



Quelle interministérialité pour le Conseil National de l'Alimentation ?

Irène Amblard, Solène Cadiou, Iris Le Roncé, Claire Rais Assa

► To cite this version:

Irène Amblard, Solène Cadiou, Iris Le Roncé, Claire Rais Assa. Quelle interministérialité pour le Conseil National de l'Alimentation ?. 2017. <hal-01806842>

HAL Id: hal-01806842

<https://enpc.hal.science/hal-01806842v1>

Submitted on 4 Jun 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

Quelle interministérialité pour le Conseil National de l'Alimentation ?

Vers une gestion plus efficace et ciblée de l'interministérialité pour
améliorer l'impact et la reconnaissance du CNA

*Rapport du Groupe d'Analyse d'Action Publique pour le mastère PAPDD, année 2016-2017.
Pour le compte du Conseil National de l'Alimentation.*

Irène Amblard, Solène Cadiou, Iris Le Roncé, Claire Rais Assa

*Encadré par Cécile Blatrix, Professeure à AgroParisTech, et Karine Boquet, Secrétaire
interministérielle du CNA*

Cette analyse s'inscrit dans un contexte de prise de poste récente de la secrétaire interministérielle du CNA et du démarrage d'une nouvelle mandature (2016-2019). Ce projet doit permettre au commanditaire de mieux appréhender les enjeux de la dimension interministérielle du CNA et de son fonctionnement. Nous proposons des préconisations et des outils pour améliorer la coordination interministérielle dans un futur proche.

L'État doit aujourd'hui composer avec un appel à limiter la sectorisation de son action, et à améliorer la mise en cohérence des politiques publiques. C'est notamment le cas de l'alimentation qui est un sujet sensible et porteur d'enjeux transverses gérés par divers ministères, institutions et programmes. Or, pour articuler tous ces enjeux, l'existence d'une instance pouvant se poser en coordinateur de tous les acteurs concernés comme le Conseil National de l'Alimentation (CNA) est nécessaire. Le CNA est une instance consultative interministérielle créée en 1985 et placée sous la tutelle des ministères chargés de la consommation, de l'agriculture et de la santé. Les huit collèges du CNA représentent les composantes sociales, économiques, administratives et

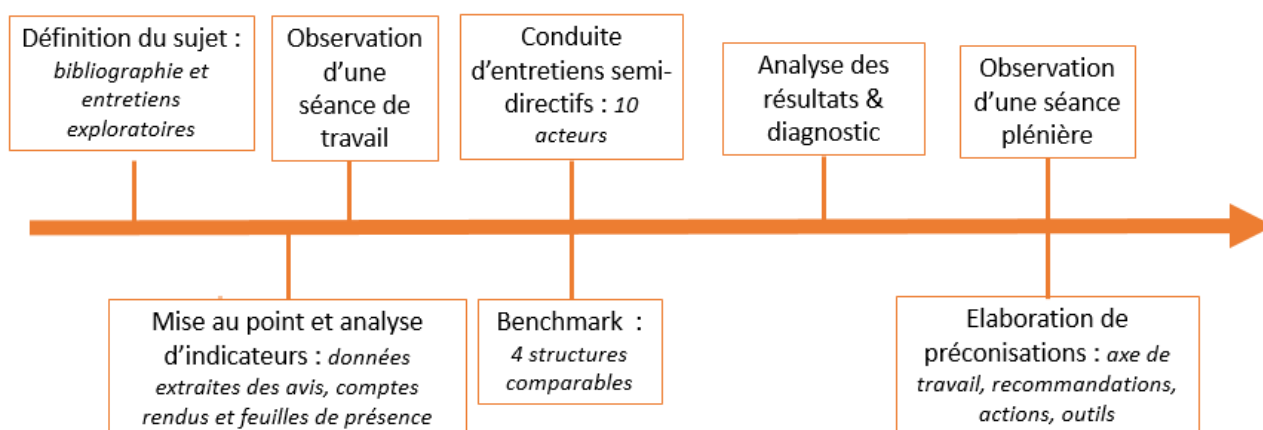
politiques de l'alimentation en France. Le CNA se pense à la fois comme un outil d'aide à la décision pour les tutelles, et comme un lieu privilégié de débat pour appréhender la diversité des enjeux et attentes de la société en matière d'alimentation. Pour réussir sa mission d'articulation entre acteurs, le CNA doit donc pouvoir compter sur une interministérialité qui fonctionne et une relation avec la société civile pertinente.

