens ; identifier les points d'attention et proposer en retour des pistes

---

<sup>145</sup> Entretien n°9

<sup>146</sup> Mandat "Retex de la crise fipronil" - adopté le 17/05/2018

<sup>147</sup> Entretien n°9

<sup>148</sup> Décret en cours de validation, op. cit.

<sup>149</sup> Saisine, op. cit.

<sup>150</sup> Mandat, op. cit.

<sup>151</sup> Décret en cours de validation, op. cit.

d'amélioration ; identifier les points positifs et suggérer les moyens de les capitaliser au besoin ; recommander les moyens de valoriser ces enseignements ; reconnaître le travail de chacun et faciliter la résilience du modèle français »<sup>152</sup>. En revanche, les objectifs conceptuels ne sont pas précisés. Il est uniquement indiqué que le CNA doit réaliser « un premier retour d'expérience de la crise du « Fipronil » en privilégiant, [...] une concertation de tous les acteurs et la couverture la plus large des enjeux. »<sup>153</sup>. Ces différents objectifs opérationnels et éléments de cadrage sont destinés à la réalisation du retour d'expérience de la crise du fipronil, mais nous semblent d'application assez générale pour pouvoir être utilisés comme point de référence pour l'ensemble des retours d'expérience que doit mener le CNA. Ils nous ont aidé à fixer l'objectif de la mission du CNA.

Pour pouvoir fixer cet objectif nous nous sommes appuyés sur la bibliographie existante sur le sujet et sur les avis des différentes personnes que nous avons interviewées, qu'ils soient membres du CNA ou non.

Dans le livre de Julien Besançon, Olivier Borraz et Catherine Grandclement-Chaffy sur l'étude de plusieurs crises alimentaires, la thèse suivante est présentée : « Etudier la gestion de la sécurité alimentaire suppose au contraire d'analyser les relations complexes qui se nouent entre une diversité d'intervenants publics et privés (consommateurs, distributeurs, industriels, transporteurs, coopératives, producteurs), les modalités de coordination qu'ils élaborent et leur inscription dans des règles et des procédures qui organisent ce champ. Elle suppose aussi de s'intéresser à la capacité qu'ont les acteurs privés d'intérioriser une partie des contraintes publiques et à celle qu'ont les acteurs publics d'organiser les interventions autour (ou en fonction) de l'action des industriels et des distributeurs. »<sup>154</sup>. Cette thèse sur la façon dont doit être étudiée la sécurité sanitaire des aliments correspond en partie aux attentes larges présentées dans la saisine faite au CNA. D'une part, la thèse pointe l'importance de l'implication de l'ensemble des acteurs concernés. D'autre part, elle se concentre sur un des enjeux évoqués, la répartition des rôles et les interactions et échanges entre acteurs. Cette approche nous a semblé correspondre à l'orientation que nous pensions donner aux retours d'expérience conduit par le CNA en se concentrant sur l'enjeu auquel le CNA est plus à même de répondre au vu de ses compétences et de son organisation.

Nous avons ensuite confronté notre vision à celle de différents acteurs. Il est apparu que la plus-value du CNA dans un tel exercice est de se concentrer sur la perception de la gestion de la crise et non sur sa gestion objective en s'intéressant aux attentes de la société en termes de gestion de crise.

*« Je pense que dans votre méthodologie c'est intéressant des approches un peu sociologiques, sur la notion de perception, d'appropriation [...] sur tout ce type de controverses, de scandales qui sont très intéressants pour analyser des situations*

---

<sup>152</sup> Mandat, op. cit.

<sup>153</sup> Idem, mandat

<sup>154</sup> Besançon J., op. cit.

*passées. Décrypter les positionnements des acteurs, les perceptions de groupe, les dynamiques de groupe pour en tirer des choses, [...] ça permet de faire ressortir les déterminants. »*<sup>155</sup>

*« Quel est l'avis de la population vis-à-vis des mesures qui ont été prises par l'administration ? Et après vis-à-vis aussi du comportement des professionnels ? »*<sup>156</sup>

*« On voit bien que le système d'alerte et de déclenchement de la grande machine de communication pour protéger le consommateur prend potentiellement du temps, certainement trop de temps. »*<sup>157</sup>

L'orientation de la mission voulue par les différents acteurs est donc concordante avec l'approche que nous avons envisagée. Nous avons donc choisi de fixer l'objectif de l'étude sur la perception de la gestion de la crise par les acteurs et ses implications.

De plus, cette notion de risque se retrouve également dans les mesures de gestion mises en place au cours d'une crise, comme l'indique Michel Setbon dans son article paru dans le Figaro en 2001 : « Les mesures de gestion lors de crises sanitaires ont pour but d'agir non seulement sur le risque objectif, mais également sur le risque perçu »<sup>158</sup>. Il est donc important de prendre en compte ces deux notions dans la gestion d'une crise puisqu'elles ont toutes les deux le potentiel d'en accroître l'ampleur. Il est également intéressant d'aborder un retour d'expérience selon ses deux aspects. Mais comme nous l'avons indiqué plus haut, la plus-value du CNA est de se concentrer sur la notion de perception de la gestion de la crise du fait de ses caractéristiques propres (fonctionnement, représentativité, ...).

Dans le paragraphe suivant, nous allons voir que la conduite d'un retour d'expérience au CNA se construit autour de cette notion de perception, l'organisation d'un retour d'expérience étant dépendante de son objectif. Mais d'autres éléments entrent en jeu, telles que les contraintes techniques et organisationnelles qui seront également détaillées.

## B. Construction d'une méthodologie de retour d'expérience adaptée au contexte du CNA

Pour réaliser un retour d'expérience adapté au contexte du CNA nous avons dû adapter les règles existantes de mise en œuvre de l'outil « retour d'expérience » et les règles existantes de fonctionnement du CNA. Un document qui présente l'ensemble des adaptations proposées est présenté en annexe 7, c'est la « boîte à outils » de la mission retour d'expérience du CNA. Ce processus d'adaptation peut être comparé au processus de régulation défini par Jean-Daniel Reynaud « comme la manière dont se créent, se transforment ou se suppriment les règles. Les règles

---

<sup>155</sup> Entretien n°13

<sup>156</sup> Entretien n°10

<sup>157</sup> Entretien n°12

<sup>158</sup> « *Le risque, une perception subjective* », Setbon M., article de Le Figaro du 16/07/2001

ne sont pas données une fois pour toute et elles ne sont pas immuables. »<sup>159</sup>. En effet, l'adaptation des règles pour construire une méthodologie correspondant au besoin de la mission nécessite la transformation de l'outil « retour d'expérience » et du fonctionnement du CNA. Cette transformation induit également un changement des règles pour les membres du CNA impliqués dans la mission. Ces mêmes membres seront à leur tour susceptibles de participer au processus de régulation en proposant des évolutions de la méthodologie à travers l'expérience acquise au cours des différents retours d'expérience menés montrant ainsi que les règles ne sont jamais immuables.

## 1. Préparation : phase organisationnelle

Dans leur livre, Julien Besançon, Olivier Borraz et Catherine Grandclement-Chaffy avancent le fait que « La sécurité alimentaire ne se résume pas à des acteurs publics. »<sup>160</sup>. Ce point qui semble évident puisque tout le monde mange, n'est que rarement appliqué lors de la réalisation de retours d'expérience. Comme nous l'avons vu dans la partie I, les retours d'expérience sont généralement centrés autour d'une des structures impliquées dans la crise et « au final la très grande proximité des acteurs et leur très fort niveau d'implication freine l'émergence de questionnements. »<sup>161</sup>. Ce constat fait par Franck Foures dans sa thèse appuie la démarche de vouloir impliquer l'ensemble des structures ayant participé aux crises dans les retours d'expérience réalisés par le CNA. Cependant, cela nécessite la mise en place d'une structuration importante de l'organisation de la mission. C'est pour cette raison qu'à la phase préparatoire présentée à la figure 2 (p.22) a été rajoutée une phase organisationnelle présentée en figure 4 (p.53) afin de bien encadrer le déroulement de la conduite de retours d'expérience au CNA.

Pour s'adapter au mieux au CNA et à sa mission nous avons proposé quatre niveaux organisationnels : le pilote, le comité d'orientation, le groupe de concertation et le médiateur. Le détail des différents niveaux organisationnels proposés est présenté en annexe 7.

Comme nous l'avons vu dans la partie I.B.1, l'identification d'un **pilote** est indispensable à la réalisation d'un retour d'expérience et l'outil est utilisé par le CNA – un président de groupe de concertation est systématiquement désigné. Afin d'identifier le pilote le plus adapté nous nous sommes posés plusieurs questions qui ont été très bien résumées par l'un des acteurs que nous avons rencontrés :

*« Qui peut piloter le retex ? Ca ne peut pas être un des acteurs principaux et du coup ça complique un peu les choses. Est-ce qu'il faut faire appel à une boîte privée qui est habituée à faire ça mais qui ne connaît pas forcément la culture des choses. Ce n'est pas simple. »*<sup>162</sup>

---

<sup>159</sup> De Terssac G. La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud : Débats et prolongements. Paris: La Découverte, 2003. p. 448

<sup>160</sup> Besançon J., op. cit.

<sup>161</sup> Foures F., op. cit.

<sup>162</sup> Entretien n°2

Du fait de ces différentes problématiques, le choix s'est porté sur la secrétaire interministérielle du CNA et son équipe. En premier lieu, il fallait choisir un pilote qui n'appartenait à aucune des structures impliquées de près ou de loin dans la crise, il devait être impartial - le secrétariat bien que rattaché à trois ministères est indépendant dans son fonctionnement. Ensuite, se pose la question de la neutralité du pilote par rapport aux événements vécus - le CNA n'est pas impliqué dans la gestion de crise. Enfin, une dernière question se pose, la connaissance du domaine d'étude – le CNA connaît très bien le domaine de l'alimentation et son fonctionnement.

Cependant, ce choix peut être critiqué pour plusieurs raisons et l'a d'ailleurs été lors de la consultation électronique par l'un des membres du CNA qui explique que :

« Les retours d'expérience sont des exercices complexes qui doivent être réalisés par des organisations spécialisés pour cela avec une méthodologie appropriée. »<sup>163</sup>

Le pilotage aurait pu être confié à une organisation spécialisée, ce qui aurait permis d'avoir des personnes dont la compétence ne peut être remise en cause dans la conduite de l'expérience. Par ailleurs, leur impartialité, leur indépendance et leur neutralité auraient été implicites. Mais l'absence de connaissances spécifiques du domaine d'étude est un élément qui est susceptible de compliquer la conduite de l'exercice, comme nous l'a exprimé un des experts interrogés :

« *L'intérêt d'avoir aussi un entretien était que les personnes étaient vraiment dans le milieu et avaient peut-être des idées plus pertinentes, du coup on s'est aidé un peu de ça aussi.* »<sup>164</sup>

Par ailleurs, les spécificités de fonctionnement du CNA qui doivent être intégrées dans la mission ne sont pas connues des personnes extérieures. Les connaissances préexistantes de la secrétaire interministérielle et de son équipe sur ces deux points nous ont semblé essentielles pour mener à bien la conduite du retour d'expérience. Nous avons alors arrêté notre choix du pilote sur le secrétariat interministériel.

Le deuxième niveau organisationnel que nous avons proposé est le **comité de d'orientation** qui n'est ni un outil traditionnel de la réalisation de retours d'expérience ni du fonctionnement du CNA. Cependant, au cours des échanges avec les différents acteurs de la crise il est apparu indispensable que les structures en charge de la gestion des crises dans les différents ministères soient étroitement associées aux retours d'expérience :

« *Y'a les membres du CNA classique mais par exemple au niveau de l'administration il faut que ce soit les personnes au sein de l'administration notamment la MUS (Missions des urgences sanitaires – DGAL) des gens comme ça qui puissent être auditionnés.* »<sup>165</sup>

---

<sup>163</sup> Consultation électronique n°8

<sup>164</sup> Entretien n°3

<sup>165</sup> Entretien n°6

« La DGAL, il faut qu'ils s'impliquent beaucoup, il faut vraiment qu'ils soient partie prenante de l'élaboration des pistes. »<sup>166</sup>

Nous avons donc choisi de pleinement les associer en les invitant à participer au comité d'orientation qui aura pour objectifs : l'orientation des travaux et l'orientation du choix des thématiques. Il a été proposé que ce comité, réunissant le secrétariat interministériel et les structures d'alertes des ministères, se réunisse plusieurs fois au cours de la conduite d'un retour d'expérience, comme indiqué sur la figure 5 (p.56).

Aux participants indiqués ci-dessus, il est également envisagé d'associer un sociologue spécialisé dans le domaine de l'alimentation et la gestion des risques pour éclairer la démarche et pour appuyer l'angle d'approche « perception par le grand public ».

Le troisième niveau organisationnel que nous avons proposé est le **groupe de concertation** qui n'est pas un outil habituel de la conduite de retour d'expérience. En revanche, c'est un des outils principaux de fonctionnement du CNA, il se réunit une fois par mois pendant la conduite des travaux avant d'aboutir au rendu final (cf. figure 5, p.56). Pour chaque groupe de concertation l'ensemble des membres du CNA sont invités à y participer. Au-delà des membres du CNA, les groupes de concertation peuvent être élargis à des personnes extérieures. Les propositions d'élargissement du groupe de concertation, à des structures extérieures au CNA ont pour objectifs d'enrichir les débats et d'assurer la meilleure représentativité possible des différentes parties prenantes. Cette modalité de fonctionnement est défendue par ses membres :

« L'espace CNA est quand même intéressant, on arrive quand même à avoir des dialogues, je pense qu'on arrive aussi à faire bouger les autres, ça c'est important. »<sup>167</sup>

Le fonctionnement des groupes de concertation est encadré par le règlement intérieur du CNA et régulièrement mise en œuvre. Il nous a semblé intéressant et indispensable de l'utiliser dans le cadre de la conduite du retour d'expérience car d'une part, il permet de bénéficier des expertises des invités et des membres du CNA y participants, et d'autre part, il permet de pleinement les associer aux travaux facilitant ainsi leur implication dans la tenue du retour d'expérience et dans les suites qui devront être mise en place.

Le quatrième et dernier niveau organisationnel que nous avons proposé est d'associer un **médiateur** au groupe de concertation afin d'encadrer les travaux et de faciliter le maintien de l'orientation choisie tout au long des débats. Cet outil ne fait pas parti des outils traditionnels du retour d'expérience ou du CNA. Cette idée a émergé après un entretien pendant lequel la personne interviewée nous a évoqué l'utilisation d'un observateur dans les cellules de crise :

---

<sup>166</sup> Entretien n°11

<sup>167</sup> Idem

*« On va le considérer comme tierce partie indépendante, il ne fait pas parti du process décisionnaire, il est là pour regarder comment ça s'est passé, il est pas en charge. »*<sup>168</sup>

L'objectif donné à ces travaux concerne la perception de la gestion de la crise par les acteurs. Or, le cœur de métier des acteurs du CNA étant plus concentré sur des aspects techniques que sur des aspects de perceptions, il nous a semblé opportun de faire appel à un sociologue pour jouer le rôle de médiateur afin qu'il encadre les discussions pour éviter qu'elles dévient de la cible initiale du projet. Ce médiateur sera également invité à participer aux réunions du comité d'orientation.

Après avoir décrit les quatre niveaux organisationnels adaptés à la conduite de retour d'expérience que nous avons élaboré nous allons maintenant décrire les outils méthodologiques qui nous paraissent les plus adaptés.

