

# Conseil national de l'alimentation

Avis n° 57

*Prévenir les impacts des crises sanitaires  
en améliorant la communication sur les risques*

Ministère de l'agriculture et de la pêche  
Ministère de la santé et des solidarités  
Ministère de l'économie, des finances  
et de l'industrie

Avis n°57 adopté à l'unanimité moins cinq abstentions le 29 juin 2006

# CNIA



## Sommaire

<i>Préambule</i> .....	5
<b>1. Qu'est-ce qu'une crise et comment la traiter ?</b> .....	5
1.1. Essai de définition .....	5
1.2. Identification de la crise .....	6
1.2.1. Survie .....	7
1.2.2. Environnement direct .....	7
1.2.3. Société .....	7
1.3. Analyse de la crise .....	7
1.4. Analyse des faits .....	7
1.5. Analyse du risque médiatique .....	8
<b>2. La notion de risques liés à l'alimentation et l'analyse des risques</b> .....	8
2.1. Les risques alimentaires .....	8
2.1.1. Leur nature .....	8
2.1.2. Les difficultés de communication sur des risques asymptotiques .....	9
2.2. L'analyse des risques .....	10
2.2.1. L'évaluation des risques .....	10
2.2.2. La gestion des risques .....	10
2.2.3. La communication sur les risques .....	10
2.3. Les limites du processus standard de l'analyse des risques relatives à la communication ..	10
2.3.1. Des modalités de communication qui génèrent le doute .....	10
2.3.2. Une fonction qui n'est pas dévolue à une autorité donnée .....	11
2.4. Les aspects juridiques de la communication sur les risques .....	11
2.4.1. La communication par les pouvoirs publics .....	11
2.4.1.1. Qui ? .....	11
2.4.1.1.1. Hors période de crise grave : .....	11
2.4.1.1.2. En cas de crise grave .....	12
2.4.1.2. Quand ? .....	12
2.4.1.3. Quoi ? .....	12
2.4.1.3.1. Ce qui est présenté comme obligatoire .....	12
2.4.1.3.2. Ce qui ne paraît pas obligatoire .....	12
2.4.1.4. Comment ? .....	12
2.4.1.4.1. Communication sur les risques en général .....	12
2.4.1.4.2. Communication sur les risques en cas de crise .....	13
2.4.2. La communication par les entreprises .....	13
2.4.2.1. Sélection de textes .....	13
2.4.3. Conséquences .....	13
2.4.3.1. Droit commun de la responsabilité .....	13
2.4.3.2. Responsabilités liées aux insuffisances de la communication .....	13
2.4.3.3. Cas particulier de la responsabilité liée à la surestimation des risques .....	13
2.4.3.4. Pour limiter (le coût de) la responsabilité .....	13
<b>3. Le consommateur et les acteurs de la communication sur l'alimentation</b> .....	14
3.1. Le consommateur .....	14
3.1.1. L'omnivore inquiet .....	14
3.1.2. Les associations qui le représentent .....	15
3.1.3. L'opinion et ses peurs .....	15
3.1.4. L'ère du soupçon .....	15
3.1.5. La perte des grands référents .....	16
3.2. L'expert et l'expertise .....	16
3.2.1. La décennie de tous les changements .....	16

3.2.2.	<i>La finalité et les principes organisationnels de l'expertise sanitaire</i>	17
3.2.3.	<i>Conséquences de l'avènement d'une expertise sanitaire</i>	17
3.2.3.1.	<i>Sur la perception des risques</i>	17
3.2.3.2.	<i>Sur la communication des experts</i>	17
3.3.	<i>Le producteur et la chaîne alimentaire</i>	18
3.3.1.	<i>Les organisations professionnelles de la chaîne alimentaire</i>	18
3.3.2.	<i>Les organisations agricoles</i>	18
3.3.2.1.	<i>Les organisations de producteurs</i>	18
3.3.2.2.	<i>Les organisations de filières ou interprofessions</i>	18
3.3.2.3.	<i>Les " offices par produits "</i>	19
3.3.3.	<i>Les organisations dédiées à la communication professionnelle collective</i>	19
3.4.	<i>Le journaliste et les médias</i>	19
3.4.1.	<i>Comment travaillent les journalistes ?</i>	19
3.4.1.1.	<i>Le journaliste selon la loi</i>	19
3.4.1.2.	<i>Le métier</i>	19
3.4.1.3.	<i>Les sources du journaliste</i>	19
3.4.1.4.	<i>Les lois de proximité</i>	20
3.4.1.4.1.	<i>La loi de proximité géographique</i>	20
3.4.1.4.2.	<i>La loi de proximité chronologique</i>	20
3.4.1.4.3.	<i>La loi de proximité psycho-affective</i>	20
3.4.1.4.4.	<i>Les lois de proximité spécifiques</i>	20
3.5.	<i>Le politique</i>	20
3.5.1.	<i>La nécessaire parole du politique</i>	21
3.5.1.1.	<i>De la cacophonie à la polyphonie</i>	21
3.5.1.2.	<i>Sa fonction lui en donne le droit</i>	21
3.5.2.	<i>Les discours du politique</i>	21
3.5.2.1.	<i>Le temps des discours</i>	22
3.5.2.2.	<i>La fin des discours</i>	22
3.5.3.	<i>Après la crise</i>	22
3.5.3.1.	<i>Le retour de crise</i>	22
3.5.3.2.	<i>Le temps du souvenir</i>	22
3.6.	<i>Les services impliqués dans la gestion des risques</i>	22
3.6.1.	<i>Au niveau communautaire</i>	22
3.6.2.	<i>Au niveau national</i>	23
4.	<i>Les voies d'amélioration de la communication sur les risques de l'alimentation</i>	23
4.1.	<i>Réaménager le dispositif d'analyse des risques</i>	24
4.1.1.	<i>Réorganiser la communication autour du fait scientifique</i>	24
4.1.1.1.	<i>Créer un porte-parolat scientifique</i>	24
4.1.1.2.	<i>Pouvoir organiser des conférences de citoyens</i>	24
4.1.2.	<i>Constituer une source d'informations sur l'alimentation</i>	24
4.1.3.	<i>Glisser de la simple évaluation des risques à une approche coûts/bénéfices</i>	25
4.1.4.	<i>Organiser périodiquement des débats sur les risques liés à l'alimentation et leur évolution</i>	25
4.2.	<i>Réaménager le dispositif de gestion de crise</i>	25
4.2.1.	<i>Mieux coordonner la communication en temps de crise</i>	25
4.2.2.	<i>Mieux gérer la sortie de crise</i>	26
4.3.	<i>Accompagner les filières dans le champ des risques nutritionnels</i>	26
4.4.	<i>Aménager les conditions d'une communication professionnelle collective plus efficiente</i>	26
4.4.1.	<i>Garantir la fiabilité des messages</i>	27
4.4.2.	<i>Faciliter l'accès aux espaces de communication</i>	27
4.4.3.	<i>Développer des partenariats ponctuels avec les organisations de consommateurs</i>	27
4.5.	<i>Donner aux consommateurs les repères utiles et accroître leur implication</i>	27
5.	<i>Recommandations</i>	28
6.	<i>Composition du groupe de travail</i>	31