Problématique : *Quelle est la pertinence et l'efficacité de l'interministérialité existante au sein du CNA ? Comment fonctionne-t-elle, dans quels domaines est-elle réellement nécessaire et attendue ? Comment peut-elle et devrait-elle évoluer ?*

Diagnostic des composantes à enjeux de l'interministérialité

Les entretiens réalisés avec les tutelles, un membre de droit, un participant de plein droit et des structures à comparer au CNA, ainsi que le développement d'indicateurs quantitatifs à partir

d'archives du CNA ont permis de dresser un état des lieux sur trois enjeux majeurs du fonctionnement de l'interministérialité, et de l'analyser afin de parvenir à un diagnostic de la situation.



Phases qui ont mené à la présente analyse

Enjeu 1 : La performance ; identifier et évaluer la qualité de ses produits (outputs)

Pour comprendre les fonctionnalités de l'interministérialité du CNA, nous voulions d'abord identifier les **produits attendus et réels**. Le CNA émet des Avis susceptibles d'orienter la politique publique de l'alimentation. Cependant, ces Avis restent peu visibles, peu ou pas évalués, et peu portés au sein des tutelles. Pour les trois tutelles, l'utilité du CNA serait donc plutôt d'apporter un **retour empirique sur la perception de la société** de sujets émergents et sur certaines politiques grâce à la rencontre des acteurs de l'alimentation.

Une autre valeur-ajoutée du CNA est de créer du lien entre des gestionnaires institutionnels qui n'ont guère le temps de construire de l'interministérialité par ailleurs. Cette mission n'est pas perçue comme bien remplie. Or, nous considérons la rencontre des différents acteurs et la possibilité de leur concertation au sein du CNA comme une dimension essentielle de sa performance : elle permet en effet l'**entretien d'un réseau de l'alimentation**, ainsi que la **construction de sens commun**.

Le groupe de travail (GT)¹, un espace de rencontre multi-acteurs investi différemment par les membres

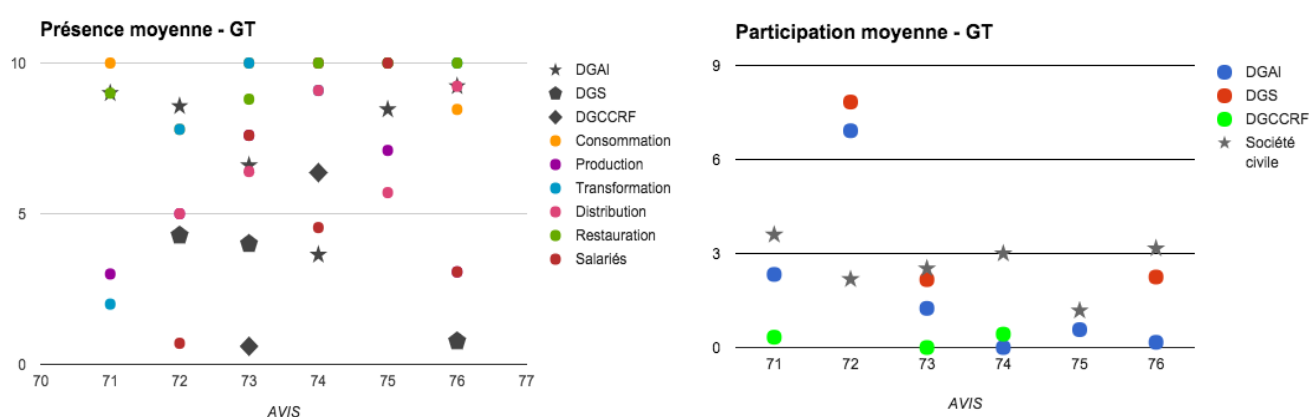


Figure 1. A gauche : Présence des différents collègues aux groupes de travail (GT) selon les Avis (note sur 10). A droite : Participation des tutelles aux GT (note sur 10).