## 2. Outils méthodologiques spécifiques au contexte du CNA

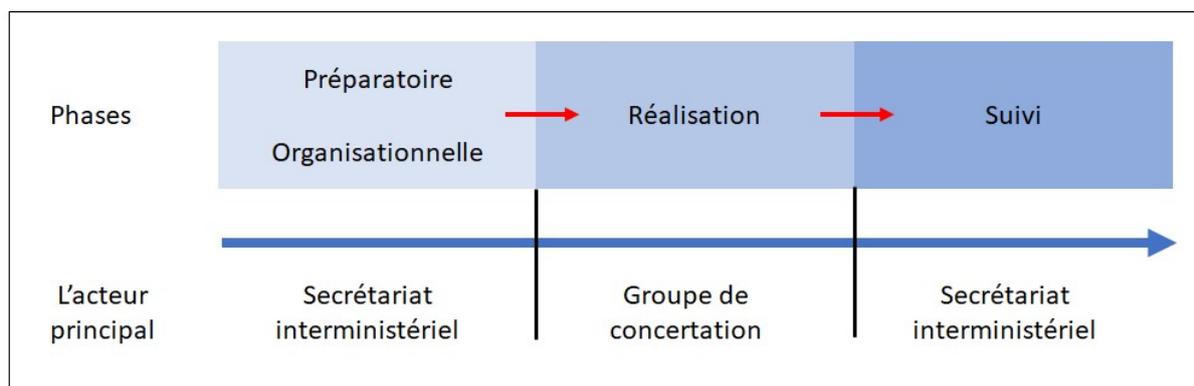
Comme nous l'avons vu dans la partie I.B.2, le déroulement d'un retour d'expérience comprend normalement trois phases (cf. figure 2, p.22). Dans le cadre de la mission du CNA il nous est apparu important d'y ajouter une phase organisationnelle qui se déroule en parallèle de la phase préparatoire classique. Nous venons de détailler les principaux éléments de cette phase organisationnelle dans la partie précédente (cf. figure 4, p. 53). Nous nous concentrerons dans cette partie sur les outils méthodologiques mis en place dans les phases de réalisation et de suivi dans le cadre spécifique de la mission du CNA (cf. annexe 7). Mais avant de se concentrer sur ces deux phases nous vous proposons un point sur la phase préparatoire que nous avons décrit dans la partie I.B.1.

La phase préparatoire est une phase peu visible du retour d'expérience, cependant, elle permet de poser les bases de sa bonne réalisation. Elle sera peu développée car son déroulement au CNA est proche de son déroulement classique. Toutefois, un rôle spécifique en lien avec les caractéristiques du CNA lui incombe, celui de recueillir les avis des membres du CNA et d'acteurs extérieurs impliqués dans la crise concernant les objectifs conceptuels que le retour d'expérience doit poursuivre. Ce recueil d'informations, comme expliqué dans la partie I.C.1, permet de faciliter la préparation de l'étape sensible de la définition des objectifs conceptuels.

---

<sup>168</sup> Entretien n°8

**Figure 4 : Les différentes phases du déroulement d'un retour d'expérience et les acteurs clés**



En plus de présenter les différentes phases du déroulement d'un retour d'expérience, la figure 4 ci-dessus, présente les acteurs clés de chaque phase. Si le secrétariat interministériel a un rôle majeur tout au long de la mission, pendant la phase de réalisation c'est bien le groupe de concertation qui est l'acteur principal. C'est en son sein que vont avoir lieu les discussions permettant la construction des recommandations et du rapport de la mission. Il est pourtant un outil inhabituel du retour d'expérience.

*Phase de réalisation (cf. figure 5, p. 56)*

Nous allons commencer par décrire les actions qui seront menées par le secrétariat interministériel puis celle menées par le groupe de concertation.

Le **secrétariat** sera en charge de collecter et de synthétiser l'ensemble des informations, et d'organiser et de piloter les réunions du groupe de concertation avec une attention particulière pour la réunion de restitution des informations. La collecte des données passe par les outils classiques du retour d'expérience et par des outils spécifiques. Les outils classiques du retour d'expérience qui pourront être utilisés sont : la collecte de données documentaires, les entretiens en tête-à-tête, la consultation électronique et l'analyse de la presse. Ces mêmes outils ont été utilisés pour la phase préparatoire. Les outils spécifiques que nous avons proposés sont : l'organisation d'un panel de consommateur et l'organisation d'audition lors des réunions du groupe de concertation. Le fait que le secrétariat interministériel prenne en charge une partie aussi importante du travail n'est pas habituel dans le fonctionnement du CNA et cette organisation particulière aurait pu être questionnée par les membres du CNA. Cependant lors des entretiens réalisés auprès d'eux le format leur a semblé adapté :

« *Il est important de faire du bilatéral pour que les personnes s'expriment.* »<sup>169</sup>

Les acteurs interviewés étaient conscients que dans le cadre d'un retour d'expérience il est nécessaire de procéder à des entretiens en tête-à-tête afin de

<sup>169</sup> Entretien n°5

faciliter la liberté de parole. Ils se dérouleront en deux étapes. Lors de la première série d'entretien les acteurs seront interviewés sur leur vécu de la crise. Lors de la seconde série, les interviews porteront uniquement sur des dates marquantes de la crise présélectionnées grâce à la première série d'entretiens (cf. figure 5, p. 56). Au cours de ces entretiens, des acteurs au plus près de la crise seront interrogés, comme par exemple : des professionnels directement impactés dans leur structure par la crise ou des agents de l'administration ayant gérés la crise en département.

Par ailleurs, plusieurs acteurs interrogés nous ont fait part du nombre important de travaux en cours au CNA par rapport au temps qu'ils pouvaient y consacrer<sup>170</sup>. Il nous a donc paru intéressant que le secrétariat puisse réaliser un travail de synthèse des informations collectées qui seront toutes mis à disposition des membres du groupe de concertation.

La réunion d'un panel de consommateur n'est pas un outil du retour d'expérience, ni du CNA. Pourtant, il nous est apparu comme un outil important à mettre en place car il permet d'interroger directement des consommateurs est d'avoir une idée plus précise de leurs opinions. En effet, même si l'analyse de la presse peut nous donner des informations, elle n'est pas forcément représentative de la perception de la crise par les consommateurs. Un des acteurs a d'ailleurs évoqué ce décalage entre la presse et l'opinion publique et donc l'intérêt d'interroger des personnes du grand public :

*« L'intérêt du retour à froid ce sera justement de voir ce que les gens ont retenu un an après, si même ils s'en souviennent. Si oui, comment ils s'en souviennent ? »<sup>171</sup>*

La réalisation d'un panel de consommateurs répond à de nombreux critères tels que : réunir un nombre important de personnes (minimum 30), définir des catégories de personnes selon des critères préétablis et procéder à un tirage au sort. Les moyens disponibles au CNA étant limités, il a été choisi de passer par la réalisation d'étude de cas ; c'est-à-dire de cibler certaines catégories de personnes dans la population que l'on souhaite interroger tout en reconnaissant un biais de représentation.

Enfin, la réalisation d'audition est un outil de travail classique du CNA mais pas du retour d'expérience. Le groupe de concertation étant maintenu pour le déroulement du retour d'expérience, il n'était pas envisageable de ne pas recourir aux auditions puisqu'elles permettent que tous les acteurs du groupe soient au même niveau d'informations. De plus, elles permettent aussi d'observer les sensibilités de chacun à travers les questions posées, et de nourrir les débats. Les auditions auront pour principal objectif d'interroger des personnes qui permettront de donner un cadre général à la réalisation du retour d'expérience et des informations sur la crise concernée par le retour d'expérience. Les personnes interrogées étaient sensibles à ce format et souhaitaient y voir associer les acteurs au plus près de la crise :

---

<sup>170</sup> Entretien n°6, 7, 11

<sup>171</sup> Entretien n°5

*« A un moment il faudrait interroger une ou deux enseignes, faudra qu'on puisse entendre des industriels qui ont été concernés pas qu'on prenne que la parole des fédérations mais qu'on puisse aussi avoir des opérateurs directement impliqués parce que ce sera un message plus pratique. »<sup>172</sup>*

Cette méthode permet de construire un socle commun partagé de connaissances sur un sujet donné et de faciliter la construction de la concertation permettant la formulation de recommandations.

Comme discuté dans la partie II.B.2, le **groupe de concertation** est l'acteur clé de cette phase de réalisation, il est composé des membres du CNA qui souhaitent y participer (appel à candidature) et d'acteurs extérieurs invités. Dans le cadre de la mission retour d'expérience, les acteurs invités seront des personnes ayant géré la crise en première ligne. Le groupe est en charge d'analyser l'ensemble des données et d'aboutir aux recommandations qui devront être mise en place. Ces réunions rythmeront le déroulement de cette phase (cf. figure 5, p. 56). Considérant le fonctionnement du CNA (validation des avis par le CNA plénier) il est important que l'ensemble des étapes du retour d'expérience soient validées par les membres du groupe de concertation afin que le travail corresponde aux attentes de chacune des sensibilités présentes en son sein.

Ces réunions seront donc l'occasion de proposer des axes d'amélioration et de les modifier ou de les valider au fur et à mesure. Par exemple, la chronologie de la crise du fipronil que nous avons préparée et qui sera proposée à l'ensemble de groupe de concertation lors de la première réunion du groupe n'est pas une version finalisée. En plus des remarques des différents membres du groupe, elle prendra en considération les éléments qui seront recueillis au cours de la première série d'entretiens. Une fois validée, au cours de la deuxième réunion du groupe de concertation, cette chronologie servira de base à la seconde série d'entretiens ciblés sur la qualité de la gestion des événements considérés comme clés (cf. annexe 7).

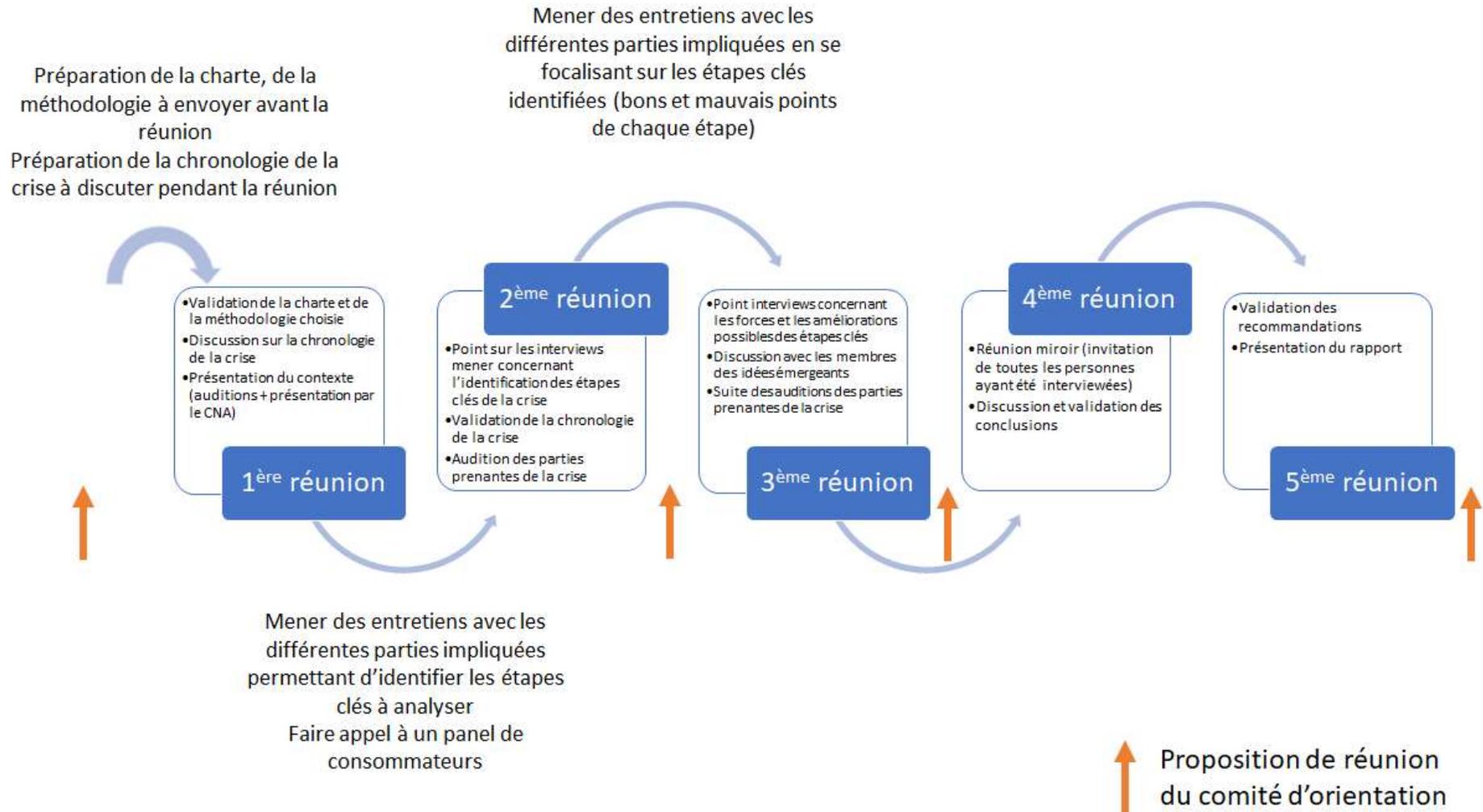
La quatrième réunion du groupe de concertation correspond à la restitution des informations – aussi appelée réunion miroir. Cette réunion sera l'occasion d'inviter l'ensemble des personnes interviewées et consultées au cours de cette phase de réalisation, en plus des membres du groupe de concertation. Comme indiqué dans la partie I.B.2, elle permet d'effectuer un retour vers les acteurs impliqués et de les valoriser, de valider collectivement les connaissances acquises, de favoriser l'apprentissage et le progrès collectif.

La fin de la phase de réalisation n'est pas la fin du retour d'expérience. En effet, il est important de considérer les suites de cette phase de réalisation comme faisant partie intégrante du retour d'expérience.

---

<sup>172</sup> Entretien n°6

**Figure 5 : Schéma type du déroulement d'une mission retour d'expérience**



## *Phase de suivi*

Comme nous l'avons vu dans la partie I.B.2 il est indispensable que la phase de suivi soit mise en œuvre pour que le retour d'expérience soit considéré comme une réussite. Cette phase se divise en deux parties, la mise en place et le suivi des recommandations, et la valorisation du retour d'expérience.

La **mise en place des recommandations** des avis du CNA suppose que les différents acteurs impliqués dans le retour d'expérience en fassent la promotion. En effet, les avis du CNA n'ont aucun pouvoir contraignant. De son côté, le **suivi de la mise en place des recommandations** est un outil qui permettrait d'inciter les différents acteurs à mettre en place les mesures prévues. Le secrétariat interministériel procède à la mise en place d'un outil de suivi de l'ensemble de ces avis après en avoir constaté une sous-utilisation. Cette sous-utilisation a aussi été remarquée par ses membres :

*« Tous ce que fait le CNA on l'utilise, ou parfois on le sous-utilise. »*<sup>173</sup>

Il est donc important d'inciter un maximum d'acteurs à mettre en place les recommandations et en particulier dans le cadre d'un retour d'expérience car comme l'ont soulevé plusieurs personnes interrogées le risque est de perdre l'implication des acteurs :

*« Si vous réussissez votre exercice il faut que derrière ça suive. Le message « j'ai entendu, j'ai agi » marche une fois. »*<sup>174</sup>

*« Après si c'est un retour d'expérience juste pour le plaisir de comprendre ce qui s'est passé, j'ai envie de dire, on n'a pas le temps. »*<sup>175</sup>

Ces deux verbatims mettent bien en évidence l'enjeu que représente la mise en place des recommandations dans le cadre de cette mission pour favoriser l'instauration d'une culture du retour d'expérience. Un autre enjeu que nous allons maintenant développer est la valorisation du retour d'expérience.

La **valorisation** du retour d'expérience apparaît comme un élément essentiel et l'ensemble des personnes interrogées l'ont d'ailleurs toutes évoquées, l'un d'eux l'a exprimé de la façon suivante :

*« La valorisation c'est un vrai sujet par rapport à nos membres. »*<sup>176</sup>

Tout le monde est donc d'accord sur le principe de la valorisation mais le problème rencontré est souvent comment la mettre en œuvre ? Il sera valorisé, par le secrétariat comme pour les autres avis, via l'avis qui sera rédigé et son résumé de 4 pages mais aussi par des présentations orales lors de formations, de réunions d'information, de séminaires ou de colloques. Même si le secrétariat interministériel est l'acteur central de la valorisation, elle peut être réalisée par l'ensemble des

---

<sup>173</sup> Entretien n°7

<sup>174</sup> Entretien n°13

<sup>175</sup> Entretien n°7

<sup>176</sup> Entretien n°11

personnes ayant participé au retour d'expérience. D'ailleurs, plusieurs acteurs interrogés ont évoqué différentes méthodes de valorisation dont une qui a particulièrement attiré notre attention. La valorisation via la mise à jour du Guide d'aide à la gestion des alertes alimentaires<sup>177</sup> :

*« Même si ce n'est pas contraignant pour les acteurs, c'est quand même un guide sur lequel tout le monde s'accorde. »*<sup>178</sup>

Ce point avait également été évoqué par un représentant d'une fédération professionnelle lors d'une des réunions du groupe de travail du Conseil national de la consommation sur les procédures de retrait-rappel de produits :

*« Pour nous c'est la bible. »*<sup>179</sup>

Au vu de la reconnaissance de ce guide par les acteurs impliqués dans la gestion des crises il nous semble important que la valorisation des retours d'expérience conduits par le CNA passe par l'actualisation de ce guide cité en référence.