## Préambule

Le 15 décembre 2005, à l'occasion du XXème anniversaire du CNA, Monsieur Dominique BUSSEREAU, Ministre de l'agriculture et de la pêche, a saisi le Conseil d'une demande d'avis visant à rendre la communication professionnelle collective plus opérante. Il a formulé la saisine en ces termes :

*" Je souhaite recueillir votre analyse, à horizon de l'été, sur la crédibilité de la communication professionnelle collective. C'est un sujet épineux pour les professionnels des filières éprouvées par les crises sanitaires. Leur crédibilité auprès des consommateurs est, lors de ces événements, entachée tant sur leurs modes de production que sur les efforts consentis en matière de sécurité et de qualité des aliments. J'apprécierais que vous puissiez me faire quelques propositions concrètes, sans redouter d'innover ".*

Un groupe de travail présidé par M. Pierre DUPONT, appartenant au collège du CNA de la consommation, a donc été constitué au sein du CNA pour étudier les moyens de limiter les impacts des situations de crises sanitaires en améliorant la communication sur les risques. M. Jean GAYET, Professeur associé au CELSA (SORBONNE), en a été le rapporteur.

Le CNA a cependant estimé souhaitable d'élargir la réflexion à toute la communication collective qu'elle soit publique ou privée, dès lors que pour faire face aux crises la communication émane de ces différents univers. En outre, partant du postulat que pour créer les conditions de la confiance du consommateur, il faut être en mesure de garantir la crédibilité des dispositifs de maîtrise des risques et communiquer sur leur fiabilité, le CNA a souhaité réfléchir non seulement à l'optimisation de la communication sur le dispositif existant mais aussi aux propositions d'optimisation du dispositif lui-même.

En revanche, le CNA a écarté la communication promotionnelle et la publicité, qu'elles soient le fait d'émetteurs individuels ou collectifs.

Le groupe de travail s'est attaché à identifier l'origine des problèmes de crédibilité des émetteurs en auditionnant des personnalités concernées directement par des crises sanitaires passées et des experts de différentes disciplines du champ des sciences de la vie et des sciences humaines et sociales. Il a demandé une contribution écrite aux organisations qui participaient aux travaux.

Sur ces bases et à partir d'un débat nourri, le groupe de travail propose des solutions concrètes susceptibles d'instaurer et d'entretenir un climat de confiance entre les acteurs, après avoir pris soin de préciser le rôle et les responsabilités de chacun.

### *1. Qu'est-ce qu'une crise et comment la traiter ?*

#### *1.1. Essai de définition*

De nombreuses définitions ont été données ces dernières années. Toutes sont bonnes. Il ne s'agit pas ici d'en trouver de nouvelles, d'autant plus que lorsqu'on se trouve en période de crise, en général on s'en rend compte très vite, et dès lors, une définition n'est plus nécessaire.

Nous nous contenterons de rappeler de façon non exhaustive ce qui arrive lors de l'entrée en crise.

L'entrée en crise, c'est :

- Le choc
- Une alerte tardive ou mal traitée
- Le caractère massif et fulgurant de l'épreuve

- Le caractère inédit de l'événement
- L'inertie individuelle devient l'inertie organisationnelle
- La lourdeur de tout fonctionnement administratif
- La saturation des opérateurs
- Les idées fixes, les idées préconçues
- Une mobilisation laborieuse
- Des absences paralysantes
- La déstabilisation, s'il faut abandonner les procédures standard
- Les conflits au sein même des états-majors
- Le tourbillon des acteurs
- Le piège infernal des médias
- Une réaction réflexe : le repli sur soi

Aujourd'hui, notre société s'est accoutumée aux risques. Les crises liées à des inondations, à des incendies ou à des problèmes industriels se gèrent relativement bien. Seule l'ampleur de la catastrophe ne permet plus l'appréhension du problème. Ce fut le cas à Toulouse. L'organisation des services était parfaite, mais la coupure brutale des moyens de communication n'a pas permis de prévenir différents services ou acteurs. Finalement les réflexes naturels ont bien joué et chacun a rejoint son poste.

La crise est plus difficilement gérable quand le facteur humain prend le dessus ce qui est systématiquement le cas lorsque la crise est mal identifiée, donc mal traitée. Dès lors, on assiste à l'apparition des rumeurs et à la remontée des problèmes non traités.

## 1.2. Identification de la crise

Compte tenu de l'organisation de la France, tout événement pouvant provoquer une crise sera assez rapidement signalée à la puissance publique (Etat, municipalités, préfecture...). C'est à elle qu'il appartiendra de décider des réponses à fournir et de leur importance.

Il est donc essentiel de déterminer rapidement s'il y a crise potentielle, et dans l'affirmative, d'identifier la crise.

Pour identifier la crise, on peut s'appuyer sur les peurs et les craintes de l'opinion et sur le type d'événements qui survient régulièrement.

Conséquences \ Domaine	Survie	Environnement direct	Société
Victimes			
Dégâts			
Enfants			
Loi des séries			
Conséquences matérielles			
Conséquences immatérielles			
Conséquences humaines			
Conséquences pour l'avenir			

Matrice d'analyse du contexte

### *1.2.1. Survie*

On retrouve dans ce domaine tout ce qui peut porter atteinte à notre survie de façon durable : épidémie (SRAS), bactérie (légionellose), pollution de l'air ou de l'eau à la suite d'une catastrophe nucléaire ou industrielle (Tchernobyl ou Bhopal), crise alimentaire (listériose). Les réactions humaines face à ce type de drame sont empreintes d'émotion et difficilement contrôlables. L'explication pédagogique est alors quasiment impossible.

### *1.2.2. Environnement direct*

On retrouve dans ce domaine les catastrophes naturelles comme les tempêtes, les inondations, la sécheresse, les pollutions industrielles de type marées noires, les incendies, les explosions de gaz, les effondrements de terrains ou de bâtiments...

### *1.2.3. Société*

On retrouve dans ce domaine les crises sociales (fermeture d'usines) mais aussi les drames dont l'origine est due à des malveillances ou à des fautes humaines (crimes, enlèvement d'enfants, accidents, attentats...).

## *1.3. Analyse de la crise*

Une fois la crise identifiée, il est nécessaire de l'analyser pour identifier les tâches à accomplir, les questions de la population, les éventuelles questions des journalistes.

- Les faits : recenser tous les faits concernant la crise
- Les certitudes
- Les doutes
- Les questions en suspens
- L'historique : retracer l'historique des événements
- Les victimes : obtenir le nombre de victimes
- Les services et personnes mobilisés
- L'implication de la puissance publique : décrire le rôle de l'acteur public et l'implication de ses services
- La période : analyser la période concernée (week-end, vacances, rentrée scolaire, élection, festival, etc.)
- La localisation/description du lieu

## *1.4. Analyse des faits*

Après cette première analyse de la crise, il convient de commencer à analyser les faits afin d'obtenir des premières réponses à des questions qui seront nécessairement posées par les usagers et les journalistes :

- Quelles causes ?
- Quelles responsabilités ?
- Était-ce prévisible ?
- Quelles conséquences ?