Les indicateurs de présence et de participation en Fig. 1 et 2. montrent un engagement important de tous les collègues des associations de citoyens et

des représentants des professionnels de l'alimentation. Au contraire, les tutelles semblent relativement passives en adoptant des attitudes diffé-

¹ Les groupes de travail sont désormais appelés « groupe de concertation » dans le vocabulaire du CNA.

rentes : la DGAl est présente sans intervenir, la DGS vient peu mais est assez impliquée lorsqu'elle est représentée, tandis que la DGCCRF est peu présente dans les groupes de travail.

La production actuelle du CNA pourrait donc se résumer comme :

- Des **Avis sur des sujets émergents** mais dont le format pourrait être amélioré pour être plus percutants et/ou mieux répondre aux problématiques urgentes (voir détail des préconisations dans le rapport) ;
- Une **synthèse des positions** des représentants de la société civile organisée qui a

valeur pour les tutelles de retour empirique construit autour de présentations d'experts (sans pour autant tenir lieu d'une étude socio-économique scientifique) ;

- Un **espace de rencontre** permettant de construire du sens commun entre les acteurs de l'alimentation dans un rôle de médiation du « généraliste » qui « *tente de produire une intelligibilité commune en utilisant des idées et des valeurs pouvant être partagées par les milieux mis en contact* » (O. Nay et A. Smith).

Pour les trois tutelles la nouvelle mandature est une opportunité de re-positionner le CNA de manière plus équilibrée et ouverte.

Enjeu 2 : L'indépendance ; support de l'autonomie de fonctionnement et de la légitimité ?

Nous constatons un déséquilibre structurel dans les ressources allouées par les tutelles (localisation, budget, rattachement informel). Pour autant, ce déséquilibre n'est pas pointé comme problématique par les tutelles qui assument la nécessité d'un leadership. Cependant un **problème de confiance** persiste et se traduit par un désinvestissement et une sous-utilisation de l'outil CNA.

Pour asseoir sa légitimité, le CNA se doit d'être **irréprochable** dans son **fonctionnement** comme dans son **image**, gage de visibilité et de commu-

nication facilitée. Le CNA doit donc faire valoir son indépendance fonctionnelle, ce qui suppose un **encadrement clair** à développer.

Les structures rencontrées dans le cadre de notre benchmark ont des rapports différents au monde politique ainsi qu'aux lobbys, et des sources de légitimité diverses (médiatique, technique, scientifique, politique, institutionnelle). Cela interroge donc les **sources de la légitimité** du CNA et la manière de la valoriser.

Enjeu 3 : Transversalité ; un traitement conjoint des problématiques de l'alimentation ?

Le CNA se veut un lieu d'échanges dépassant la sectorisation des ministères par une **réflexion conjointe**. Pour autant, l'articulation des différentes visions de l'alimentation des tutelles autour de sujets transverses n'est pas toujours une réalité au cours des échanges.

La saisine : première étape du travail

Aucune saisine conjointe n'a été émise par les tutelles (voir Fig. 3), et on observe une sur-utilisation de l'outil CNA par le ministère de l'agriculture face aux autres tutelles, ce qui peut être interprété comme un manque de confiance. On note donc dès le lancement des travaux du CNA, une **absence de transversalité**. Or, dans les struc-

tures interministérielles rencontrées comme dans la littérature, un **portage politique volontaire et unifié** semble nécessaire à la mise en place d'une transversalité efficace, en évitant la tentation d'un affichage de façade.