Considérant les éléments que nous venons de développer nous pouvons conclure qu'un retour d'expérience peut être mené par le CNA. Cependant le fait de « pouvoir faire » n'est pas suffisant, il convient également que le travail fait soit reconnu. Nous allons donc maintenant nous intéresser aux atouts et limites du CNA pour réaliser ces retours d'expérience et répondre à une question centrale : le CNA est-il légitime dans cette démarche ?

### C. Légitimité, atouts et limites du CNA

Lors de la réalisation de ce travail une question s'est très vite posée, le CNA est-il légitime pour réaliser cette mission ? Avant d'y répondre nous nous sommes interrogés sur ce qu'est la légitimité et donc aux travaux de Weber, Bourdieu et Habermas sur le sujet, mais leurs définitions ne correspondaient pas notre sujet d'étude. Nous avons donc choisi de retenir la définition proposée par Najoua Mohib et Michel Sonntag : « La légitimité peut être considérée comme « une action ou un usage reconnu et autorisé par un groupe, c'est-à-dire un acte qui répond à un certain nombre de règles établies (formelles ou tacites) et qui obtient le pouvoir de s'accomplir ». »<sup>180</sup>. Pour nous, l'action représente la réalisation de retours d'expérience par le CNA. Le groupe représente les personnes susceptibles de s'intéresser à ce travail et en particulier les acteurs qui y sont associés. Ce qui nous permet d'aboutir à la question suivante : est-ce que le CNA a les moyens et les qualités nécessaires pour réaliser cette mission et est-ce que les résultats obtenus seront reconnus par les acteurs concernés ? Pour répondre à cette question nous

---

<sup>177</sup> Guide d'aide à la gestion des alertes d'origine alimentaire, Op. Cit.

<sup>178</sup> Entretien n°7

<sup>179</sup> Prise de parole d'un représentant de fédération professionnelle – réunion du groupe de travail sur les retrait-rappel du CNC du 28/05/2018

<sup>180</sup> Mohib N., Sonntag M. La légitimité au cœur de l'action et de la compétence, Communication de la 7ème Biennale de l'éducation et de la formation d'avril 2004, organisée par l'INRP et l'APRIEF, « apprendre soi-même, connaître le monde ».

nous sommes intéressées aux limites et atouts du CNA pour réaliser une telle mission et aux avis des personnes concernées sur le sujet.

## 1. Limites

Comme toute structure le CNA présente des limites à la réalisation d'une mission mais au-delà des limites que nous pourrions qualifier de classique, le CNA n'étant pas une structure adaptée à la réalisation de retours d'expérience, d'autres limites se posent.

Lors de la consultation électronique, un des membres du CNA a émis des doutes concernant l'absence d'expérience du CNA à mener un retour d'expérience et son manque d'indépendance et d'impartialité<sup>181</sup>. Concernant le manque d'expérience du CNA dans la conduite de retour d'expérience cela représente un vrai frein à la mission confiée au CNA. Cependant ce choix a été fait considérant les compétences acquises par le CNA au cours des avis précédemment rendu sur la communication<sup>182</sup> et l'ESB<sup>183</sup> et certains acteurs l'ont même évoqué au cours des entretiens :

*« (Réaliser des retours d'expérience) ça nous paraît intéressant et en droite ligne de l'avis 79 (avis sur l'ESB). »*<sup>184</sup>

A propos de l'impartialité et de l'indépendance il est vrai que le CNA est financé par ses ministères de rattachement et pour une grande partie par le ministère en charge de l'agriculture<sup>185</sup>, notamment pour le fonctionnement du secrétariat interministériel. Ce dernier est d'ailleurs logé dans les locaux de la DGAL. Ce problème a été également évoqué par un professionnel du retour d'expérience sur un autre aspect méthodologique, le déroulement des entretiens :

*« De facto le mur sera présent, le CNA inévitablement, c'est l'Etat. »*<sup>186</sup>

Même si cela représente une limite à la conduite de retour d'expérience par le CNA, elle est à nuancer en rappelant que l'organe de décision n'est pas son secrétariat mais le CNA plénier où ni les ministères, ni le secrétariat n'ont le droit de vote.

D'autres limites ont été mises en évidence telles que la nécessité de l'implication des acteurs et le fait que le CNA est une instance consultative, ses avis et donc ses recommandations n'ont aucun caractère obligatoire.

En effet, ce travail est dépendant de l'implication et de la bonne volonté des acteurs impliqués dans sa réalisation puisque qu'il repose, entre autres, sur le partage de

---

<sup>181</sup> Consultation électronique n°8

<sup>182</sup> Avis n°73 du CNA : Alimentation et communication : les conditions de la confiance – publié en décembre 2014

<sup>183</sup> Avis n°79 du CNA : Gestion de crise et communication : Enseignements tirés de la crise de l'ESB – publié en octobre 2017

<sup>184</sup> Entretien n°11

<sup>185</sup> Note de synthèse relative au Conseil nationale de l'alimentation (version Mars 2018)

<sup>186</sup> Entretien n°4

leurs visions de la crise, l'analyse qu'ils en font et l'analyse qu'ils feront de l'ensemble des données collectées.

*« C'est le problème des partenaires, tu ne peux pas leur imposer des choses, il faut qu'ils soient coopérants. Il faut aussi que l'autre y trouve son intérêt en respectant ce que tu lui imposes parce qu'il n'a aucune obligation quelque part. »<sup>187</sup>*

Par ailleurs, comme évoqué dans la partie précédente, le retour d'expérience s'achevant uniquement quand les recommandations sont mises en place. Il est donc important de s'assurer du suivi des recommandations proposer comme nous l'a indiqué un professionnel du domaine :

*« Souvent l'erreur du retex c'est qu'il fait juste des constats. (La diffusion ne suffit pas), il faut savoir y revenir. »<sup>188</sup>*

Cette difficulté est d'autant plus compliquée à franchir au CNA que c'est une instance consultative n'ayant aucun pouvoir contraignant. Il y est donc d'autant plus important de réussir à impliquer les acteurs tout au long du processus. Ce problème de suivi des recommandations du CNA n'est pas spécifique à la conduite de retour d'expérience. Comme évoqué plus haut, pour y remédier le secrétariat est en train de mettre en place un outil de suivi de l'ensemble de ses avis.

Après avoir évoqué les limites du CNA nous allons nous concentrer sur les atouts que le CNA possède pour la conduite de retours d'expérience et sur sa légitimité à les conduire.

## 2. Légitimité et atouts

La question de la légitimité du CNA à réaliser un retour d'expérience a été rapidement posée. Au premier abord, il peut être surprenant de confier une telle mission à une structure non spécialisée dans le retour d'expérience et qui ne gère pas de crise en tant que telle, même si la plupart de ses membres peuvent être amenés à y participer à différents niveaux. Cependant, en s'intéressant au CNA de plus près, on se rend compte que plusieurs de ses caractéristiques sont des atouts pour la conduite du type de retour d'expérience qui lui a été confié.

Afin de répondre à cette question nous avons systématiquement interrogé les personnes interviewées sur ce point et, lors de la consultation électronique réalisée auprès des membres du CNA, la question a également été posée.

Toutes les personnes consultées, que ce soit lors de la consultation électronique auprès des membres du CNA ou des entretiens, trouvaient le CNA légitime dans cette mission à l'exception du membre du CNA consulté par voie électronique évoqué plus haut. Même si ce dernier émet des doutes quant à la légitimité du CNA

---

<sup>187</sup> Entretien n°3

<sup>188</sup> Entretien n°1

pour réaliser ce travail, il estime que le CNA a toute légitimité à participer à un retour d'expérience au même titre que d'autres organisations<sup>189</sup>.

Les facteurs de légitimité les plus souvent cités sont la représentativité des différents acteurs au sein du CNA, les compétences du CNA et le fait que le CNA soit une instance d'échange et de consensus :

*« Car il a une légitimité historique, une véritable expérience du débat public, et est et doit rester le parlement de l'alimentation avec toutes ses composantes. Le RETEX fait partie des sujets et pratiques à faire vivre au sein d'un tel parlement. »*<sup>190</sup>

*« Qu'on se dote d'un organe qui pilote tout est pour moi effectivement important, de par son antériorité, de par son mode de fonctionnement par collège, de par son expertise, le CNA me semble l'organe ad hoc. »*<sup>191</sup>

*« C'est intéressant dans le sens où c'est déjà une structure interministérielle [...]. Eviter que différentes entités aient des points de chevauchement dans différents travaux en coordonnant à travers les différents ministères et le fait qu'il a déjà les différents opérateurs de la chaîne alimentaire qui sont déjà membres du CNA ça peut être qu'un intérêt supplémentaire. »*<sup>192</sup>

La représentativité est le facteur clé de la légitimité pour la quasi-totalité des personnes consultées. En effet, les dix personnes du monde agro-alimentaire interviewées ont toutes évoqué la représentativité au sein du CNA comme un facteur de légitimité. Concernant la consultation électronique 17 des 21 personnes estimant le CNA légitime dans sa mission ont également évoqué la représentativité.

D'autres facteurs de légitimité ont également été évoqués tels que l'impartialité, l'indépendance et l'historique du CNA par certains acteurs.

L'ensemble de ses facteurs de légitimité font partie des atouts du CNA pour mener à bien sa mission de retour d'expérience. La représentativité des acteurs permet au CNA d'avoir une certaine neutralité et impartialité dans l'appréciation de la crise puisque toutes les parties ayant participé à la crise ont la possibilité de s'exprimer et de donner leurs avis sur les travaux menés, ce qui les placent ainsi d'être toutes sur le même pied d'égalité. Pour la réussite d'un retour d'expérience il est fondamental que toutes les parties puissent se sentir libre de s'exprimer ; or avec son expérience en termes d'échanges et de consensus le CNA remplit déjà ce critère. Enfin, les nombreuses compétences dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments présentées au sein du CNA permettent de favoriser l'approche systémique<sup>193</sup> de l'événement étudié.

Au vu de l'ensemble des éléments évoqués dans cette partie il nous semble que, malgré les limites évoquées, le CNA est tout à fait apte à réaliser sa mission. Il

---

<sup>189</sup> Participation électronique n°8

<sup>190</sup> Consultation électronique n°13

<sup>191</sup> Entretien n°8

<sup>192</sup> Entretien n°12

<sup>193</sup> Bertalanffy L. Von., op. cit.

possède d'ailleurs un certain nombre d'atouts qui viennent d'être mis en évidence. Mais le point le plus important est que le CNA semble légitime dans sa mission pour les acteurs qui doivent y participer et pour ceux qui doivent mettre en place ses recommandations. Cette légitimité est un facteur important de réussite.

L'attribution au CNA d'une mission de conduite de retours d'expérience découle de plusieurs événements concomitants : la volonté de rendre plus visible le CNA, les conclusions des EGA et les nombreuses crises sanitaires de l'année 2017. Au premier abord, il peut sembler étonnant de confier une telle mission au CNA considérant que la structure n'a jamais réalisé de retour d'expérience et n'est pas impliquée dans la gestion des crises alimentaires. Cependant, du fait du type de retour d'expérience que ses ministères de rattachement souhaitaient mettre en place – avec l'implication de l'ensemble des acteurs concernés par les crises –, le CNA semble être la structure adaptée pour le mener à bien du fait de la représentativité des acteurs du monde de l'alimentation en son sein. La première étape de cette mission a consisté à fixer l'objectif de la mission retours d'expérience, nous avons choisi : l'étude de la perception de la gestion de la crise par les acteurs et ses implications. La seconde étape consiste à proposer des outils méthodologies que nous avons réunis dans une « boîte à outils ». Pour ce faire, il a été nécessaire de réaliser un certain nombre d'adaptations au fonctionnement du CNA et à la méthodologie classique du retour d'expérience. La principale adaptation du fonctionnement du CNA est de transformer son secrétariat en véritable pilote des retours d'expérience. Il sera en charge de s'assurer de leurs bons déroulements, et de la collecte et de synthèse des informations. Il a été également nécessaire d'adapter la méthodologie du retour d'expérience pour bénéficier des principaux atouts du CNA qui sont sa représentativité du monde de l'alimentation, les nombreuses compétences présentes en son sein et son expérience de la concertation. L'ensemble de ce travail a été construit sur des données bibliographiques mais surtout sur des entretiens réalisés auprès des acteurs du monde de l'alimentation et plus particulièrement des membres du CNA pour répondre à leurs attentes et favoriser leur implication dans la conduite des retours d'expérience. Ces entretiens nous ont également permis de mettre en évidence que le CNA est légitime dans la conduite de cette mission pour les acteurs concernés. Cette légitimité nous semblait indispensable pour mettre en œuvre les retours d'expérience puisque même si le CNA a la capacité de les conduire, il est nécessaire que son travail soit reconnu pour qu'il puisse être efficace.

## Conclusion et prospective

### *Conclusion*

Notre mission avait pour objectif de préparer la conduite des retours d'expérience que le CNA doit mener et plus particulièrement préparer le retour d'expérience sur la crise du fipronil. Le retour d'expérience est un outil de gestion des risques qui a pour objectif lors de sa mise en œuvre d'apprendre des expériences passées pour mieux gérer les événements futurs. De son côté, le CNA est une instance consultative accueillant en son sein de nombreux acteurs du monde de l'alimentation qui travaillent ensemble afin de fournir des avis sur les sujets sur lesquels ils sont consultés. La mise en œuvre de retours d'expérience et la consultation du CNA sont donc, tous les deux, des moyens permettant d'éclairer les décisions des personnes qui demandent leurs mises en œuvre.

Notre analyse nous a permis de mettre en évidence que le retour d'expérience est un outil qui est facile à appréhender. Son principe de conduite se divise en trois phases également facilement compréhensibles. La première est la phase préparatoire qui comme l'indique son nom, prépare l'organisation concrète du RETEX. La deuxième phase est la phase de réalisation qui consiste à collecter les données nécessaires, les analyser et les restituer pour mener à bien le retour d'expérience. Enfin, la troisième et dernière est la phase de suivi qui consiste à vérifier que le travail effectué précédemment est bien valorisé (mise en place des recommandations faites et diffusion des résultats). Si la théorie du retour d'expérience peut paraître simple au premier abord il apparaît très vite que sa mise en place l'est beaucoup moins. Les difficultés commencent au moment où l'on souhaite donner une définition au retour d'expérience. On s'aperçoit alors que même si les grands principes sont communs, les définitions proposées sont nombreuses. Elles se complexifient avec le début de la mise en place du retour d'expérience. La réussite des trois phases de la conduite du retour d'expérience décrites ci-dessus est en fait dépendante de paramètres dont le bon déroulement est difficile à assurer. Le premier, la définition des différents objectifs du retour d'expérience qu'ils soient conceptuels, opérationnels ou autres puisqu'ils nécessitent la réalisation d'une analyse systémique de la situation étudiée pour être définis. Le second, l'implication des différents acteurs qui est également dépendante de nombreux facteurs dont le plus marquant est la prise en compte du facteur humain tout au long du retour d'expérience.

Par ailleurs, nous avons vu que le CNA est une structure consultative qui délivre des avis sur les sujets qui lui sont confiés afin d'éclairer la décision publique. Le pilotage et la représentation du CNA sont assurées par son président et son secrétariat interministériel. Ce dernier assure au quotidien l'organisation des travaux du CNA. Les avis du CNA sont construits au cours des réunions des groupes de concertation auxquelles participent les membres du CNA qui le souhaite et des acteurs extérieurs qui y sont invités. Les groupes de concertation représentent l'organe de réflexion du CNA. Avant d'être diffusés, ces avis doivent faire l'objet d'une validation par son organe décisionnaire, le CNA plénier qui regroupe l'ensemble de ses membres. De part sa mission principale – la concertation –, sa composition – les différents acteurs du monde

de l'alimentation y sont représentés – et son mode de fonctionnement – validation de ses avis par l'ensemble de ses membres – nous pouvons conclure que le CNA est une structure particulière et que du fait de ses particularités elle peut proposer un regard différent sur les sujets qui lui sont confiés par rapport aux autres organisations qui les traitent. C'est grâce à l'ensemble de ses caractéristiques que des missions telle que la conduite de retours d'expérience sont confiées au CNA.