## 1.5. Analyse du risque médiatique

Enfin, il convient d'envisager un écho médiatique disproportionné ou traité sous un angle particulièrement défavorable. L'analyse des couvertures possibles par les médias permettra de préparer la communication avec la presse :

- Le caractère exceptionnel entraîne souvent une couverture médiatique exceptionnelle.
- La loi des séries : le journaliste a la capacité de retrouver très rapidement des faits similaires et traiter son article sous l'angle de la loi des séries.
- Le nombre et la qualité des victimes entraîneront aussi un traitement particulier de l'information.
- Le contexte et les rapprochements possibles peuvent être souvent dommageables pour la collectivité publique.

## 2. La notion de risques liés à l'alimentation et l'analyse des risques

### 2.1. Les risques alimentaires

#### 2.1.1. Leur nature

Le règlement CE n°178/2002 définit le risque comme étant une fonction de la probabilité et de la gravité d'un effet néfaste sur la santé, du fait de la présence d'un danger. Un danger est un agent biologique, chimique ou physique présent dans les denrées alimentaires ou les aliments pour animaux, ou un état de ces denrées ou aliments pour animaux pouvant avoir un effet néfaste pour la santé.

L'article 14<sup>1</sup> introduit par ailleurs la notion nouvelle d'aliment " *préjudiciable à la santé* ". Il va de soi que la denrée est dite préjudiciable lorsqu'elle produit un tel effet réel immédiat ou rapproché sur la santé du consommateur (intoxication alimentaire). Mais le règlement va beaucoup plus loin. Il ajoute également :

- l'effet non seulement réel, mais aussi probable. Il n'est pas nécessaire que l'effet soit prévisible, voire prédictible (prévention); il peut être seulement possible (précaution) ;
- l'effet à long terme, soit se produisant seul, soit se produisant après un premier effet à court terme ;
- l'effet sur la descendance du consommateur, ce qui vise un effet sur plusieurs générations (effet mutagène) et pas seulement un effet sur l'enfant porté par une femme enceinte ;
- les effets toxiques cumulatifs réels et probables ;
- les effets liés à " *des sensibilités sanitaires particulières d'une catégorie spécifique de consommateurs lorsque la denrée alimentaire lui est destinée* ", ce qui suppose que la denrée soit explicitement et formellement proposée à une catégorie identifiable de consommateurs : nourrissons, femmes enceintes, personnes allergiques, etc.

Il résulte de ces critères une définition assez large de la denrée alimentaire préjudiciable qui conduit à :

- envisager que des effets d'origine nutritionnelle puissent être considérés comme préjudiciables à la santé humaine au sens du règlement 178/2002 même s'il ne fait pas de doute que les effets éventuellement préjudiciables à l'état physiologique des consommateurs résultent plus d'un assemblage individuel inadéquat des aliments, et d'un déséquilibre du régime alimentaire, que de la consommation d'un aliment en particulier. Toutefois, la mise à disposition

---

1. Voir avis n°48 du CNA sur la préparation de l'entrée en vigueur du règlement CE n°178/2002

d'informations pertinentes permettant à la population générale ou à des groupes de population spécifiques de limiter les effets qui s'avéreront préjudiciables pourra devenir nécessaire au nom de la prévention.

- constater que, quel que soit l'effet d'origine nutritionnelle susceptible d'être en cause, l'information disponible ou délivrée au consommateur sera un élément important d'appréciation du caractère éventuellement préjudiciable à la santé des aliments en question, conformément à l'article 14 §3-b.
- remarquer que certains effets préjudiciables font déjà l'objet de dispositions spécifiques visant à informer les consommateurs concernés. Ainsi, les denrées alimentaires contenant une substance allergène ou à l'origine d'intolérance alimentaire ont fait l'objet de dispositions particulières d'étiquetage<sup>2</sup>.

### 2.1.2. *Les difficultés de communication sur des risques asymptotiques*

Un paradoxe, qui concerne aussi les risques alimentaires a trait à l'exigence croissante des citoyens de mettre fin à des risques déjà quasi-éliminés. Tocqueville avait déjà repéré ce paradoxe du " presque atteint " dans le fait que les citoyens dénonçaient d'autant plus les inégalités que les sociétés devenaient égalitaires. Le fait de stigmatiser les risques alimentaires résiduels comme particulièrement inacceptables dans notre société relèverait donc de cette logique.

Un éclairage complémentaire est fourni par la notion d'asymptote de sécurité, développée notamment par René Amalberti (1999). Elle concerne des systèmes " ultrasûrs ", comme le transport aérien ou ferroviaire, dans lesquels le niveau d'accidents est extrêmement faible<sup>3</sup> mais demeure stable depuis une vingtaine d'années, en dépit des renforcements constants des dispositifs de sécurité. Cette stagnation a plusieurs corollaires :

- les catastrophes qui se produisent correspondent le plus souvent à des défaillances imprévues, voire inexplicables et sont présentées comme des événements " qui n'auraient pas dû se produire ". Ces catastrophes conduisent donc le public à considérer que le système n'est pas réellement maîtrisé par les opérateurs et est donc susceptible de générer de nouvelles catastrophes. De ce fait, ces systèmes ont une faible acceptabilité sociale.
- les tentatives d'amélioration du système ne reposent plus sur l'analyse des accidents, heureusement trop rares, mais sur l'analyse des incidents et erreurs mineurs. Or, il est possible que la réduction de la fréquence de ces incidents n'ait que peu de liens, dans de tels systèmes, avec la diminution du risque de catastrophes. Cette ambition de réduction des incidents conduit par contre à des modifications fréquentes des pratiques, modifications susceptibles de générer de nouveaux dysfonctionnements difficiles à prévoir. Au pire, on peut avancer que la diminution de la fréquence des erreurs et incidents réduit la vigilance des opérateurs et renforce à tort leur confiance dans le système, conduisant ainsi à une augmentation du risque d'accident majeur.
- de ce fait, ces systèmes ultrasûrs peuvent très bien, en cas de catastrophe majeure, être remplacés par des systèmes moins sûrs mais présentant aux yeux du public un meilleur potentiel d'amélioration et une maîtrise plus convaincante par les opérateurs.

L'application de cette analyse aux systèmes alimentaires modernes semble particulièrement pertinente et souligne l'une des causes de leur instabilité.

En outre, le retour d'expérience devient inopérant dès lors qu'un incident ne livre pas nécessairement des enseignements pour prévenir le suivant. Il s'ensuit une impression que le système n'est plus maîtrisé et il devient pratiquement impossible de communiquer sur les mesures prises pour assurer la

2. Directive 2003/89 du 10 novembre 2003 modifiant la directive 2000/13 en ce qui concerne l'indication des ingrédients présents dans les denrées alimentaires.

3. Environ une catastrophe par million de mise en œuvre, une mise en œuvre correspondant à un vol d'avion où à la circulation d'un train sur un trajet donné.

sécurité des usagers, en l'espèce les consommateurs.

## 2.2. *L'analyse des risques*

L'objectif d'un système d'analyse des risques<sup>4</sup> est de permettre aux citoyens de vivre dans une société où les risques qui pourraient les atteindre sont reconnus, évalués et effectivement réduits par les décideurs publics à un niveau socialement accepté. Le processus comporte trois volets interconnectés : l'évaluation, la gestion et la communication.