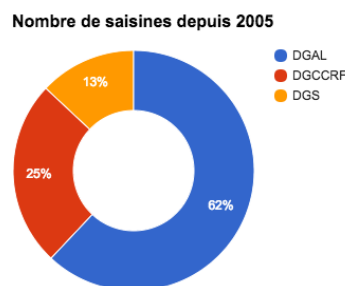
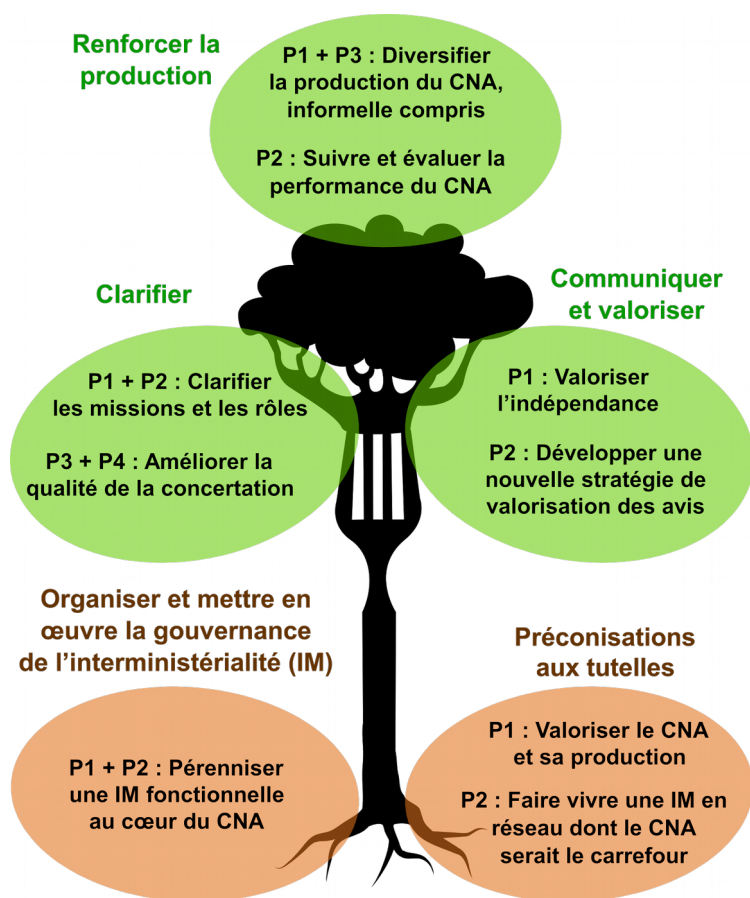


Figure 3 : Origine des saisines du CNA depuis 2005.

Recommandations principales

À partir du diagnostic réalisé, nous avons défini des axes de travail et élaboré des préconisations (P) déclinées en actions dans le rapport complet et présentées ici de manière synthétique.



(vectoriel adapté de Liv Iko et Guilhem, Noun project)

Ces préconisations s'adressent à la fois au CNA et à ses tutelles. Nos préconisations se veulent simples et applicables, mais un **fort investissement humain et politique** sera nécessaire afin de les mettre en œuvre dans leur intégralité et ainsi dépasser les postures et les incompréhensions.

Ce schéma discrimine l'ensemble de nos préconisations autour de deux idées :

- d'une part, que des **changements profonds de gouvernance et d'appropriation** sont des pré-requis à une évolution du CNA (*racines en marron*),
- d'autre part, que cette évolution sera légitimée par un **affichage plus fort du CNA dans le monde des politiques publiques de l'alimentation** (*ramure en vert*).

Conclusion

Cette analyse complexe nous a permis d'identifier des **leviers** devant permettre d'aller vers une interministérialité de plus en plus fonctionnelle au CNA. Nous voulions pour finir souligner les défis futurs qui se posent au CNA et à ses tutelles : trouver des **outils de gouvernance et de co-construction interministérielle**, mais aussi l'émergence d'une nouvelle façon de travailler, avec l'ampleur croissante des questions environnementales.

Bibliographie

Bagayoko-Penone Niagalé, Cazelles Christophe (2007), « Vers une gestion interministérielle des sorties de conflits ? », in Horizons stratégiques, Vol. 3, n°5, (p. 130-151).

Besançon Julien (2010), « L'institutionnalisation de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments comme organisation-frontière. Bureaucratization de l'expertise et régulation des risques alimentaires ». Thèse Histoire, Philosophie et Sociologie des sciences, Institut d'études politiques de Paris - Sciences Po., (574 p.).

Jobert Bruno, Muller Pierre (1987), « L'Etat en action : Politique publiques et corporatismes », in Presses Universitaires de France, Vol. 38, n°3, (pp. 238).

Nay Olivier, Smith Andy (2002), (sous la dir. de), « Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique », coll. « Etudes politiques », Economica, Paris, (237 p.).