L'attribution au CNA d'une mission de conduite de retours d'expérience découle de plusieurs événements concomitants : la volonté de rendre plus visible le CNA, les conclusions des EGA et les nombreuses crises sanitaires de l'année 2017. Au premier abord, il peut sembler étonnant de confier une telle mission au CNA considérant que la structure n'a jamais réalisé de retour d'expérience et n'est pas impliquée dans la gestion des crises alimentaires. Cependant, du fait du type de retour d'expérience que ses ministères de rattachement souhaitaient mettre en place – avec l'implication de l'ensemble des acteurs concernés par les crises –, le CNA semble être la structure adaptée pour le mener à bien du fait de la représentativité des acteurs du monde de l'alimentation en son sein. La première étape de cette mission a consisté à fixer l'objectif de la mission retours d'expérience, nous avons choisi : l'étude de la perception de la gestion de la crise par les acteurs et ses implications. La seconde étape consiste à proposer des outils méthodologiques que nous avons réunis dans une « boîte à outils ». Pour ce faire, il a été nécessaire de réaliser un certain nombre d'adaptation au fonctionnement du CNA et à la méthodologie classique du retour d'expérience. La principale adaptation du fonctionnement du CNA est de transformer son secrétariat en véritable pilote des retours d'expérience. Il sera en charge de s'assurer de leurs bons déroulements, et de la collecte et de synthèse des informations. Il a été également nécessaire d'adapter la méthodologie du retour d'expérience pour bénéficier des principaux atouts du CNA qui sont sa représentativité du monde de l'alimentation, les nombreuses compétences présentes en son sein et son expérience de la concertation. L'ensemble de ce travail a été construit sur des données bibliographiques mais surtout sur des entretiens réalisés auprès des acteurs du monde de l'alimentation et plus particulièrement des membres du CNA pour répondre à leurs attentes et favoriser leur implication dans la conduite des retours d'expérience. Ces entretiens nous ont également permis de mettre en évidence que le CNA est légitime dans la conduite de cette mission pour les acteurs concernés. Cette légitimité nous semblait indispensable pour mettre en œuvre les retours d'expérience puisque, même si le CNA a la capacité de les conduire, il est nécessaire que son travail soit reconnu pour qu'il puisse être efficace.

Nous venons de montrer que le CNA peut mener à bien le travail pour lequel il a été saisi, toutefois une question reste en suspens : Le CNA met-il en œuvre un retour d'expérience ? En effet, les modifications apportées à la méthodologie classique du retour d'expérience ne sont-elles pas trop importantes pour considérer que l'outil adapté au CNA soit considéré comme un retour d'expérience ? Au cours de notre étude nous avons parcouru les différents outils d'évaluation existants (audition, inspection, ...). L'outil d'évaluation le plus adapté aux travaux du CNA que nous avons identifié est le retour d'expérience, malgré les modifications méthodologiques nécessaires. Nous avons

donc conservé cette appellation tout au long de notre étude, cependant, une nouvelle question se pose alors : un tel travail n'ayant jamais encore été réalisé, le travail mené par le CNA ne devrait-il pas porter une nouvelle appellation ?

Ce travail a été effectué en partie grâce à la saisine concernant la réalisation d'un retour d'expérience sur la crise du fipronil. L'exemple de la crise du fipronil nous a donc aidé à monter ce cadre général d'analyse pour l'ensemble des retours d'expérience qui comprend l'objectif de la mission que nous avons proposé et la « boîte à outils » que nous avons créée. Par effet miroir, ce travail nous a permis de faciliter la préparation du retour d'expérience sur la crise du fipronil qui a fait l'objet d'un autre mémoire<sup>194</sup> dont le résumé est présenté en annexe 8.

### *Prospective*

A partir des informations collectées sur la crise du fipronil et des échanges avec les acteurs ayant été impliqués dans la gestion de la crise nous avons pu identifier que les enjeux majeurs de la crise du fipronil sont les enjeux de communication. Avant d'arriver à cette conclusion, nous nous sommes intéressés à différents enjeux souvent présents dans les crises d'origine alimentaire. Les enjeux sanitaires ont été rapidement écartés, le fipronil n'étant pas considéré comme dangereux pour la santé dans le cadre de cette crise, comme nous l'avons vu plus haut. Les enjeux environnementaux ont été également écartés au vu du type de contamination. Concernant les enjeux économiques, administratifs et sociaux ils apparaissent tout au long des éléments d'informations collectés, mais principalement sous l'angle de la communication. De plus, l'événement à l'origine de la crise est une fraude ce qui nous avait permis de conclure, en introduction, que la crise du fipronil était plus un scandale alimentaire qu'une crise alimentaire. Considérant l'ensemble de ces informations il a été décidé de limiter la portée du retour d'expérience mené par le CNA, dont les moyens sont limités en temps (le rendu est prévu pour la fin 2018 avec un début des débats prévu pour septembre 2018) et en disponibilité (le secrétariat interministériel et les membres du CNA ont de nombreuses autres missions à gérer), aux enjeux de la communication. Le terrain d'étude du retour d'expérience sera donc centré sur l'étude des relations entre acteurs, au mode de communication, aux messages transmis et à la compréhension de ces messages par leurs destinataires. A ce stade, ces choix ne sont que des propositions. En effet, du fait des règles de fonctionnement du CNA elles devront être validées par le CNA plénier avant d'être mise en œuvre.

Une fois l'objectif conceptuel du retour d'expérience sur la crise du fipronil fixé et sa méthodologie établie (annexe 9) nous avons choisi de poursuivre l'analyse des données que nous avons collectées (documentaires et orales). Ainsi, nous avons pu proposer des points d'intérêts et des dates marquantes de la crise qui devraient selon nous faire l'objet d'une attention particulière lors de la phase de réalisation du retour d'expérience sur la crise du fipronil.

---

<sup>194</sup> Hamelin E. Préparation de la réalisation du retour d'expérience sur la crise du fipronil - Méthodologie et chronologie, Mémoire de CEAV – Santé publique vétérinaire, ENSV – VetAgro Sup, 2018. 59 p.

- Points d'intérêts

Concernant les points d'intérêts en lien avec les aspects de communication, ce sont les discussions au cours des différents entretiens qui nous permis de les identifier. Tout d'abord, nous souhaitons souligner que plusieurs acteurs interviewés ont mis en avant que les échanges entre professionnels et administrations avaient été bons. Un verbatim a particulièrement retenu notre attention :

*« C'est un bon exemple de crise où on a su activer les réseaux très vite et obtenir les réponses alors même qu'on était en période estivale. »<sup>195</sup>*

Comme nous l'avons vu tout au long de ce travail, lors d'un retour d'expérience, il est important de mettre en avant les points positifs afin de capitaliser dessus. Ce point nous a semblé d'autant plus important à mettre en lumière que la personne interviewée a poursuivi en disant :

*« A l'inverse sur la crise Lactalis, on aurait dû mieux appliquer ce qu'on venait de faire sur le fipronil. »<sup>196</sup>*

Ainsi, nous montrons que mettre en avant les points positifs est important mais non suffisant, il faut savoir les mettre à profit pour les prochains événements et le retour d'expérience peut favoriser cette pratique.

Maintenant, nous allons mettre en avant des points d'intérêts concernant les relations entre les acteurs de la crise qui selon nous méritent d'être améliorés. Le premier s'intéresse aux relations entre l'administration et les professionnels :

*« Nous n'avons pas du tout apprécié, c'est qu'à un moment donné l'administration nous dis : je suis l'Etat, c'est comme ça, vous appliquerez ce qu'on vous dira, à bout d'argument. [...] Conclusion, la question d'après c'est : à quoi on sert ? Si on doit appliquer ce que dit l'Etat pourquoi faire une cellule de crise. »<sup>197</sup>*

Ce point abordé par un des acteurs nous a semblé important a soulevé considérant que si les acteurs de la crise sont conviés par l'administration à une réunion sur les événements en cours il est important de leur préciser clairement, et à l'avance, quel est le but de la réunion. Il est nécessaire de bien distinguer une réunion d'information d'une cellule de crise pour éviter toute méprise sur le sujet abordé et ainsi faciliter les relations entre acteurs.

Le second point d'intérêt concerne les relations entre l'administration et les associations de consommateurs :

*« La seule chose qu'on a fait un peu trop tard, c'était les réunions avec les associations de consommateurs. »<sup>198</sup>*

S'intéresser à ce point permettrait d'étudier comment les autres acteurs de la crise l'ont perçu et de discuter du moment et de la façon appropriée d'intégrer les associations de consommateurs au processus de gestion de crise.

---

<sup>195</sup> Entretien n°6

<sup>196</sup> Idem

<sup>197</sup> Entretien n°8

<sup>198</sup> Entretien n°5

Nous nous sommes également intéressés à la communication effectuée par les acteurs de la crise vers le grand public :

*« Pour moi, y'a vraiment un lien à faire dans le retour d'expérience, pourquoi est-ce que cette crise a été aussi médiatisée et qu'est ce qui n'a pas marché dans la communication des pouvoirs publics et dans la communication des acteurs aussi. »<sup>199</sup>*

La personne interviewée pointe le fait que la couverture médiatique de cette crise était disproportionnée par rapport au danger réel. Il s'interroge sur les défaillances dans la communication des différents acteurs ayant pu participer à cette couverture importante. Ce point d'intérêt soulève deux questions : quel est l'avis des autres acteurs sur la question et les améliorations qui pourraient être discutées ? Et quels sont les éléments d'organisation interacteurs qui pourraient permettre de faciliter cette communication ? Concernant cette seconde question, la même personne avait abordé un point qu'il nous a semblé important de faire ressortir :

*« C'est ça la difficulté, d'être interrogé avant même d'avoir l'information. »<sup>200</sup>*

La personne interviewée évoquait le fait que des journalistes venaient les interroger avant même qu'ils aient eu le temps de lire les communiqués de presse de l'administration ce qui rendait difficile leurs interventions. Ce point mérite d'être étudié car le manque de maîtrise d'un sujet face à la presse peut entraîner la publication d'informations incorrectes ou incomplètes pouvant avoir un impact non négligeable sur l'évolution de la crise.

Notre intérêt s'est également porté sur la gestion technique de la crise et son impact sur les relations entre les différents acteurs :

*« Un moment donné on doit communiquer au niveau de nos équipes et ça ne peut pas changer en fonction du vent ou de la pression journalistique. [...] A trop s'éloigner du mode de fonctionnement normal [ou] préconisé, on perd pied. »<sup>201</sup>*

Ce verbatim met en évidence que les évolutions de gestion au cours d'une crise peuvent déstabiliser les acteurs impliqués. Il semble donc intéressant de s'intéresser à l'impact de ces évolutions de gestion sur les relations entre les acteurs et sur la communication vers le grand public.

Enfin, se concentrer sur la valorisation de ce retour d'expérience nous a paru être indispensable :

*« On aurait eu un guide et une proposition sur la communication, on n'aurait pas communiqué comme ça sur les retraits. »<sup>202</sup>*

Pour la personne interrogée l'existence d'un document d'aide à la communication aurait facilité la gestion de la crise. Il nous paraît donc important de ne pas négliger les modes de valorisation du travail effectué afin qu'il atteigne son but, faciliter la gestion des événements futurs.

---

<sup>199</sup> Entretien n°11

<sup>200</sup> Idem

<sup>201</sup> Entretien n°8

<sup>202</sup> Entretien n°7

- Dates marquantes

Grâce à l'étude de la presse que nous avons réalisée, aux données collectées et aux entretiens réalisés nous avons identifié plusieurs dates marquantes de la crise du fipronil susceptibles d'avoir influencé son évolution. Il nous paraît donc intéressant qu'au cours de la seconde série d'entretiens les interviews soient centrées sur ces dates. Nous avons identifié six dates marquantes.

La première date correspond à la première communication du Ministre en charge de l'agriculture, le 5 août 2017. A cette occasion le ministre déclare à l'AFP que la France n'est, pour le moment, pas concernée par la distribution de produits contaminés.

La deuxième date se réfère à la publication du premier communiqué de presse du ministère en charge de l'agriculture informant la population que des produits contaminés ont été livrés à des établissements localisés sur le territoire français, le 7 août, soit deux jours après la communication du ministre.

La troisième date est celle de la publication du troisième communiqué de presse du ministère en charge de l'agriculture présentant les points importants de l'évaluation du risque faite par l'ANSES, le 11 août.

La quatrième date correspond à la publication de la liste des établissements français de transformation ayant reçu des œufs ou ovoproduits contaminés, le 14 août.

La cinquième date se rapporte à la publication de la liste des premiers produits retirés de la vente en France qui correspond au quatrième communiqué de presse du ministère en charge de l'agriculture, le 17 août.

Enfin, la sixième date fait référence à la publication de la dernière mise à jour de la liste des produits retirés de la vente en France, le 18 septembre. Cette publication n'a pas fait l'objet d'un communiqué de presse.

Les événements s'étant déroulés à ces différentes dates ont certainement été perçus de façon très différente en fonction des acteurs. Il est donc important de s'y intéresser pour partager ces différentes visions et nourrir les discussions du groupe de concertation. Ces informations permettront peut-être aux différents acteurs de mieux se comprendre et d'identifier des pistes d'amélioration pour la diffusion des informations.

Les points d'intérêts et les dates marquantes identifiés sont des choix que nous avons fait par rapport aux travaux menés, il sera intéressant de les comparer aux résultats des travaux du CNA conduits sur cette crise.

Pour conclure, nous voudrions signaler que la première réunion du comité d'orientation a eu lieu le 24 juillet 2018. Elle a été l'occasion de présenter les travaux effectués pendant ce stage et de discuter de l'organisation de la phase de réalisation du retour d'expérience. Cette première réunion marque le lancement des travaux qui débiteront pleinement en septembre 2018 et l'importance des travaux de préparation d'une telle mission.

# Bibliographie

## Références bibliographiques

### Ouvrages

- Bellemain V. et al. Une petite histoire de l'alimentation française, 1ère édition, Quae ; 2017. Support Epub
- Bertalanffy L. Von. Théorie générale des systèmes. Paris : Dunod. Traduction Jean-Benoît Chabrol. 1973 – réimprimé 2012. 308 p.
- Besançon J., Borraz O. et Grandclément-Chaffy, C. La sécurité alimentaire en crise : les crises Coca-Cola et Listeria de 1999-2000, Paris, l'Harmattan ; 2004. p 306.
- Borraz O. Les politiques du risque. Paris : Les presses de Sciences-P ;. 2008. 296 p.
- Boussaguet L., Jacquot S. & Ravinet, P. Dictionnaire des politiques publiques : 3e édition actualisée et augmentée, Paris : Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 2010, entrée sur les Normes, Pierre Lascoumes, 391 p.
- Chateauraynaud, F. & Torny D. Les sombres précurseurs, une sociologie pragmatique de l'alerte et du risque. Paris: Editions de L'EHESS ; 1999. 476 p.
- Cobb RW. et Elder CD. Participation in American Politics. The dynamics of Agenda Building : 1ère édition, Boston : Allyn and Bacon, 1972, 182 p.
- Crozier M., Friedberg E. L'acteur et le système : Les contraintes de l'action collective, Éditions du Seuil, 1981. Première parution en 1977, dans la collection "Sociologie politique"; rééd. Points, collections Essais, 2014. 512 p.
- De Terssac G. La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud : Débats et prolongements. Paris: La Découverte, 2003. p. 448
- Dedieu F. Une catastrophe ordinaire : la tempête du 27 décembre 1999. Editions de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS), 2013. 232 p.
- Godard O., Henry C., Lagadec P. et Michel-Kerjan E. Traité des nouveaux risques - Précaution, risque, assurance, 1ère édition. Paris : Gallimard ; 1999. p 624.
- Le Breton D. Sociologie du risque, 1ère éd. Paris, PUF ; 2012. 128 p.
- Mucchielli R., La dynamique des groupes, 21ème édition, Issy-les-Moulineaux : ESF éditeur ; 2012, 240 p
- Wybo J.L., Van Wassenhove W. Retour d'expérience et maîtrise des risques – Pratiques et méthodes de mise en œuvre, 1ère édition. Paris : Tech&Doc ; Novembre 2009. 136 p.