### 2.2.1. *L'évaluation des risques*

Il s'agit d'un processus scientifique comprenant 4 étapes :

- **Identification des dangers** : identification des agents biologiques, chimiques et physiques susceptibles de provoquer des effets adverses pour la santé ;
- **Caractérisation des dangers** : évaluation qualitative et/ou quantitative de la nature des effets adverses pour la santé associés aux agents biologiques, chimiques et physiques qui peuvent être présents dans un aliment ;
- **Evaluation de l'exposition** : évaluation qualitative et/ou quantitative de l'ingestion probable d'agents biologiques, chimiques et physiques par le biais des aliments, ainsi que par suite de l'exposition à d'autres sources, le cas échéant ;
- **Caractérisation des risques** : estimation qualitative et/ou quantitative, compte tenu des incertitudes inhérentes à l'évaluation, de la probabilité de la fréquence et de la gravité des effets adverses connus ou potentiels sur la santé susceptibles de se produire dans une population donnée, sur la base de l'identification des dangers, de la caractérisation des dangers, et de l'évaluation de l'exposition.

### 2.2.2. *La gestion des risques*

La gestion des risques est un processus distinct de l'évaluation des risques qui consiste à mettre en balance les différentes politiques possibles, en consultation avec les parties intéressées, à prendre en compte l'évaluation des risques et d'autres facteurs légitimes, et, au besoin, à choisir les mesures de prévention et de contrôle appropriées.

### 2.2.3. *La communication sur les risques*

La communication sur les risques est un échange interactif, tout au long du processus d'analyse des risques, d'informations et d'avis sur les dangers et les risques, les facteurs liés aux risques et les perceptions des risques et de la gestion des risques, entre les consommateurs, les entreprises du secteur alimentaire et du secteur de l'alimentation animale, les milieux universitaires et les autres parties intéressées. Il concerne notamment l'explication des résultats de l'évaluation des risques et les fondements des décisions prises en matière de gestion des risques.

## 2.3. *Les limites du processus standard de l'analyse des risques relatives à la communication*

### 2.3.1. *Des modalités de communication qui génèrent le doute*

Un seul modèle est utilisé, celui de l'instruction publique<sup>5</sup>: le public est ouvertement utilisé comme récepteur d'informations, ce qui aboutit généralement à ce que les décisions soient ressenties comme manquant de transparence.

Le dispositif actuel ne prévoit jamais d'évaluation des risques par les profanes, ou au moins un questionnement, alors qu'ils ont :

- une rationalité qui a fondé le concept de " théorie sociale du risque " : hiérarchisation

4. Règlement CE n°178 /2002, art.3 § 10 à 13.

5. Théorie proposée par Pierre LASCOUMES et Michel CALLON

adéquate, prise de risque assortie de contreparties, approche qualitative du risque.

- des savoir-faire spécifiques de nature à préciser les risques " réels " : informations sur conditions concrètes d'utilisation d'un produit, matérialisation des erreurs d'utilisation, des difficultés de compréhension.
- des attentes qui peuvent constituer des contreparties à la prise de risque : développement durable, commerce équitable, travail des enfants, bien-être animal.

En outre, alors même que nous serions dans une " société du risque ", il n'existe pas de communication comparative des différents domaines de risques et par conséquent très peu de référents pour le profane.

Enfin, les mesures prises par les autorités sont d'autant plus difficiles à faire accepter que le modèle standard de l'analyse des risques méconnaît les dimensions multiples de l'alimentation et qu'il ne se situe pas pour l'aliment, à l'inverse du médicament, dans une balance bénéfices/risques.

### *2.3.2. Une fonction qui n'est pas dévolue à une autorité donnée*

Sur le fondement du principe que la communication sur les risques est une fonction qui consiste à ce que les instances qui participent à l'évaluation et à la gestion des risques rendent publics les résultats de leurs travaux, cette fonction n'est pas dévolue à une autorité en particulier. Il s'ensuit une impression générale de cacophonie dès lors que les autorités scientifiques ou administratives, les responsables professionnels, peuvent être amenés à répondre aux mêmes questions avec des différences notables.

Ce constat milite pour que les procédures utiles soient élaborées afin de mieux organiser la communication sur les risques, spécialement en période de crise.

### *2.4. Les aspects juridiques de la communication sur les risques*

Différentes configurations sont possibles par l'agencement des trois principes qui gouvernent l'information attendue :

- principe de transparence
- principe de cohérence
- principe d'indépendance

#### *2.4.1. La communication par les pouvoirs publics*

##### *2.4.1.1. Qui ?*

###### *2.4.1.1.1. Hors période de crise grave*

L'indépendance des sources prime sur la cohérence et la coordination. Trois sources disposent d'un pouvoir indépendant de communiquer :

- Commission européenne : art. 16, dir. 2001/95 du 3 déc. 2001
- AESA : art. 22, R. 178/2002
- Etat : art. 16, dir. 2001/95 du 3 déc. 2001 ; art. 3.13, R. 178/2002. Ou "Pouvoirs publics " (art. 10, R. 178/2002). Ou Etats membres (art. 17, R. 178/2002).

S'agissant de l'Etat, il n'y a pas de précision quant à une personne, instance ou institution qui serait chargée de centraliser et réaliser cette communication en direction du public et des consommateurs. Il est seulement distinctement fait référence :

- aux " responsables de l'évaluation des risques " (art. 3.13, R. 178/2002)

- à ceux de la " gestion des risques " (art. 3.13, R. 178/2002)

#### 2.4.1.1.2. *En cas de crise grave*

Une cellule de crise a été instituée (art. 57, R. 178/2002). Elle a un rôle de coordination, mais pas de pouvoir de décision. Elle reçoit toutes les données et informations et, notamment, assure la communication en direction du public.

Conditions d'existence d'une crise grave (Décision avec rectificatif 2004/478/CE de la Commission du 29 avril 2004 relative à l'adoption d'un plan général de gestion des crises dans le domaine des denrées alimentaires et des aliments pour animaux) : Le plan de gestion des crises est mis en œuvre lorsque la situation implique un risque grave direct ou indirect pour la santé humaine et/ou lorsqu'elle est perçue ou présentée au public comme impliquant un tel risque. Il faut aussi que le risque soit propagé ou puisse être propagé par une partie importante de la chaîne alimentaire. Il faut enfin la possibilité importante que le risque s'étende à plusieurs Etats membres et/ou pays tiers.

#### 2.4.1.2. *Quand ?*

Lorsqu'il existe des motifs raisonnables de soupçonner un risque pour la santé humaine ou animale (art. 10, R. 178/2002).

Tout au long du processus d'analyse (évaluation, gestion, communication) des risques (art. 3.13, R. 178/2002).