## Articles

- Bourdieu P. La représentation politique [Éléments pour une théorie du champ politique] Éléments pour une théorie du champ politique. Actes de la Recherche en Sciences Sociales. 1981. Vol 36-37. p. 3-24
- Denis M., Dubois D. La représentation cognitive : quelques modèles récents. Année psychol. 1976, 76, p. 541-562.
- Dodier N. Causes et mises en cause. Innovation sociotechnique et jugement moral face aux accidents de travail. Revue française de sociologie. 1994. 35-2. p. 251-281
- Forsé M. Définir et analyser les réseaux sociaux - Les enjeux de l'analyse structurelle. Informations sociales. 2008. 2008/3 (n°147). P. 10-19
- Gauthier A. Théorisation d'une pratique de retour d'expérience organisationnel. Comment éclairer le sens de l'action dans les comportements en situation ? Revue internationale de psychosociologie et de gestion des comportements organisationnels. 2012 .2012/46 (Vol. XVIII). p. 193-221
- Lascoumes P., Simard L. L'action publique au prisme de ses instruments. Revue française de science politique. 2011 ; 2001/1 (Vol 61) : p. 5-22
- Wybo JL. Le retour d'expérience : un processus d'acquisition de connaissances et d'apprentissage. M. Specht, G. Planchette. Gestion de crise : le maillon humain au sein de l'organisation, Economica, 2009. 19 p.
- Wybo JL et al. Retour d'expérience et gestion des risques. Récents progrès en génie des procédés. 2001. N°85, Volume 15. p.128

## Travaux universitaires

- Amblard L. et al. L'interministérialité au Conseil National de l'Alimentation : quelle réalité et quel avenir. Rapport du Groupe d'Analyse d'Action Publique pour le mastère PAPDD. 2017. 82 p.
- Besançon J. L'institutionnalisation de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments comme organisation-frontière. Bureaucratisation de l'expertise et régulation des risques alimentaire. Thèse Histoire, Philosophie et Sociologie des sciences. Institut d'études politiques de Paris. 2010. 574 p.
- Fourès F. De l'urgentisation des routines a la routinisation des urgences : vieilles maladies, nouvelles crises, simples alertes. Thèse de doctorat en Sociologie. Paris : Institut d'études politiques ; 2011. 555 p.
- Gimbert V. L'Etat sanitaire en question. Les administrations à l'épreuve des risques. Thèse de doctorat en Sociologie. Cachan : Ecole normale supérieure ; 2006. 499 p.
- Hamelin E. Préparation de la réalisation du retour d'expérience sur la crise du fipronil - Méthodologie et chronologie, Mémoire de CEAV – Santé publique vétérinaire, ENSV – VetAgro Sup, 2018. 59 p.
- Picard R. Pratique et théorie du retour d'expérience en management. Thèse en économie et sciences sociales. Ecole Polytechnique X. 2006. 340 p.

## Sources

### *Sources écrites*

#### Littérature grise

Avis n°01 : Les contrôles des denrées alimentaires – Novembre 1986

Avis n°73 du CNA : Alimentation et communication : les conditions de la confiance – publié en décembre 2014

Avis n°79 du CNA : Gestion de crise et communication : Enseignements tirés de la crise de l'ESB – publié en octobre 2017

Communiqué de presse du Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation - Fipronil dans les œufs : la France renforce ses contrôles - 07/08/2017

Communiqué de presse du Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation - Fipronil dans les œufs : point de situation des contrôles officiels au 30/09/2017 - 30/09/2017

Conclusions from the Ministerial Conference on the follow up of the fipronil incident - Brussels, 26 September 2017

Dossier presse Etats généraux de l'alimentation - 21/12/2017

Evaluation et gestion des risques liés à la présence de fipronil dans les œufs, les ovoproduits, la viande de volailles et les produits transformés – AFSCA – Version n°2 du 23/08/2017

Guide d'aide à la gestion des alertes d'origine alimentaire entre les exploitants de la chaîne alimentaire et l'administration lorsqu'un produit ou un lot de produits est identifié - version 02/07/2009

Guide méthodologique « La conduite du retour d'expérience, éléments techniques et opérationnels » – juillet 2006 – Direction de la défense et de la sécurité civile

Health assessment of individual measurements of fipronil levels detected in foods of animal origin in Belgium – BfR – 30/07/2017

Instruction technique DGAL/SDSPA/2017-667 du 08/08/2017 : Alerte concernant la possible présence de résidus de fipronil dans les œufs de consommation.

Instruction technique DGAL/SDSSA/2017-685 du 16/08/2017 : Mesures de gestion à mettre en œuvre dans les établissements de transformation et de distribution des œufs et des produits fabriqués à base d'œufs

Instruction technique DGAL/SDSSA/2017-699 du 23/08/2017 : Plans de surveillance et de contrôle des denrées alimentaires susceptibles d'avoir été contaminées au fipronil au stade de la distribution.

Instruction technique DGAL/SDSSA/2017-701 du 24/08/2017 : Mesures de gestion à mettre en œuvre dans les établissements de transformation et de distribution des œufs et des produits fabriqués à base d'œufs.

Instruction technique DGAL/SDSSA/2017-672 du 09/08/2017 : Mise en place d'un plan de contrôle dans les filières œufs et ovoproduits.

Karine Boquet, secrétaire interministérielle – Extrait du rapport d'activité du Conseil national de l'alimentation 2016 et 2017

Mandat "Retex de la crise fipronil" - adopté le 17/05/2018

Méthodologie de retour d'expérience pour les événements sanitaires ou à impact sanitaire – mars 2007 – Direction générale de la santé

Mohib N., Sonntag M. La légitimité au cœur de l'action et de la compétence, Communication de la 7ème Biennale de l'éducation et de la formation d'avril 2004, organisée par l'INRP et l'APRIEF, « apprendre soi-même, connaître le monde ».

Note de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail relative à une demande d'appui scientifique et technique (AST) relatif aux risques pour la santé humaine liés à la présence de fipronil dans des œufs destinés à la consommation du 10/08/2017

Note d'appui scientifique et technique de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail relatif à «la concentration maximale en fipronil à ne pas dépasser dans les ovoproduits et autres produits transformés à base d'œufs, pour que l'exposition du consommateur reste inférieure à la valeur toxicologique de référence aiguë » du 18/08/2017

Note de synthèse relative au Conseil nationale de l'alimentation (version Mars 2018)

Rapport d'activité du Conseil national de l'alimentation 2016 et 2017

Retour d'expérience – Les organisations mises en œuvre par la Direction générale de l'alimentation du Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation lors des épisodes d'influenza aviaire hautement pathogène (2015 – 2016 – 2017) – Décembre 2017 – Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice

Saisine interministérielle SA/2018/2D - fipronil

Wybo J.L., Godfrin V., Colardelle C., Guinet V., Denis Remis C. Méthodologie de retour d'expérience des actions de gestion des risques – décembre 2003

### Presse

« Du sang contaminé à Lactalis : pourquoi ces crises sanitaires à répétition ? ». SUDOUEST – 19/01/2018

« Le risque, une perception subjective », Setbon M., article de Le Figaro du 16/07/2001

"Le scandale alimentaire, scénario à répétition du secteur agroalimentaire et de la grande distribution" Article du monde.fr du 11/08/2017 - mis à jour le 11/01/2018 (consulté le 16/05/2018)

« Œufs contaminés au fipronil : France et Royaume-Uni touchés, Europe désorganisée ». Article de la latribune.fr du 08/08/2017 (consulté le 03/08/2018)

« Seize pays touchés par le scandale des œufs contaminés en Europe ». Article du monde.fr du 10/08/2017 - mis à jour le 11/08/2017 (consulté le 16.05.2018)

## Textes législatifs

Arrêté du 12 mai 2010 fixant les modalités de fonctionnement du Conseil national de l'alimentation

Arrêté du 16 juin 2000 fixant les modalités de fonctionnement du Conseil national de l'alimentation

Article D824-1 du Code de la consommation, Partie réglementaire, Livre VIII, Titre II, Chapitre IV

Décret (en cours de validation) modifiant la composition du Conseil national de l'alimentation

Décret n° 2009-1429 du 20 novembre 2009 relatif au Conseil national de l'alimentation

Décret n°78-279 du 10 mars 1978 Groupe interministériel de politique alimentaire

Décret n°81-424 du 28 avril 1981 portant création du conseil national de l'alimentation

Décret n°85-1282 du 27 novembre 1985 portant création du conseil national de l'alimentation

Loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche

Loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt

## Sitographie

<http://agriculture.gouv.fr/fipronil-liste-des-produits-retires-de-la-vente-en-france> (consulté le 03/08/2018)

<http://www.clcv.org/> (consulté le 25/07/2018)

<http://www.cna-alimentation.fr> (consulté le 12/07/2018)

<https://www.dowjones.com/products/factiva/> (consulté le 08/05/2017)

<http://www.europresse.com/fr/> (consulté le 21/06/2018)

<https://www.fcd.fr> (consulté le 25/07/2018)

<http://www.fnsea.fr/decouvrir-la-fnsea/notre-organisation/les-elus/> (consulté le 25/07/2018)

<https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/scandale/71298> (consulté le 03/08/2018)

<https://www.quechoisir.org/> (consulté le 25/07/2018)

<https://trends.google.fr/trends/?geo=FR> (consulté le 18/05/2017)

[www.twitter.com/@CNA\\_Alimentation](http://www.twitter.com/@CNA_Alimentation)

## Consultations électroniques

<b>Numéro de participation</b>	<b>Collège</b>
Participation n°1	Transformateurs et artisans
Participation n°2	Distributeurs
Participation n°3	Transformateurs et artisans
Participation n°4	Syndicats de salariés de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la distribution
Participation n°5	Personnalités qualifiées
Participation n°6	Invités permanents
Participation n°7	Transformateurs et artisans
Participation n°8	Producteurs agricoles
Participation n°9	Membres de droit
Participation n°10	Associations nationales de consommateurs ou d'utilisateurs
Participation n°11	Participants de plein droit
Participation n°12	Participants de plein droit
Participation n°13	Restaurateurs
Participation n°14	Associations nationales de consommateurs ou d'utilisateurs
Participation n°15	Restaurateurs
Participation n°16	Associations nationales de consommateurs ou d'utilisateurs
Participation n°17	Associations nationales de consommateurs ou d'utilisateurs
Participation n°18	Transformateurs et artisans
Participation n°19	Associations nationales de consommateurs ou d'utilisateurs
Participation n°20	Personnalités qualifiées
Participation n°21	Membres de droit
Participation n°22	Participants de plein droit

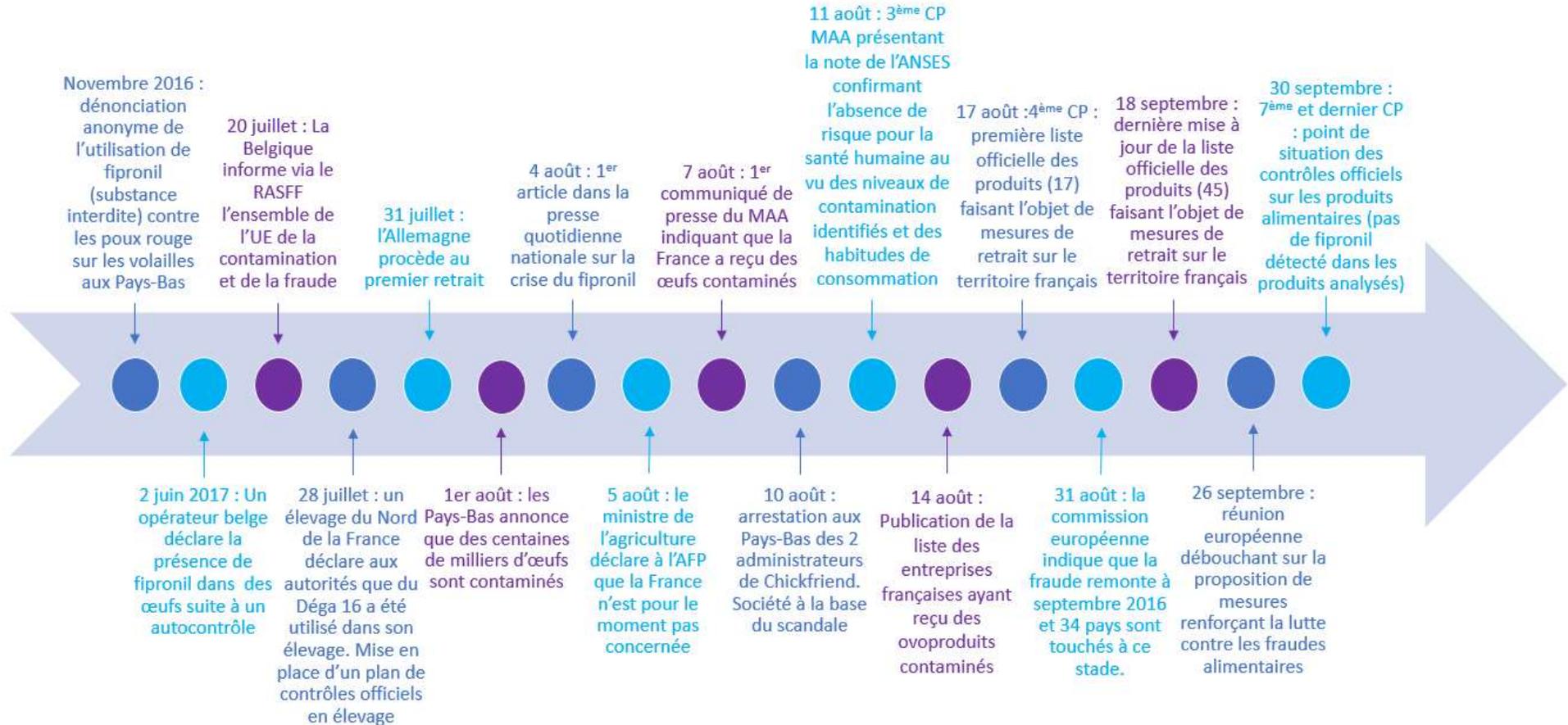
## Sources orales

### Listes des entretiens

<b>Numéro de l'entretien</b>	<b>Date</b>	<b>Durée</b>
entretien n°1	01.06	1 h 49 min
entretien n°2	24.05	1 h 30 min
entretien n°3	26.04	43 min
entretien n°4	30.05	49 min
entretien n°5	14.06	52 min
entretien n°6	21.05	33 min
entretien n°7	23.05	1 h 10 min
entretien n°8	15.06	2 h 20 min
entretien n°9	08.06	41 min
entretien n°10	29.05	1 h 26 min
entretien n°11	24.05	1 h 00 min
entretien n°12	13.06	43 min
entretien n°13	25.06	1 h 27 min

# Annexes

## Annexe 1 : Chronologie proposée pour servir de base à la réalisation du retour d'expérience



## **Annexe 2 : Grille d'entretiens - Construction d'un modèle de retour d'expérience applicable aux crises alimentaires nationales**

L'objectif de ces entretiens est de recueillir auprès de spécialistes de la réalisation de retour d'expérience des informations pour construire un modèle adapté aux besoins et attentes :

- Identifier les adaptations nécessaires entre le modèle présenté par les interviewés et le type de retex commandé
- Recueillir leur avis sur la construction du retex qu'ils envisageraient pour le CNA
- Identifier les meilleurs moyens de valorisation des retex

### **Présentation de la personne et de son parcours**

*Est-ce que vous pouvez me décrire votre travail ? (Toutes les activités, pas seulement le Retex)*

*Que représente les retex par rapport au reste de votre activité ?*

*Quel est votre position dans la structure ? De qui dépendez-vous ? Expérience dans le domaine de la gestion de crise ? Qu'est-ce qui vous a attiré dans ce poste ? Comment avez-vous été formé ? Aujourd'hui encore, si vous avez une question, à qui pouvez-vous vous adresser ?*

*Votre position dans la hiérarchie vous semble-t-elle adaptée à la réalisation de retex ? Depuis quand êtes-vous installé dans votre poste (longtemps ou temporaire) ? Quel est votre statut (CDD, CDI, ...) ? Votre position est-elle stable ? Êtes-vous impliqué dans la gestion dans la crise ou êtes-vous complètement extérieur à sa gestion ?*

### **Origine et raison de réaliser un retex**

*Comment la procédure de retour d'expérience est née ? Avez-vous initié des changements de méthodologie ? Si oui, pourquoi ? Pour répondre à quel besoin ? Faites-vous différents types de retex ?*

*Pourquoi faites-vous des retours d'expériences : objectifs, utilité ?*

*Limites et atouts du retex que vous utilisez ? Coût ? Quel support pour en rendre compte ?*

*Pourquoi celui-là a été choisi ?*

### **Illustration et caractéristiques d'un retex**

*Pouvez-vous me donner un exemple de retex ? Comment avez-vous construit ce retex ?*

- *Qui organise le retex : vous seul ? Une équipe ? Pluridisciplinaire ? Comment ça se passe entre vous ?*
- *Comment organisez-vous la collecte des données ?*

*Par rapport à la méthodologie est-ce qu'il y a déjà eu des cas où cela n'a pas fonctionné ?*

*Qu'en avez-vous pensé ? Que feriez-vous différemment ?*

**Les spécificités de leur retex par rapport à celui du CNA** (6 mois après une crise nationale – réalisé par une instance indépendante et pluridisciplinaires)

*L'objet principal de votre retex ? Quels sont vos enjeux ? En quoi votre retex est-il adapté à l'activité de votre service/métier ? A qui est-il destiné ?*

*Quels sont les enjeux pour votre structure de la tenue de retex ?*

*Faites-vous appel à des journalistes dans votre retex ? Ou à des spécialistes d'analyse de presse (infocom) ? Ou à des consultants en communication ?*

*Quels conseils donneriez-vous pour mettre en place le retex du CNA ?*

### **Valorisation d'un retex**

*Vos retex sont-ils publics dans leur totalité, partiellement ou pas du tout ? Est-ce que cela conditionne le rendu ? Adaptation plus ou moins importantes ? Différents formats plus ou moins diffusés ?*

*Dans quel délai à lieu la valorisation ?*

## **Annexe 3 : Grille d'entretiens - Les attentes des différents acteurs impliqués dans la gestion des crises alimentaires par rapport au retour d'expérience**

L'objectif de ces entretiens est de recueillir les avis des différents acteurs impliqués dans les crises alimentaires nationales sur la construction du modèle de retex dans le but de répondre aux attentes et de favoriser l'implication des acteurs dans les futurs retex :

- identifier les attentes communes à l'ensemble des acteurs
- identifier les attentes spécifiques que peuvent exprimer certains acteurs
- comment les acteurs interrogés envisagent l'organisation et l'exploitation du retex

**Pourquoi ce retex ? Comment elle/il le voit ? Quel rôle elle/il va jouer ?**

### **Présentation de la personne et de son parcours**

Est-ce que vous pouvez me présenter votre parcours professionnel ? Quel est votre fonction actuelle ?