#### 2.4.1.3. *Quoi ?*

##### 2.4.1.3.1. *Ce qui est présenté comme obligatoire*

- Les informations dont disposent les autorités des Etats membres ou la Commission ayant trait aux risques sanitaires : en particulier les informations sur l'identification des produits à risque, sur la nature du risque et sur les mesures prises (art. 16, dir. 2001/95 du 3 déc. 2001 et art. 52.1, R. 178/2002).
- L'explication des résultats de l'évaluation des risques et des fondements des décisions prises en matière de gestion des risques (art. 3.13, R. 178/2002).
- La nature du risque, denrée alimentaire ou aliment pour animaux concernés, l'objet du risque, les mesures prises ou sur le point d'être prises (art. 10, R. 178/2002).

##### 2.4.1.3.2. *Ce qui ne paraît pas obligatoire*

- Les risques économiques et informations à caractère économique : coût des mesures ; bilan coûts/avantages...
- Les raisons pour lesquelles on décide de ne pas prendre telles ou telles mesures.
- Les risques nutritionnels. Reste cependant la question des risques sanitaires particuliers (allergies ou spécifiques à une catégorie de personnes telle celle des femmes enceintes, des personnes âgées...).
- Les bienfaits de tel composant/denrée/produit ; on bascule même plutôt du côté des interdictions (ex. des allégations santé).

#### 2.4.1.4. *Comment ?*

##### 2.4.1.4.1. *Communication sur les risques en général*

- Faire la différence entre principe de transparence (information disponible) et obligation d'informer (information mise au niveau langagier du destinataire et acheminée jusqu'à lui).

- Donner une information fiable, objective, compréhensible (art. 22.9.j, R. 178/2002) ; information fiable, objective et facilement accessible (art. 40.2, R. 178/2002).

#### *2.4.1.4.2. Communication sur les risques en cas de crise*

Sont prévus l'établissement d'un plan général comprenant les modalités pratiques du principe de transparence spécifique (principe limité par la confidentialité d'informations protégées par un monopole/secret des affaires) et une stratégie de communication (art. 55, R. 178/2002 et décision avec rectificatif 2004/478/CE de la Commission du 29 avril 2004 relative à l'adoption d'un plan général de gestion des crises dans le domaine des denrées alimentaires et des aliments pour animaux, points 7 et 8).

### *2.4.2. La communication par les entreprises*

#### *2.4.2.1. Sélection de textes*

- Art. 5, dir. 2001/95 du 3 déc. 2001 ; art. 3.13, R. 178/2002
- Art. 19, R. 178/2002
- Art. L. 221-1.2, C. consom., à venir avec l'adoption du projet de loi
- Art. L. 213-1, C. consom. : tromperie sur les risques inhérents à l'utilisation du produit (sanction pénale)
- Art. L. 221-1-2, C. consom. : (sanction pénale)

### *2.4.3. Conséquences*

#### *2.4.3.1. Droit commun de la responsabilité*

Sont définies la responsabilité civile et pénale des entreprises (art. L. 213-1 et s., C. consom. si tromperie du consommateur sur les risques du produit, aggravée si a eu des conséquences dommageables sur la santé des personnes) ou des fonctionnaires ; la responsabilité de l'Etat.

#### *2.4.3.2. Responsabilités liées aux insuffisances de la communication*

Il s'agit du manquement à l'obligation d'information, au principe de transparence, pour lequel une obligation de résultat est posée.

#### *2.4.3.3. Cas particulier de la responsabilité liée à la surestimation des risques*

Rien ne s'y oppose, mais les victimes seront plus les entreprises que les consommateurs. La problématique qui reste en suspens est celle du choix entre indemnisation en amont pour le coût lié aux mesures de gestion du risque (ex. de l'ESB), et responsabilité en aval si des excès sont constatés ou si des mesures injustifiées sont prises (responsabilité de l'Etat).

#### *2.4.3.4. Pour limiter (le coût de) la responsabilité*

- Sincérité/loyauté (ne jamais mentir ; toujours tout dire à quelqu'un, mais pas forcément tout à tout le monde, tout de suite) ;
- Développer la communication sur les risques nutritionnels (un consommateur averti sait les risques qu'il prend en choisissant librement son alimentation ; théorie de l'acceptation des risques) : la responsabilisation du consommateur contribue à alléger le poids de la responsabilité des entreprises et de l'Etat ;
- Développer l'assurance directe (souhait des assureurs) plutôt que l'assurance de responsabilité : c'est un argument économique puisque l'assurance directe permet une dilution du risque sur un très grand nombre de personnes et donc un lissage des indemnisations par capitalisation

des primes, tandis que l'assurance responsabilité conduit en se développant à l'explosion des primes et ainsi à la non-assurance. L'assurance directe conduit à un transfert du poids des dommages sur les consommateurs, d'où la nécessité de développer la communication sur les risques.

### 3. *Le consommateur et les acteurs de la communication sur l'alimentation*

#### 3.1. *Le consommateur*

##### 3.1.1. *L'omnivore inquiet*

Le consommateur-mangeur est un omnivore qui doit satisfaire à deux impératifs contradictoires : celui de varier son alimentation qui le pousse à innover et celui d'assurer son équilibre nutritionnel et sa sécurité alimentaire qui le contraint à la prudence. De ces deux caractères contradictoires, résultent ce que Claude FISCHLER appelle le " paradoxe de l'omnivore " qui génère une anxiété dans le rapport de l'homme avec son alimentation.

Manger, c'est incorporer son aliment sur le plan réel et imaginaire, c'est incorporer tout ou partie de ses propriétés. Nous devenons ce que nous mangeons. C'est ce qu'on appelle le principe d'incorporation. Or l'homme des sociétés occidentales vit à 85% en milieu urbain. Il est donc très éloigné de l'agriculture, de l'élevage, et des industries alimentaires dont il ignore quasiment tout. Il est confronté à des produits de plus en plus finis présentés dans des emballages qui répondent à des besoins de protection, de logistique et d'hygiène. Face à ces packagings, le mangeur ne peut utiliser ses organes sensoriels pour appréhender les produits. Le consommateur du prêt à manger ne peut s'approprier les aliments avant de les incorporer d'autant qu'ils sont préparés par des inconnus. En application du principe d'incorporation, face à la " modernité alimentaire ", par suite de son ignorance et de son éloignement de ses ressources alimentaires, il va être difficile pour le consommateur-mangeur de savoir qui il est et ce qu'il va devenir.

Paradoxe de l'omnivore et principe d'incorporation sont chez le consommateur-mangeur des sources d'anxiété qui vont le rendre particulièrement sensible aux mauvaises nouvelles donc aux crises alimentaires.

Les études sur la perception du risque et la communication montrent que dans de telles situations, il ne suffit pas d'informer ou d'expliquer pour calmer. C'est une condition nécessaire mais pas suffisante. Ainsi au cours des dernières années, les échecs des campagnes d'information peuvent être attribués en partie au moins à la non prise en compte du risque des représentations, des attitudes, des connaissances et des croyances des populations correspondant aux différentes cultures alimentaires.

Par ailleurs, il a été montré que la réaction des consommateurs au risque de contamination est loin d'être uniforme. Ainsi certains demandent une réponse basique " oui ou non ", alors que d'autres souhaitent partager les connaissances et les incertitudes. Il existe donc une grande variabilité dans la réponse individuelle au risque, et en situation de crise les individus les plus sensibles seront ceux pour qui les produits incriminés sont les moins ancrés culturellement et les plus faibles consommateurs. En outre, des travaux ont mis en évidence que les consommateurs font confiance aux informations qui confirment leurs convictions alimentaires initiales et rejettent celles qui les infirmeraient, comme sujet à caution, erronés ou non représentatives.

Enfin, le consommateur aura tendance à surestimer les risques à faible probabilité, et à sous-estimer les risques à forte probabilité.

En conséquence, les messages devront s'adapter aux récepteurs multiples ou faire le choix de la cible en fonction des typologies de la population face aux risques (populations *risque zéro, peu sensibles, sensibles, difficiles*).

### 3.1.2. *Les associations qui le représentent*

Les associations de consommateurs ont trois missions :

- L'aide aux consommateurs en les informant sur leurs droits et en les aidant à régler les litiges ;
- La représentation auprès des pouvoirs publics et des professionnels ;
- L'information des consommateurs.

Si les deux premières missions sont globalement bien assurées, la mission d'information du consommateur en matière alimentaire et particulièrement en situation de crise, possède une forte marge de progrès. En effet, face à une problématique complexe, les associations ne disposent pas toujours d'une source suffisamment renseignée, crédible, accessible et adaptée, et les moyens dont elles disposent sont souvent limités. En outre, ces associations ne sont pas associées à la construction des messages préparés par les instances d'expertise et les gestionnaires du risque. Elles reçoivent une information descendante venant des détenteurs du savoir et du pouvoir mais sans interactivité. N'étant pas partie prenante de l'information, il leur faudra une forte dose de confiance pour en accepter le contenu, ce qui est improbable considérant le contexte actuel. Cet état de fait est d'autant plus regrettable que les associations de consommateurs sont reconnues par l'opinion publique comme des interlocuteurs crédibles.

### 3.1.3. *L'opinion et ses peurs*

La dramaturgie des informations notamment télévisées produit une " lente imprégnation de violence, la construction d'un imaginaire de champ de ruines ", dominé par le sentiment d'une menace globale et de l'omniprésence des risques. Or, un individu est rassuré lorsqu'il maîtrise son environnement direct et sa survie.

Maîtriser son environnement direct, c'est avoir un logement avec un minimum de confort et disposer d'un certain nombre de services, la capacité de pouvoir se déplacer, gagner sa vie, comprendre ce qui se passe autour de soi.

Maîtriser sa survie, c'est pouvoir se nourrir en toute sûreté, se reproduire sans risque, pouvoir être soigné.

Or, ces dernières années, l'accélération du progrès scientifique a été telle qu'elle est devenue inquiétante. L'homme n'est plus à même d'appréhender l'évolution qu'il provoque et les découvertes actuelles, au lieu de rassurer sur l'avenir, sont souvent sources d'angoisse, qu'il s'agisse de la génétique, des NTIC (Nouvelles technologies de l'information et de la communication), des biotechnologies et des nanotechnologies.

Parallèlement, il a vécu depuis vingt ans la pollution radioactive, le sida, la vache folle, les catastrophes industrielles, les marées noires, la pollution de l'air et le terrorisme.

L'individu a naturellement développé des peurs liées à un environnement peu sûr, à une nourriture parfois mortelle et à un développement technologique mal maîtrisé.

### 3.1.4. *L'ère du soupçon*

Dans ce contexte anxiogène, et dans une société caractérisée par une hypersegmentation, il s'agit pour chacun de " survivre le mieux possible dans un état de bonheur individuel le plus maîtrisé possible " c'est-à-dire de s'adapter " chacun pour soi " et de mettre la situation sous contrôle. Si j'en ai les moyens, le risque devient " mon problème ". Si je n'en ai pas les moyens, alors on entre dans une logique de dénonciation ; " si ce n'est pas moi ce sont donc les autres ", c'est-à-dire les pouvoirs publics, les entreprises, les élites.

Ces vingt dernières années ont vu nombre d'événements ayant marqué durablement l'opinion publique. Ainsi au moment de la catastrophe de Tchernobyl ou la désinformation fut la règle, on découvrit la réalité du sida et la zone d'ombre qui avait entouré l'affaire du sang contaminé. Au contraire, lors de la catastrophe industrielle de Toulouse, il y eut trop d'informations et trop rapidement ! Intervenue dix jours après les attentats du " 11 septembre ", l'explosion de l'usine AZF attira en quelques heures plusieurs centaines de journalistes, le Président de la République, le Premier ministre et plusieurs membres du Gouvernement. La France avait-elle, elle aussi, ses attentats terroristes ? Rapidement les rumeurs les plus folles apparurent. Le procureur de la République exposa alors sa conviction d'un accident industriel, malheureusement sans les preuves scientifiques qui ne devaient arriver que longtemps après.

Ainsi comment croire aujourd'hui d'emblée une personnalité politique, un scientifique ou un industriel ? Leurs erreurs de communication, souvent, leur désinvolture parfois, ont donné naissance au soupçon. Leur parole est remise en cause dès qu'elle est prononcée.

### 3.1.5. *La perte des grands référents*

Force est de constater que nous sommes désormais dans une société de défiance dominée par le déclin des figures d'autorité (la République et ses élus, l'Eglise, l'Education nationale, l'Armée), la fin des représentations séculaires d'autorités qui balisaient nos comportements ; fin liée à la banalisation d'une question subversive : qu'elle est la valeur d'une autorité sans résultat ? Car seule la compétence, c'est-à-dire la capacité de générer des résultats fabrique des légitimités.

Lors d'une crise, on se retrouve donc face à des populations désorientées, plus enclines à chercher un bouc émissaire ou à encourager la rumeur qu'à affronter la réalité.

## 3.2. *L'expert et l'expertise*

### 3.2.1. *La décennie de tous les changements*

Le constat général de la nécessité d'une réforme des instances d'expertise scientifique, de veille sanitaire et de gestion des risques, a été dressé à la suite des alertes sanitaires de la fin des années 80 (vins italiens au méthanol en 1986 par exemple) et du début des années 90 (polémiques sur les effets de l'accident nucléaire de Tchernobyl en 1990, épisodes de listériose en 1992 et 1993). Mais l'événement déclenchant est bien l'annonce faite en mars 1996 par les autorités du Royaume-Uni d'un lien possible entre les cas humains dus au nouveau variant de la maladie de Creutzfeldt Jakob et l'ESB.

Certains dysfonctionnements des institutions communautaires et françaises sont alors apparus plus clairement. Au niveau européen, il s'est avéré que la priorité avait été donnée aux exigences économiques, les impératifs du marché unique ayant primé sur la prise en compte de préoccupations sanitaires. En France, la crise a d'abord mis l'accent sur les inconvénients liés à la concentration de responsabilités administratives antagonistes. En effet, l'indépendance des contrôles ne pouvait être pleinement garantie en raison du rattachement de certains services d'inspection à une administration également chargée de défendre les intérêts économiques de l'industrie agroalimentaire.

Cette crise a aussi montré que la veille sanitaire n'était ni bien assurée ni suffisamment coordonnée, alors que de multiples institutions y participaient. Même si la création du Réseau national de santé publique (RNSP) avait constitué un réel progrès au début des années 90, la connaissance des risques liés à l'alimentation demeurait insuffisante, avec des lacunes portant par exemple sur le nombre total de malades ou de décès résultant d'infections alimentaires.