Que représente le travail au CNA par rapport à votre activité en général ?

Dans quelles circonstances avez-vous été amené à représenter votre organisation au CNA ?

Avez-vous déjà été confronté à une crise sanitaire ? Avez-vous participé à la gestion de crise ?

Sous quelle forme (mise en place de retrait-rappel, communication, ...) ?

*Lors d'une crise comme celle du Fipronil, avec qui travaillez-vous ?* Entretenez-vous des relations avec ces mêmes acteurs en dehors la crise ? Pouvez-vous me décrire vos relations avec eux et si elles diffèrent en fonction du contexte ?

Comment est organisée votre communication interne et externe ?

### Pour les représentants (FCD, ANIA) :

Vous êtes un représentant de nombreux organismes/groupes, comment travaillez-vous avec eux ? *Comment vous mettez-vous d'accord avec vos adhérents pour définir votre position ?* Est-ce que vos adhérents ont des demandes spécifiques ? Organisez-vous des points en cours de crise ? Des groupes de travail sur la crise à la suite de l'événement ? Si oui, quels sont les points qui font consensus entre vous ? Quels sont les points de désaccord ?

Vous représentez une structure où il y a beaucoup de groupes/d'entreprises, chacun à sa propre communication ? Comment gérer vous ça ?

### **Historique - Fipronil**

*Comment avez-vous vécu la crise du Fipronil ?* Souvenirs par rapport à la crise ? Quelles sont pour vous les événements marquants de la crise (chronologie des faits marquants) ?

*Avez-vous été impliqué dans cette crise ?* Qu'est-ce que vous avez fait ? Qu'est qu'on vous a demandé de faire ?

*Avez-vous changé vos habitudes alimentaires ?*

### **Attentes par rapport aux retex**

*Comment vous imaginez-vous participer à ce retex ? Qu'est-ce que vous en attendez ?*

*Quels sont les enjeux qui doivent être traité pour vous (enjeux prioritaire) ?* Pourquoi cela vous paraît prioritaire ? A votre avis, quels sont les points d'amélioration de la gestion de crise en France ?

*Quels sont les acteurs qui doivent être impliqués ?*

*Est-ce que vous pensez que c'est bien que le CNA s'occupe de ce retex ?*

Il est prévu que ce soit rendu public qu'en pensez-vous ? (Si réponse : diffusion limitée demandée ⇒ qu'est-ce que vous ne diriez pas au grand public, pour quelles raisons ?)

### **Résultats attendus**

*A votre avis, à quoi va aboutir ce retex ?*

Si oui, quelles sont les évolutions qui vous paraîtrait pertinentes ?

## Annexe 4 : Questions et participation à la consultation électronique

### Les questions posées

Le CNA est-il légitime pour mener les retours d'expérience ? Pourquoi ?

Quelles sont vos attentes par rapport à ces retours d'expérience ? Et en particulier pour le premier d'entre eux sur la crise du fipronil ?

### Participation

Collèges	Nombres de participants par collège
Associations nationales de consommateurs ou d'usagers	5
Distributeurs	1
Invités permanents	1
Membres de droit	2
Participants de plein droit	3
Personnes qualifiées	2
Producteurs agricoles	1
Restaurateurs	2
Syndicats de salariés de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la distribution	1
Transformateurs et artisans	4
Total général	22

**Annexe 5 : Grille d'analyse du traitement par la presse nationale française de la crise du Fipronil du 20 juillet au 15 septembre 2017 (Europresse)**

Titre de l'article	Nombre de mots	Journal	Rubrique	Date	Sujets traités	Qui est l'auteur (éditorialiste / journaliste généraliste ou spécialisé)	Qui a la parole (expert / citoyen / autorité)	Positionnement (factuel/prise de position/analyse de discours)

## Annexe 6 : Organigramme du CNA



# Le Conseil National de l'Alimentation



Ministère de l'Économie et des Finances  
Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation  
Ministère des Solidarités et de la Santé

Trois ministères de  
tutelle



**Mandature 2016-2019**

Secrétariat interministériel

Marion BRETONNIERE-LE DU : Chargée d'études  
Elora GENDRE : Chargée de missions  
Margaux DENIS : Chargée d'études  
Chloé ABEEL : Chargée de missions

Président du CNA : Guillaume GAROT

Secrétaire interministérielle : Karine BOQUET

### Membres du Conseil National de l'Alimentation

Associations nationales de consommateurs ou d'utilisateurs	Société civile	Producteurs agricoles	Transformateurs et artisans	Distributeurs	Restaurateurs	Syndicats de salariés de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la distribution	Personnalités qualifiées	Membres de droit	Participants de plein droit avec voix consultative, les ministères chargés
ADEIC AFOC ALLDC CNAFAL CNAFC CLCV FNFR INDECOSA-CGT UFC - Que choisir	Aide alimentaire UNASS FNE	APCA Coop de France CNMCCA CP CRUN FNSEA JA	ANIA Coop de France CGAD SYNABIO	FCD CGI Semmaris	AGORES RestauCo SNARR SNRC SYNHORCAT UMIH	FNAF-CGT CFE-CGC AGRO FGA - CFDT FGTA - FO	Jean-Pierre CORBEAU Jean-Louis BRESSON Melo DÉPANCE Fabrice ETILE Guillaume GAROT Daniel NIZRI Louis ORENGA Gael ORIEUX Alain SOROSTE Gilles TRYSTRAM	Anses INRA INSERM IFREMER ADEME INC Association des maires de France Assemblée des départements de France Association des régions de France	De l'agriculture De la cohésion sociale Du commerce et de l'artisanat De la consommation De l'économie De l'éducation nationale De l'emploi De l'environnement De l'industrie De l'outre-mer De la pêche De la recherche De la santé

Plénières (3 fois par an)

## Annexe 7 : Boite à outils mission Retex CNA

### Objectif principal des Retex menés par le CNA :

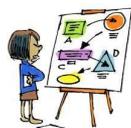
Mieux comprendre la perception par le grand public des crises d'ampleur nationale en France pour mieux répondre à leurs attentes en termes de communication

### 6 fiches descriptives sont proposées :

#### I/ Déroulement de la méthodologie Retex CNA



#### II/ Outils organisationnels de la mission Retex CNA



#### III/ Les outils de la conduite du Retex CNA

##### III-1/ Les outils



##### III-2/ Outils utilisés pour la phase préparatoire d'un Retex CNA



##### III-3/ Outils utilisés pour la phase de réalisation d'un Retex CNA



#### IV/ Outils utilisés pour la phase de suivi d'un Retex CNA





## **I/ Déroulement de la méthodologie Retex CNA**

La mission Retex qui a été confiée au CNA par ses ministères de tutelle concerne un seul type d'événement, les crises alimentaires d'ampleur nationale. Ces dernières se caractérisent par un impact médiatique pouvant être fort, un coût économique souvent élevé pour la filière agro-alimentaire et l'implication de nombreux acteurs. On peut les définir comme des événements majeurs. Le CNA est donc en charge de la réalisation d'un seul niveau de Retex pour la gestion d'événements majeurs qu'il conviendra d'adapter en fonction des spécificités de chaque crise.

Il a été décidé de diviser le déroulement du Retex CNA en phase :

### **1. Phase préparatoire**

- Appropriation du terrain
- Définir les objectifs spécifiques à la mission Retex réalisée
- Choix des outils méthodologiques
- Réalisation de différentes chronologies en fonction des acteurs et proposition d'une chronologie des dates clés

### **2. Phase organisationnelle**

- Pilotage : le secrétariat interministériel
- Comité de d'orientation : besoin d'un comité d'orientation ? Qui doit y participer ?
- Groupe de concertation : appel à candidature des membres du CNA, identifier qui doit y participer au-delà des membres du CNA
- Médiateur : besoin d'un médiateur pendant la mission ? Si oui, quel profil ?

### **3. Phase de réalisation**

- Collecte des données
- Analyse des données collectées
- Analyse et validation par le groupe de concertation
- Présentation des conclusions et des recommandations
- Rédaction de l'avis

### **4. Phase de suivi des recommandations et valorisation des données**

- Valorisation du Retex
- Suivi des recommandations



## **II/ Outils organisationnels de la mission Retex CNA**

### Pilotage :

Le pilotage est réalisé par la secrétaire interministérielle.

Elle sera appuyée par la chargée de projet Retex au sein du secrétariat interministériel.

La secrétaire interministérielle s'assurera avec son équipe du bon déroulement et du suivi de chaque mission.

Ce choix a été fait pour des raisons de neutralité et d'organisation de la mission.

Confier la présidence à une personnalité qualifiée ou à des acteurs représentant le monde de l'agroalimentaire aurait pu être perçu comme un manque de neutralité dans l'animation de la conduite du Retex par les différents acteurs en fonction du parcours de la personne. Par ailleurs, cette mission nécessite l'organisation et la réalisation de nombreux entretiens, la proximité entre la secrétaire et la chargée de projet permettra de faciliter la mise en œuvre de ces entretiens dans un temps contraint.

### Comité d'orientation :

Afin d'appuyer le secrétariat interministériel dans la conduite d'un Retex et le choix des grandes orientations, il a été imaginé la constitution d'un comité d'orientation. Il est prévu que ce comité d'orientation se réunisse une fois par mois pendant la durée des travaux.

La composition du comité d'orientation sera adaptée en fonction de chaque crise sur laquelle le CNA sera amené à conduire un Retex. De fait, la secrétaire interministérielle et la chargée de projet Retex sont membres du comité d'orientation.

A titre d'exemple, le comité d'orientation du Retex de la crise du Fipronil comprend des membres permanents :

- La secrétaire interministérielle
- La chargée de projet Retex
- Un ou deux représentants des bureaux d'alerte des 3 ministères :
  - o Mission des urgences sanitaires (MUS/DGAL)
  - o Unité d'alerte (UA/DGCCRF)
  - o Centre opérationnel de réception et de régulation des urgences sanitaires et sociales (CORRUSS/DGS)

Ce choix a été fait dans le but de pleinement associer les parties prenantes de l'administration à l'orientation des travaux et au choix des thématiques du Retex. Cette décision est apparue comme importante après les entretiens avec les différentes parties prenantes (pendant la phase de pré-entretiens) pour qui l'implication des trois bureaux d'alerte étaient incontournable.

- Un sociologue spécialisé dans le domaine de l'alimentation et de la gestion des crises pour éclairer la démarche et pour appuyer l'angle d'approche « perception par le grand public ».

### Groupe de concertation :

Le groupe de concertation est une des modalités de fonctionnement du CNA. Pour chaque groupe de concertation l'ensemble des membres du CNA sont invités à y participer. Au-delà des membres du CNA, les groupes de concertation peuvent être élargi à des personnes extérieures. Cette modalité de fonctionnement est encadrée par le règlement intérieur du CNA et régulièrement mise en œuvre.



Les propositions d'élargissement du groupe de concertation, à des structures extérieures au CNA ont pour objectifs d'enrichir les débats et d'assurer la meilleure représentativité possible des différentes parties prenantes.

Ainsi, au même titre qu'un groupe de concertation classique, le groupe de concertation Retex sera composé des membres du CNA le souhaitant ainsi que de structures extérieures associées du fait de leurs compétences ou connaissances spécifiques.

Médiateur :

L'approche choisie pour mener les retours d'expérience étant une approche sociétale de la crise il semble intéressant qu'un sociologue soit invité à jouer le rôle de médiateur au cours des réunions du groupe de concertation. Son rôle sera de maintenir l'approche choisie au centre du débat et de nous aider dans la construction de notre réflexion.



### **III/ Les outils de la conduite du Retex CNA**

#### **III-1 Les outils**

##### L'entretien en tête à tête :

C'est un outil classique du retour d'expérience. Il s'agit d'interroger des personnes ayant participé à la gestion de crise et de leur demander des informations sur leur participation ou leur vision de la gestion de cette crise. Au cours de ces entretiens il est important d'instaurer un climat de confiance pour que les personnes se sentent libres de s'exprimer sur tous les points sans retenues. Il est important de spécifier que ces entretiens sont confidentiels. L'idéal est d'obtenir une autorisation d'enregistrement de l'échange.

Les entretiens réalisés sont de préférence semi-directifs c'est-à-dire qu'on aiguille les personnes interrogées vers les thèmes à aborder mais on les laisse s'exprimer librement sans trop intervenir afin d'éviter d'influencer leurs réponses.

Cet outil peut être utilisé à différentes étapes du Retex CNA au cours de la phase de préparation et de la phase de réalisation du Retex.

##### L'entretien avec une structure :

C'est un outil qui peut être intéressant en phase de pré-entretien pour avoir un aperçu général de la vision d'une structure sur la crise en ayant les nuances qui peuvent exister au sein d'une structure en termes de perception.

En revanche, c'est un outil qui doit être évité en phase de réalisation du Retex car pour cette phase l'objectif des entretiens est de recueillir la vision personnelle des interviewés et non la vision de la structure où la personne travaille.

De plus, il est important d'interroger les personnes sans que leur chef soit présent pour faciliter la liberté de parole.

##### Consultation électronique des membres du CNA :

Compte tenu du temps nécessaire pour réaliser et exploiter les entretiens réalisés et les moyens (temps et personne) disponibles au CNA la consultation électronique est un outil qui permet de consulter un grand nombre de personnes sur des sujets choisis avec des moyens faibles.

C'est un outil qui peut être utilisé dans les phases de préparation et de réalisation du Retex pour collecter plus de données sur des sujets choisis ou afin d'identifier les attentes des membres du CNA.

Il est important que les sujets choisis soient bien ciblés afin d'être facilement compréhensibles et permettant des réponses courtes pour favoriser la participation à la consultation.

##### Audition en groupe de concertation :

L'audition est un format peu utilisé dans le cadre des Retex mais c'est un format très utilisé dans le cadre des missions du CNA. Il a été choisi de le maintenir car il permet à tous les acteurs du groupe de concertation d'être à même niveau d'information de base et d'observer les sensibilités de chacun à travers les questions posées. Cette méthode permet de construire un socle commun partagé de connaissances sur un sujet donné et de faciliter la construction de la concertation permettant la formulation de recommandations ou propositions.

L'audition aura pour principal objectif d'interroger des personnes qui permettront de donner un cadre général à la réalisation du retour d'expérience (spécialiste du retour



d'expérience, sociologue, ...) et des informations sur la crise concernée par le retour d'expérience (personnes ayant une bonne connaissance de la crise dans son ensemble et différents points de vue).

#### La collecte de données documentaires :

L'objectif est d'avoir accès à différentes sources de documents (documents disponibles sur internet, document interne, document officiel, ...) sur la crise qui permettent de comparer et consolider les informations collectées. Elle s'effectue tout au long du Retex, chaque entretien peut permettre d'accéder à de nouvelles sources d'information (disponible sur place ou source qui n'avait pas été identifiée).

L'ensemble des documents collectés, s'ils ne sont pas confidentiels seront mis à la disposition des membres du groupe de concertation.

#### L'analyse de la presse :

L'objectif d'une analyse de presse est double, avoir un avis sur les informations disponibles pour le grand public et faciliter la réalisation de la chronologie des événements. Elle est réalisée pendant la phase de préparation.

Pour réaliser une analyse de la presse il est nécessaire d'avoir accès à une base de données presse telles que Europresse (accessible à AgroParisTech) ou Factiva. En raison de la contrainte de temps, il peut être envisagé de limiter l'analyse à une partie de la presse (ex : presse nationale quotidienne).

Il est aussi intéressant de regarder les tendances des consultations internet grâce à Google Trends.

#### Le panel de consommateurs (étude de cas) :

L'intérêt d'interroger directement des consommateurs est d'avoir une idée plus précise de leur opinion. En effet, même si l'analyse de la presse peut nous donner des informations elle n'est pas forcément représentative de la perception de la crise par les consommateurs.

Un panel de consommateurs nécessite de réunir beaucoup de personnes (minimum 30), de définir des catégories de personnes selon des critères préétablis et de procéder à un tirage au sort. Les moyens disponibles au CNA étant limités, il a été choisi de passer par la réalisation d'étude de cas ; c'est-à-dire de cibler certaines catégories de personnes dans la population que l'on souhaite interroger tout en reconnaissant un biais de représentation.

#### Les réunions de concertation de la mission Retex CNA :

Considérant le fonctionnement du CNA (validation des avis par le CNA plénier) il est important que l'ensemble des étapes du Retex soient validées par les membres du groupe de concertation afin que le travail corresponde aux attentes de chacune des sensibilités présentes au CNA.

Ces réunions seront donc l'occasion de proposer des axes d'avancées et de les modifier ou de les valider au fur et à mesure. Par exemple, la chronologie qui sera proposée à l'ensemble de groupe de concertation pourra faire l'objet de modification avant d'être validée pour servir de base d'entretien ciblé sur la qualité de la gestion des événements considérés comme clés.

#### La réunion miroir :



C'est un outil traditionnel du retour d'expérience qui réunit l'ensemble des acteurs consultés et les membres du groupe de concertation lors du Retex pour leur présenter les travaux réalisés avant la réalisation du rapport final pour en débattre et valider les axes de progrès proposés.

L'expression acteurs consultés comprend les membres du comité d'orientation, le médiateurs, les personnes interviewées en tête à tête, les personnes auditionnées, 1 à 2 personnes du panel de consommateurs et toute personne qui aurait pu nous apporter une contribution au cours de la mission.



### **III-2/ Outils utilisés pour la phase préparatoire d'un Retex CNA**

#### **Buts :**

- Appropriation du terrain d'étude
- Détermination des objectifs principaux
- Choix des outils méthodologiques
- Réalisation de différentes chronologies en fonction des acteurs et d'une proposition de la chronologie des dates clés

#### **Outils pouvant être utilisés :**

- Pré-entretiens :
  - o Le but est de s'approprier le terrain, de délimiter le champ du Retex et de définir les objectifs principaux
  - o Peuvent être réalisés en tête à tête ou avec plusieurs représentants d'une même structure
- Consultation électronique : peut-être utilisée en complément des pré-entretiens si un sujet semble nécessiter une consultation plus large
- Analyse de la presse
- Collecte de données documentaires
- Réunion du comité d'orientation : dans le but de discuter des thématiques et des orientations choisies

#### **Cas particulier - la collecte d'information à chaud**

Il serait intéressant de proposer aux différents membres du CNA d'essayer, lors de futures crises, de réaliser au moment de la crise un document comprenant les informations qui leur semblent utile de transmettre au CNA dans la perspective de la conduite d'un Retex.

Ce document pourrait prendre différentes formes et comprendre différentes informations : main-courante, aspects positifs et point à revoir, éléments marquants, etc...



### **III-3/ Outils utilisés pour la phase de réalisation d'un Retex CNA**

#### Buts :

- Collecte des données : Conduite des entretiens, conduite des auditions, collecte des données documentaires complémentaires, panel de consommateur
- Analyse des données collectées
- Analyse et validation par le groupe de concertation
- Présentation des conclusions et des recommandations
- Rédaction de l'avis

#### Outils pouvant être utilisés :

- Entretiens :
  - o Sur le vécu de la crise (1<sup>ère</sup> série d'entretiens) : l'objectif est de laisser la personne interviewée raconter son histoire
  - o Sur les dates clés (2<sup>nd</sup>e série d'entretiens) : l'objectif est que la personne interviewée donne son avis sur des étapes de gestion de la crise préalablement définies.
- Collecte de données documentaires
- Consultation électronique
- Réunion du groupe de concertation : plusieurs objectifs :
  - o Permettre le débat sur les données collectées
  - o Validation des étapes (méthodologie choisie, chronologie des dates clés jusqu'au recommandations)
- Audition en groupe de concertation
- Panel de consommateurs (étude de cas)
- Réunion miroir

#### **IV/ Outils utilisés pour la phase de suivi d'un Retex CNA**

##### Buts :

- Valorisation du Retex
- Suivi des recommandations

##### Outils :

- Valorisation écrite :
  - Existante :
    - Avis du CNA
    - Synthèse de 4 pages
  - Proposition :
    - Publication trimestrielle/semestrielle des avancées du CNA avec les informations sur le Retex en cours et l'état d'avancement des recommandations et les informations sur les autres missions du CNA
    - Infographie d'une page qui pourrait être transmise à l'ensemble des membres pour publication sur le site internet
    - La boîte à outils : transmission à l'ensemble des membres
- Valorisation orale :
  - Existante :
    - Présentation dans différentes instances des travaux
  - Proposition :
    - Petit film de présentation de la mission Retex
- Suivi des recommandations :
  - Vérifier si les recommandations sont effectuées dans les délais impartis
  - Lors des crises suivantes, vérifier l'application des recommandations précédentes et le maintien des points positifs constatés
  - Publication trimestrielle/semestrielle (cf. plus haut)

## **Annexe 8 : Note de synthèse CEAV - Préparation de la réalisation du retour d'expérience sur la crise du fipronil - Méthodologie et chronologie**

### **Introduction - contexte**

Le Conseil national de l'alimentation (CNA) est une instance consultative interministérielle placée auprès des ministres chargés de l'agriculture, de la santé et de la consommation qui existe depuis plus de 30 ans. Il est composé de 55 membres répartis en 8 collèges auxquels s'ajoutent les membres de droit et les participants de plein droit ainsi, le CNA représente les principales structures de la chaîne alimentaire. En tant qu'instance consultative indépendante le CNA est consulté sur les politiques publiques de l'alimentation et est amené à donner son avis sur les questions qui s'y rapportent afin d'éclairer le décideur public sur ces sujets. Son fonctionnement quotidien est assuré par le secrétariat interministériel du CNA. La présidence du CNA est actuellement assurée par Monsieur Guillaume Garot député de la Mayenne et ancien ministre délégué à l'agroalimentaire.

A l'issue des Etats Généraux de l'Alimentation (EGA) qui se sont déroulés du 20 juillet au 21 décembre 2017, il a été décidé de transformer le CNA en véritable parlement de l'alimentation. Une compétence nouvelle a également été confiée au CNA, par le gouvernement, consistant à conduire des retours d'expérience à la suite des crises alimentaires d'ampleur nationale.

Pendant le déroulement des EGA deux crises alimentaires majeures ont concerné la France, la crise dite du « fipronil » et la crise du lait infantile. Ces deux crises d'ampleur mondiale sont venues s'ajouter à la liste des crises alimentaires ayant touché la France. Ces crises ne représentent pas toujours un réel danger pour la santé du consommateur. Cependant, elles participent à la montée de la défiance de la population face à l'ensemble des acteurs du monde agro-alimentaire du fait d'une communication de ces différents acteurs qui semble peu claire pour le consommateur.

C'est dans ce cadre que les ministères de rattachement du CNA ont décidé de le saisir afin de réaliser le retour d'expérience de la crise du fipronil. La mission qui nous a été confiée au sein du CNA du 23 avril au 27 juillet 2018 consiste à préparer la réalisation de ce retour d'expérience en nous concentrant sur deux points principaux, proposer une méthodologie adaptée et une chronologie de la crise.

Le fipronil, produit qui est à l'origine de la crise, est un insecticide utilisé en médecine vétérinaire pour le traitement des animaux de compagnie contre les poux, les tiques et les acariens. Ce produit est interdit pour le traitement des animaux destinés à la consommation. L'insecticide a été introduit illégalement dans un produit antiparasitaire (DEGA 16) à destination d'élevages de volailles par un opérateur belge entraînant la contamination des lieux d'élevages, des animaux et des œufs. La présence de fipronil sur des œufs étant interdite, sa découverte lors d'un contrôle par un professionnel a entraîné le déclenchement d'une alerte par les autorités belges qui s'est transformée en crise.

A partir des informations collectées sur la crise et des échanges avec les acteurs ayant été impliqués dans la gestion de la crise nous avons pu identifier que les

enjeux majeurs de la crise du fipronil sont des enjeux de communication. L'enjeu majeur du retour d'expérience est d'avoir des éléments de compréhension sur la perception de la crise fipronil par le grand public à travers, entre autres, l'étude des relations entre les différents acteurs de la crise (administrations, professionnels, associations de consommateurs). L'idée est d'aboutir à des recommandations sur la façon d'améliorer cette perception et de valoriser les outils de communication pendant la crise qui auraient fonctionné.

## **Matériels et méthode**

Pour construire ce projet nous nous sommes basés sur la bibliographie existante sur le retour d'expérience et sur des entretiens avec des professionnels du domaine exerçant dans différents secteurs. Cependant, les caractéristiques du CNA, de la commande et de la crise elle-même font qu'il a été nécessaire de se concentrer sur plusieurs points particuliers.

Le CNA est une structure non spécialisée dans la réalisation de retour d'expérience. Pour construire une méthodologie adaptée au contexte du CNA il a donc été nécessaire de s'intéresser au fonctionnement du CNA et aux avis des experts en retour d'expérience sur le positionnement du CNA dans cet exercice. De plus, le CNA est une instance consultative impliquant de nombreux acteurs il est donc important de tenir compte de leur avis dans la construction de ce travail pour s'assurer que le travail réalisé est conforme à leurs attentes et que leur participation est pleine et entière.

Le retour d'expérience de la crise du fipronil confiée au CNA s'intéresse à l'articulation des relations entre les différentes structures impliquées dans la crise (administrations, professionnels, associations de consommateurs, agences, ...) et leurs relations avec le grand public. Or classiquement un retour d'expérience se concentre sur le vécu d'une seule structure. Encore une fois, les avis des experts et les méthodologies consultées, qui analysaient les interactions entre la structure étudiée et les autres de la crise, ont été précieux.

Enfin, chaque crise ayant ses propres particularités, l'angle d'étude choisi doit y correspondre. C'est pour cette raison que nous avons collecté de nombreuses données sur la crise du fipronil auprès de différentes sources afin de comprendre le terrain de l'étude et de construire une chronologie des événements.

## **Résultats**

La méthodologie proposée a été réalisée à partir de la « boîte à outils » que nous avons créés en amont de la rédaction de la méthodologie fipronil. Elle a été créée pour faciliter la préparation de la méthodologie concernant la crise du fipronil, mais également la préparation par le secrétariat interministériel des futurs retours d'expérience du CNA.

La méthodologie proposée se divise en quatre parties :

- La phase préparatoire est gérée par le secrétariat interministériel, elle se concentre sur les éléments indispensables au bon déroulement de la phase de la réalisation (appropriation du terrain d'étude, identification des objectifs de l'étude, proposition d'une méthodologie et d'une chronologie adaptées à l'étude) ;

- La phase organisationnelle décrit les quatre niveaux de gestion nécessaires à la réalisation d'un retour d'expérience au sein du CNA :
  - o Le pilotage par la secrétaire interministérielle ;
  - o La réunion d'un comité d'orientation réunissant les structures d'alertes des trois ministères de rattachement qui sont des acteurs majeurs de ce retour d'expérience et le secrétariat interministériel du CNA ;
  - o Le groupe de concertation qui est l'unité de réflexion du CNA ;
  - o Le médiateur qui aura pour mission de s'assurer que l'objectif de départ reste au centre de l'étude tout au long du retour d'expérience ;
- La phase de réalisation du retour d'expérience dont le pilier est le groupe de concertation, se concentre sur la collecte et l'analyse des données, sur la restitution des informations aux participants puis sur les échanges avec ces mêmes participants avant d'aboutir à des recommandations et un rapport ;
- La phase de suivi regroupe les missions de valorisation du retour d'expérience, de mise en place des recommandations et du suivi de la mise en place de ces recommandations.

Par ailleurs, durant la phase préparatoire, nous avons construit une chronologie des événements qui se concentre sur les aspects de la crise au centre des préoccupations de l'étude : les aspects de communication. Au préalable, il a été nécessaire de réaliser plusieurs chronologies correspondant au vécu de la crise par différents acteurs. Le fait que des événements impactent différents acteurs permet de mettre en avant les liens d'interdépendance et l'influence sur le déroulement de la gestion de la crise que peuvent avoir leurs relations.

## **Discussion et recommandations**

Le CNA n'est pas une structure qui a été créée dans le but de réaliser des retours d'expérience. Cependant bien que cela impose quelques limites par rapport à l'exercice classique, les compétences regroupées au CNA et sa représentativité des acteurs du monde de l'alimentation sont des atouts importants pour la réalisation des retours d'expérience commandés au CNA.

La méthodologie proposée a dû prendre en compte les particularités du fonctionnement du CNA et de la commande. L'outil créé est donc spécifique à l'organisation de retour d'expérience par le CNA. Il s'éloigne quelque peu des méthodologies classiques du retour d'expérience.

La réalisation de la chronologie était chronophage au vu du nombre d'informations disponibles sur la crise du fipronil. Il a donc fallu sélectionner les informations les plus pertinentes par rapport à l'objectif fixé. Nous nous sommes concentrés sur la presse quotidienne nationale et les informations rendues publiques par les différents acteurs de la crise.

Les recommandations proposées s'intéressent d'une part à la conduite du retour d'expérience et d'autres part à l'utilisation des outils créés.

Pour la conduite du retour d'expérience trois types de recommandations ont été formulées :

- Les recommandations centrées sur l'organisation : le rappel des règles d'éthique et de déontologie, les limites fonctionnelles du CNA pour la réalisation de ce retour d'expérience (contraintes de temps et de moyens), la nécessité de l'instauration d'une culture du retour d'expérience, etc...
- Les recommandations centrées sur les aspects techniques : la mise en avant des points positifs comme des points d'amélioration, la valorisation du travail effectué par les différents acteurs pendant la crise, la proposition de recommandations faciles d'application, etc...
- Les recommandations centrées sur les aspects humains : le respect de la parole et des idées de chacun pour instaurer un climat de confiance, s'abstenir de distribuer les responsabilités et se concentrer sur l'apprentissage collectif, etc...

Concernant les recommandations sur les outils proposés - la méthodologie et la chronologie - il a été indiqué que ces outils sont un travail personnel et qu'il est donc nécessaire qu'ils soient confrontés à l'avis des différents acteurs impliqués. Par ailleurs, n'ayant encore jamais été utilisé il convient de les améliorer au fur et à mesure de l'expérience acquise.

## **Conclusion**

La préparation du retour d'expérience sur la crise du fipronil a nécessité l'identification de ses objectifs. Puis, il a fallu proposer les outils méthodologiques qui devaient faciliter le déroulement de ce retour d'expérience tout en répondant aux attentes des différents acteurs sur le sujet.

Les deux objectifs identifiés se concentrent sur les enjeux de communication de crise : la communication entre acteurs de la crise et la communication des acteurs de la crise vers le grand public.