En ce qui concerne l'expertise, des progrès avaient été réalisés à partir de la fin des années 80 mais elle demeurait toujours dispersée entre de multiples structures insuffisamment développées. C'est ainsi qu'en France fut adoptée la loi du 1er juillet 1998 relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme qui créa plusieurs

agences sanitaires dont l'Agence française de sécurité des aliments (Afssa) et au niveau communautaire le règlement CE n°178/2002 qui mit sur pieds l'Autorité européenne de sécurité alimentaire (AESA).

### 3.2.2. *La finalité et les principes organisationnels de l'expertise sanitaire*

L'expertise scientifique trouve sa place dans un processus global d'analyse des risques dès lors qu'elle permet au gestionnaire des risques de disposer d'éléments d'évaluation aussi objectivement fondés que possible. La norme NF X 50-110 de l'AFNOR qui définit l'expert<sup>6</sup> et l'expertise<sup>7</sup> constitue un référentiel approprié pour penser son organisation et ne pas s'éloigner de cette finalité.

La mise en place des instances de veille et d'expertise sanitaire a obéi aux principes organisationnels suivants :

- un principe d'autonomie et de responsabilité : il convenait de constituer des structures permettant une identification claire de l'autorité décisionnaire. C'est en application de ce principe que le statut d'établissement public a été retenu aussi bien pour l'Institut de veille sanitaire que pour les deux agences de sécurité sanitaire Afssa et Afssaps ;
- un principe dit " de spécialité " : afin d'assurer la pertinence et la crédibilité de leurs décisions, les institutions chargées de promouvoir la sécurité sanitaire doivent agir en fonction des seules préoccupations sanitaires, à l'exclusion notamment de considérations économiques ;
- un principe de suffisance de moyens financiers et humains : l'insuffisance des moyens financiers et humains de l'administration sanitaire était une des raisons des dysfonctionnements identifiés. A cet égard, le statut d'établissement public permettait d'envisager l'affectation de nouvelles ressources (redevances, taxes, emprunts, dons et legs, etc.).
- un principe de séparation fonctionnelle de l'évaluation scientifique des risques et de la gestion des risques alimentaires.

L'expertise, en particulier la constitution des comités d'experts spécialisés (CES), a été organisée selon des principes de collégialité, d'indépendance (en particulier financière), de transparence<sup>8</sup>, de qualité et de réactivité.

### 3.2.3. *Conséquences de l'avènement d'une expertise sanitaire*

#### 3.2.3.1. *Sur la perception des risques*

Parce que l'expertise sanitaire est dédiée aux seuls risques liés à l'alimentation, elle entretient un bruit de fond sur les risques que les relais d'opinion reprennent et entretiennent. Il suffirait sans doute qu'une compétence en matière d'évaluation des bénéfices sanitaires soit ajoutée à celle relative à l'évaluation des risques sanitaires pour que la communication de l'autorité scientifique s'en trouve rééquilibrée et donc plus en adéquation avec ce que pratique chaque consommateur au moment de ses choix alimentaires, à savoir une comparaison risques/bénéfices.

#### 3.2.3.2. *Sur la communication des experts*

Depuis les crises alimentaires citées précédemment, les experts de ce domaine ont dans leur grande majorité l'impression d'avoir perdu du crédit auprès de l'opinion qui leur reproche pêle-mêle leurs liens avec les intérêts économiques, l'emploi d'un langage ésotérique trop ou trop peu alarmiste, la responsabilité de participer au développement de nouvelles technologies qui ne seraient pas sûres et ne s'inscriraient pas dans une démarche de progrès pour l'Homme, pour l'animal ou pour l'environnement.

---

6. Expert : personne dont la compétence, l'indépendance et la probité, lui valent d'être formellement reconnue apte à réaliser des travaux d'expertise.

7. Expertise : ensemble d'activités ayant pour but de fournir à un décideur, en réponse à la question posée, une interprétation, un avis ou une recommandation aussi objectivement fondés que possible, élaborés à partir des connaissances avérées disponibles et des démonstrations accompagnées d'un jugement professionnel.

8. Les avis doivent mentionner les opinions minoritaires

Parce que l'alimentation est devenue un sujet de société, un sujet politique même, les experts, devant les médias, font preuve de prudence par crainte de se faire piéger ou de voir leurs propos transformés, ou instrumentalisés. Certains même, refusent toute communication (cas des OGM). Cette discrétion laisse le champ libre à d'autres acteurs plus ou moins enclins à l'objectivité.

En outre, la publicité des avis des agences relève de la direction générale des établissements chargés de l'expertise, que l'opinion assimile à tort ou à raison à l'univers politico-administratif. La communauté scientifique a vraisemblablement perdu des territoires d'expression qu'elle utilisait avant que les instances d'évaluation ne soient créées, d'autant que les experts membres des comités sont tenus au devoir de réserve.

Un paradoxe doit donc être souligné : c'est au moment de consacrer en droit comme en faits le processus de l'analyse des risques, et notamment son pilier de la communication sur les risques, que les référents scientifiques disparaissent pour des raisons diverses, la moindre n'étant pas d'avoir oublié de leur aménager un espace d'expression directe avec les citoyens.

### *3.3. Le producteur et la chaîne alimentaire*

#### *3.3.1. Les organisations professionnelles de la chaîne alimentaire*

Dans l'industrie, le commerce agricole et alimentaire, l'artisanat et les métiers de bouche, il existe plusieurs niveaux de structuration des organisations professionnelles représentatives.

Le niveau le plus élémentaire est une spécialisation des organisations par activité et zone géographique, par branche ou par forme juridique des entreprises adhérentes (coopératives, opérateurs privés). Les entreprises se regroupent dans des syndicats ou fédérations chargés de représenter et de défendre les intérêts d'adhérents qui exercent un même métier.

Il peut exister ensuite des liens de mutualisation, de fédération ou de confédération qui correspondent à un second, voire à un troisième niveau de structuration. Les organisations qui en résultent ne représentent plus un seul métier, mais plusieurs métiers semblables ou d'une même filière. Elles traitent des problèmes transversaux communs à une branche d'industrie ou de commerce sur les plans juridique, scientifique, technique, économique, commercial, social et politique.

#### *3.3.2. Les organisations agricoles*

L'organisation économique des producteurs est une constante de la politique agricole française depuis les lois d'orientation de 1960 et 1962.

##### *3.3.2.1. Les organisations de producteurs*

Dans le secteur de la production, les groupements ont pour but, dans le cadre de ces lois, d'inciter les producteurs, par décision volontaire et personnelle, à se regrouper pour conduire une action collective leur permettant de mieux commercialiser leurs produits.

##### *3.3.2.2. Les organisations de filières ou interprofessions*

Une loi de juillet 1975 a créé les interprofessions agricoles permettant de réunir les organisations les plus représentatives des producteurs avec d'autres catégories d'acteurs (transformateurs, commerçants, etc.) qui souhaitent s'associer pour faciliter et améliorer la gestion de marché d'un produit.