Pour respecter cet objectif la méthodologie proposée met l'accent sur l'implication d'un maximum d'acteurs. La chronologie proposée se concentre sur les différentes communications effectuées tout au long de la crise. Elle s'intéresse particulièrement aux communications ayant eu un impact sur plusieurs acteurs et susceptibles d'avoir influencé la gestion de la situation.

Toutefois, quel que soit la qualité des outils mis à disposition du CNA le bon déroulement et le succès du retour d'expérience dépendent avant tout de l'implication des différentes parties. Il est nécessaire qu'à travers cette première expérience une culture du retour expérience commence à s'installer au sein du CNA et qu'elle se pérennise grâce aux futurs retours d'expérience qui seront réalisés.

Parmi les outils méthodologiques proposés on retrouve la création d'un comité d'orientation. La première réunion de ce comité d'orientation a eu lieu le 24 juillet 2018 et a été l'occasion de présenter les travaux effectués pendant ce stage et de discuter de l'organisation de la phase de réalisation du retour d'expérience. Cette première réunion marque le lancement des travaux qui débiteront pleinement en septembre 2018 et l'importance des travaux de préparation d'une telle mission.

## **Annexe 9 : Méthodologie du retour d'expérience sur la crise du fipronil**

### **1/Identification du contexte**

Le CNA s'est vu confier la mission de réaliser des retours d'expérience sur les crises alimentaires d'ampleur nationale en s'intéressant aux aspects sociétaux de la crise.

Les différents Retex porteront donc toujours sur des événements majeurs impliquant de nombreux acteurs. Le périmètre d'intérêt des Retex menés par le CNA étant large, il est nécessaire de mettre en place une organisation adaptée et une délimitation précise de la portée de chaque Retex réalisé.

A travers la notion d'attentes sociétales on entend participer à l'amélioration de l'accompagnement du grand public dans le but de sortir le plus rapidement possible de la crise.

### **2/ Phase préparatoire**

#### - Déroulement – Appropriation du terrain d'étude

- *Réalisation de pré-entretiens*

Dix entretiens ont été réalisés auprès de différents acteurs du monde agro-alimentaire. Ces entretiens avaient un cadre d'interview plus large que le Retex fipronil : la mission Retex confiée au CNA dans son ensemble. Cependant, tous les acteurs interviewés ont été questionnés sur leurs attentes par rapport au Retex fipronil du CNA et à leur perception de la gestion de cette crise.

- *Consultation électronique*

Une consultation électronique auprès des membres du CNA pour connaître, entre autres, leurs attentes par rapport au Retex sur la crise du fipronil a été réalisée. Cette consultation avait pour but d'identifier d'autres attentes non évoquées lors des entretiens ou de confirmer les attentes exprimées par les personnes interviewées.

- *Collecte de données documentaires*

Des documents ont été collectés auprès des administrations françaises, européennes et des autres Etats membres, de différentes agences d'Etats membres de l'Union européenne, des professionnels, des associations de consommateurs et ONG ayant participé à la crise du fipronil. Ces documents, à l'exception des documents confidentiels, seront mis à disposition des membres du groupe de concertation.

#### - Objectifs identifiés

- *Analyse de la communication pendant la crise entre les acteurs de la crise et le grand public*
- *Analyse des relations et des échanges entre les acteurs de la crise*

#### - Choix méthodologique (cf. la suite du document)

#### - Chronologie des événements

- *Source : les événements vécus par les différents acteurs*

Pour réaliser une chronologie représentative de l'ensemble des acteurs engagés dans la gestion de la crise du fipronil les mêmes sources ont été utilisées que pour la collecte de données documentaires.

- *Proposition d'une chronologie*

Cette chronologie présente les événements considérés comme importants par rapport à notre sujet d'étude. Cette chronologie permettra de définir les dates clés qui serviront de base pour interviewer les personnes de la 2<sup>nd</sup> série d'entretiens.

### **3/ Phase organisationnelle**

#### **5. Pilote**

Le pilotage sera assuré par la secrétaire interministérielle appuyée par la personne en charge de la mission Retex au sein du secrétariat du CNA dans le but de rester à la fois objectif, neutre et indépendant tout en connaissant les réseaux et les sujets traités.

#### **6. Comité d'orientation**

Les membres du comité d'orientation sont :

- la secrétaire interministérielle (Karine Boquet) ;
- la chargée de projet Retex au sein du secrétariat (Elora Gendre) ;
- un sociologue spécialisé dans le domaine des risques ;
- un ou deux représentants des bureaux d'alerte des 3 ministères :
  - Mission des urgences sanitaires (MUS/DGAL) ;
  - Unité d'alerte (UA/DGCCRF) ;
  - Centre opérationnel de réception et de régulation des urgences sanitaires et sociales (CORRUSS/DGS).

Ce choix a été fait dans le but de pleinement associer les parties prenantes de l'administration à l'orientation des travaux et au choix des thématiques du Retex. Cette décision est apparue comme importante après les entretiens avec les différentes parties prenantes (pendant la phase de pré-entretiens), pour qui l'implication des trois bureaux d'alerte était incontournable.

#### **7. Groupe de concertation**

Le groupe de concertation comprend l'ensemble des membres du CNA souhaitant y participer ainsi que des acteurs extérieurs (distributeurs, transformateurs, agents de DDecPP, représentant du panel de consommateurs, membre de la commission européenne) qui sont invités à y participer pour une meilleure représentativité des acteurs de la crise et bénéficier de leurs perceptions des événements.

#### **8. Médiateur**

Un sociologue des organisations ayant travaillé sur les risques a été choisi comme médiateur pour encadrer les travaux et faciliter le maintien de l'orientation choisie tout au long des débats.

### **4/ Phase de réalisation**

#### **A. Présentation et validation des éléments de préparation du RETEX**

En amont de la première réunion du groupe de concertation, la charte et ce document méthodologique seront transmis aux membres du groupe de concertation. Ces deux documents seront soumis au débat avant validation lors de la première réunion du groupe.

Une chronologie des événements marquants de la crise sera présentée lors de la réunion. Elle sera mise au débat lors de la 2<sup>ème</sup> réunion du groupe de concertation après avoir été enrichie par la 1<sup>ère</sup> série d'entretien.

## B. Collecte des données : données documentaires et interviews

### 1. *Les entretiens*

Les interviews seront réalisées par le secrétariat interministériel du CNA, en tête-à-tête et seront anonymisées afin que les personnes puissent se sentir le plus libre possible d'exprimer leur ressenti.

Série 1 : La 1<sup>ère</sup> série d'entretiens s'intéressera au vécu de la crise par les acteurs interviewés. Les entretiens auront lieu entre la 1<sup>ère</sup> et la 2<sup>ème</sup> réunion du groupe de concertation :

- Proposition des acteurs à interviewer : un établissement de fabrication d'ovoproduits, un agent de DDecPP, l'éleveur français du 62, un commerçant de détail, Eurofins et un membre de la commission européenne ayant participé à la gestion de la crise.
- Proposition d'un panel de consommateurs (étude de cas).

Série 2 : La 2<sup>nde</sup> série d'entretiens s'intéressera à l'avis des acteurs interviewés sur la gestion des événements s'étant déroulés à des dates clés présélectionnées. Les entretiens auront lieu entre la 2<sup>ème</sup> et la 3<sup>ème</sup> réunion du groupe de concertation :

- Proposition des acteurs à interviewer : l'établissement Valfleurie (producteur de pâtes ayant fait l'objet de retrait), un autre agent de DDecPP, Conseil national pour la promotion de l'œuf (CNPO), un distributeur et l'ANSES.

### 2. *Les auditions*

Les auditions auront lieu au cours des réunions du groupe de concertation et auront deux objectifs :

- Permettre à tous les membres du groupe de concertation d'avoir un socle commun de connaissances.
- Nourrir la réflexion sur le Retex mené.

Première réunion (auditions de cadrage du sujet – auxquelles s'ajoutera une présentation de la crise par le secrétariat du CNA) :

- Présentation de ce qu'est qu'un retour d'expérience (INHESJ) // présentation de la méthodologie adaptée au contexte du CNA
- Un sociologue de la controverse

Deuxième réunion (point de vue de différents acteurs) :

- Présentation de la crise par un membre d'une association de consommateur
- Un distributeur
- Un établissement de transformation

Troisième réunion (point de vue de l'administration) :

- Gestion de la communication (porte-parole de la DGAL pendant la crise)
- Gestion des retraits (chargé d'étude de l'UA/DGCCRF)

### 3. *Les données documentaires*

Pendant la phase préparatoire du Retex, le secrétariat interministériel a collecté des documents sur la crise du fipronil dans le but de s'approprier le terrain de l'étude. Ces documents représentent aussi une source d'information pour la phase de réalisation du Retex.

La collecte des données documentaires par le secrétariat interministériel se poursuivra tout au long de la réalisation du Retex, notamment au travers des entretiens et des documents que les personnes interviewées sont susceptibles d'évoquer.

Par ailleurs, l'ensemble des membres du groupe de concertation sont invités à partager les documents qu'ils leur semblent pertinent pour la réalisation de la mission.

## C. Analyse de données collectées

### 1. *Par le secrétariat interministériel*

Les entretiens feront l'objet de retranscriptions et d'analyses par le secrétariat interministériel dont les éléments seront présentés en réunion du groupe de concertation.

Les auditions feront l'objet d'un compte-rendu et une synthèse des éléments clés sera proposée par le secrétariat interministériel. Ces informations seront mises à disposition du groupe de concertation pour nourrir la réflexion.

L'ensemble des documents collectés sera mis à disposition du groupe de concertation (sauf les documents confidentiels) et une analyse de ces documents sera proposée par le secrétariat interministériel.

L'analyse et la synthèse seront menées à chaque étape :

- Avant chaque réunion du groupe de concertation : bilan des entretiens réalisés et des documents collectés.
- Après chaque réunion du groupe de concertation : bilan des avancées du groupe (validation, thèmes principaux identifiés, bilan des auditions, ...).

### 2. *Par le groupe de concertation*

L'ensemble des données collectées et analysées par le secrétariat interministériel sera mis à disposition des membres du groupe de concertation pour qu'ils puissent y apporter leurs contributions.

Puis, l'ensemble des données sera mis au débat lors des réunions de concertation.

## D. Phase de restitution : retour d'information vers les personnes impliquées dans le RETEX (Réunion miroir)

Cette réunion nécessitera une préparation particulière. En effet, il conviendra de formaliser l'ensemble des données collectées au cours des étapes précédentes dans un pré-rapport qui permettra à l'ensemble des acteurs présents d'avoir une vision commune de l'événement.

L'objectif de cette réunion est d'avoir une appropriation collective du sujet à travers l'échange et le dialogue.

## E. Recommandations et rédaction du rapport

L'ensemble des éléments collectés et l'ensemble des discussions ayant lieu lors des réunions du groupe de concertation participeront à la construction progressive du rapport et de ses recommandations.

Chaque recommandation ainsi que le rapport sera validé avec le groupe de concertation.

Le secrétariat interministériel prendra en charge la rédaction du rapport.

Dans ce rapport, les informations suivantes devront être présentes :

- L'origine de la crise.
- La chronologie des événements.
- L'analyse de la crise dans sa globalité d'après les différents points de vue (entretiens réalisés, documents collectés, presse) permettant l'identification de dates clés.
- L'analyse de la gestion des dates clés choisies.
- Les recommandations.

## **5/ Phase de suivi : valorisation des données et suivi des recommandations**

### A. Communication sur le RETEX : valorisation du RETEX

#### 1. *Les acteurs pouvant participer à la valorisation du RETEX*

Le secrétariat interministériel : dans le cadre de sa mission le CNA procédera à la valorisation du Retex.

Les membres du CNA : tous les membres du CNA sont invités à partager les conclusions du RETEX autour d'eux afin d'avoir la diffusion la plus large possible.

Les personnes invitées à participer au groupe de concertation : toutes les personnes ayant participé au groupe de concertation, au-delà des membres du CNA sont également invitées à partager les conclusions du RETEX.

#### 2. *Les types de valorisation*

Le bilan du Retex a vocation à être diffusé largement par différents relais (rapport écrit, mise en ligne sur l'intranet et l'internet, présentation orale).

Valorisation écrite :

- Avis du CNA
- 4 pages de présentation de l'avis

Valorisation orale :

- Réunion d'information
- Présentation lors de séminaires ou de colloques
- Présentation lors de formations

#### 3. *Auprès de quels acteurs valoriser le retex*

Restitution des informations auprès des acteurs directement concernés par la crise étudiée.

Faire connaître le Retex à l'extérieur du cercle restreint des acteurs de la crise (autres acteurs du monde agro-alimentaire).

L'objectif du partage des conclusions du Retex au sein du monde de l'agro-alimentaire est de créer une culture Retex commune à l'ensemble des acteurs qui permettra

d'accroître la résilience du groupe et d'améliorer la communication entre les différents acteurs au sein de ce groupe d'acteurs.

B. Évaluation du Retex : suivi de la mise en place des recommandations du Retex

1. *Mise en œuvre des recommandations*

La mise en œuvre des recommandations doit être assurée par les différents acteurs de la crise auxquels elles sont destinées.

Les avis du CNA n'ont aucun pouvoir contraignant nous comptons donc sur la participation pleine et entière des différents membres du CNA pour promouvoir leur mise en place dans leur domaine de compétence.

2. *Suivi des recommandations*

Le suivi des recommandations sera effectué par le secrétariat interministériel CNA qui prévoit de renforcer le suivi de l'ensemble de ses avis.

Le suivi sera réalisé au fur et à mesure du temps, en fonction des délais de mise en œuvre des recommandations indiqués dans l'avis.

## Sommaire détaillé

Liste des abréviations .....	VIII
Liste des tableaux et figures.....	IX
Introduction .....	1
<b>I. Retour d'expérience : une méthodologie simple mais une application complexe</b> .....	<b>14</b>
A. Caractéristiques du retour d'expérience.....	15
1. Définition .....	15
2. Histoire et évolution .....	16
B. Conduite d'un retour d'expérience .....	18
1. Eléments préparatoires indispensables.....	18
2. Phases clés d'un retour d'expérience.....	21
C. Complexité du retour d'expérience .....	25
1. Les différents objectifs donnés à l'exercice : un déterminant .....	25
2. L'implication des acteurs : un impératif.....	26
<b>II. CNA : une structure particulière</b> .....	<b>29</b>
A. Histoire du CNA.....	30
1. Construction .....	30
2. Le CNA aujourd'hui.....	32
B. Organisation du CNA.....	33
1. Animation .....	34
2. Concertation : le mot clé.....	35
C. Acteurs associatifs et professionnels du CNA.....	38
1. Représentation au sein du CNA .....	38
2. Représentativité et participation au sein du CNA .....	40
<b>III. Nouvelle mission du CNA : le retour d'expérience.....</b>	<b>44</b>
A. Commande de la mission retour d'expérience au CNA, de son origine à son objectif.....	44
1. Origine .....	45
2. Objectif .....	46
B. Construction d'une méthodologie de retour d'expérience adaptée au contexte du CNA.....	48
1. Préparation : phase organisationnelle .....	49
2. Outils méthodologiques spécifiques au contexte du CNA .....	52
C. Légitimité, atouts et limites du CNA.....	58
1. Limites .....	59

2. Légitimité et atouts .....	60
<b>Conclusion et prospective .....</b>	<b>63</b>
<b>Bibliographie.....</b>	<b>69</b>
Références bibliographiques .....	69
Sources .....	71
<b>Annexes.....</b>	<b>76</b>
Annexe 1 : Chronologie proposée pour servir de base à la réalisation du retour d'expérience .....	76
Annexe 2 : Grille d'entretiens - Construction d'un modèle de retour d'expérience applicable aux crises alimentaires nationales.....	77
Annexe 3 : Grille d'entretiens - Les attentes des différents acteurs impliqués dans la gestion des crises alimentaires par rapport au retour d'expérience .....	78
Annexe 4 : Questions et participation à la consultation électronique.....	79
Annexe 5 : Grille d'analyse du traitement par la presse nationale française de la crise du Fipronil du 20 juillet au 15 septembre 2017 (Europresse).....	80
Annexe 6 : Organigramme du CNA .....	81
Annexe 7 : Boîte à outils mission Retex CNA .....	82
Annexe 8 : Note de synthèse CEAV - Préparation de la réalisation du retour d'expérience sur la crise du fipronil - Méthodologie et chronologie .....	92
Annexe 9 : Méthodologie du retour d'expérience sur la crise du fipronil.....	96
<b>Sommaire détaillé.....</b>	<b>102</b>