L'organisation interprofessionnelle est un lieu de concertation où des accords interprofessionnels sont élaborés avant d'être homologués par les pouvoirs publics. Toutefois, ces organisations sont des associations volontaires indépendantes qui ne sont pas placées sous la tutelle de l'Etat.

Les accords interprofessionnels portent sur les règles de production, la promotion collective des produits, la définition des zones de production (par exemple pour les vins) et le mode de finance-

ment de ces actions.

### 3.3.2.3. *Les "offices par produits"*

Les mesures prises pour l'orientation des productions étant financées par des circuits tant nationaux que communautaires, il s'avérait nécessaire de disposer d'organismes de droit public pour gérer des crédits publics, communautaires ou nationaux, en y associant les représentants des professions concernées. Cette fonction est impartie aux Offices par produits créés, pour la plupart, par la loi du 6 octobre 1982 et placés sous la tutelle de l'Etat.

Leur mission consiste à orienter les productions dans le sens d'une meilleure adaptation de l'offre et de la demande, notamment dans le cadre de plans de campagne, à entreprendre des actions en faveur de la qualité et à intervenir dans la gestion des marchés.

### 3.3.3. *Les organisations dédiées à la communication professionnelle collective*

Elles sont nombreuses et communément dénommées "collectives". Elles ont été créées dans le cadre des interprofessions pour concevoir et diffuser des messages non concurrentiels en direction du grand public, ou de certaines cibles particulières, dans le but de faire connaître les conditions de production et les efforts consentis par les entreprises pour, par exemple, maîtriser les risques sanitaires.

## 3.4. *Le journaliste et les médias*

### 3.4.1. *Comment travaillent les journalistes ?*

#### 3.4.1.1. *Le journaliste selon la loi*

Le journaliste professionnel est celui qui a pour occupation principale, régulière et rétribuée l'exercice de sa profession dans une ou plusieurs publications quotidiennes ou périodiques ou dans une ou plusieurs agences de presse et qui en tire le principal de ses ressources (article L. 761-2 du Code du travail).

#### 3.4.1.2. *Le métier*

Un journaliste est là pour informer. Quoi de neuf ? Vous avez des infos à me donner ? C'est ainsi qu'il vous accueille. Sceptique, il cherchera toujours à en savoir plus.

Le journaliste est un homme pressé. Il dispose de quelques heures entre la conférence de rédaction (vers 10h) et le bouclage (20h) ou le montage du journal télévisé (11h ou 18h). Il dispose de peu de place pour traiter son sujet, 3 ou 4 feuillets pour un article, une minute trente pour la télévision.

Normalement impartial, le journaliste cherche à laisser s'exprimer les différents points de vue. Il vérifie ses sources et cherche à recouper l'information. L'investigation coûte cher. On assiste donc de plus en plus à de la "révélation", ou simplement à du commentaire.

#### 3.4.1.3. *Les sources du journaliste*

Un journaliste professionnel expérimenté peut avoir à sa disposition plus d'un millier de sources d'informations :

- Agences de presse : l'Agence France Presse diffuse chaque jour entre 400 000 et 600 000 mots.
- Presse quotidienne nationale, régionale, spécialisée : cette catégorie représente plus de 3200 titres ;
- Internet, radios et télés
- Ministères, administrations et institutions

- Associations : plus de 880 000 associations regroupant près de 20 millions d'adhérents constituent un vaste réservoir de diffusion et d'alerte sur tous les sujets.
- Syndicats, confédérations groupements professionnels
- Entreprises
- Correspondants de rédaction
- Réseau personnel

Depuis la loi du 4 janvier 1993, qui modifie l'article 109 du Code de procédure pénale, les journalistes peuvent bénéficier de la confidentialité de leurs sources d'information.

#### 3.4.1.4. *Les lois de proximité*

En raison de la masse d'informations qui lui parvient chaque jour, le journaliste est sans cesse confronté à des choix. Il n'est pas en mesure de tout publier ou de tout diffuser. Il sélectionne parmi ces informations en fonction des ses lecteurs, grâce à des outils appelés " lois de proximité ".

##### 3.4.1.4.1. *La loi de proximité géographique<sup>9</sup>*

Elle est particulièrement utilisée en presse quotidienne régionale. On accorde de l'intérêt à ce qui se déroule à proximité du lecteur. Dans le domaine du fait divers, on l'appelle la loi du " mort-kilomètre " : un mort dans mon village m'intéresse plus que cent morts à 10 000 kilomètres !

##### 3.4.1.4.2. *La loi de proximité chronologique*

Le lecteur est en priorité intéressé par le futur proche et le présent, puis viennent dans l'ordre le passé proche, le futur lointain. Le journaliste commence donc son article par les conséquences ou le constat d'une situation présente, pour ensuite évoquer les causes ou ses origines.

##### 3.4.1.4.3. *La loi de proximité psycho-affective*

Tout ce qui touche la sensibilité du lecteur ou de l'auditeur aide à faire passer l'information. La vie, la mort, l'amour, la réussite, l'échec et... l'argent. Il s'agit donc pour le journaliste de privilégier les aspects les plus vivants, les plus humains. Le concret doit toujours l'emporter sur l'abstrait, le précis sur le général.

##### 3.4.1.4.4. *Les lois de proximité spécifiques*

Comme leur nom l'indique, elles visent un lectorat ciblé. Elles concernent principalement la presse spécialisée : presse féminine, presse sportive, presse pour adolescents...

### 3.5. *Le politique*

En France, la gestion des risques alimentaires est une mission de service public. La responsabilité en est strictement confiée au pouvoir exécutif, donc au Gouvernement, qui définit les moyens à mettre œuvre et les dispositions à prendre en toutes circonstances, pour que le risque alimentaire soit acceptable et accepté par le citoyen. Les moyens consacrés à cette mission sont placés sous contrôle parlementaire et ajustés annuellement par la loi de finances en fonction des besoins ordinaires et exceptionnels.

La gestion du risque alimentaire est donc une prérogative politique qui consiste à mettre en adéquation les recommandations formulées par les instances chargées de l'évaluation scientifique des risques et les moyens de toute nature que la collectivité, les entreprises et les producteurs peuvent consacrer à la maîtrise de ces risques.

D'un point de vue pratique, ce sont les administrations qui prennent en charge la gestion des

---

9. D'après Philippe Bachmann (Communiquer avec la presse écrite et audiovisuelle).

risques qui consiste à mettre en balance les différents scénarios possibles, en consultation avec les parties intéressées, à prendre en compte les résultats de l'évaluation des risques et d'autres facteurs légitimes, et, au besoin, à choisir les mesures de prévention et de contrôles appropriées.

Si les politiques ne sont plus de grands référents, ils gardent leur légitimité du fait de la démocratie et de l'importance du service public en France. Leur autorité reste reconnue même si on estime qu'elle s'est aujourd'hui diluée du fait des instances européennes, de l'importance du pouvoir économique et de la mondialisation.

Lorsque le risque devient manifeste et que l'individu est en manque de repères, c'est naturellement vers l'Etat et ses représentants que l'on se tourne.

### *3.5.1. La nécessaire parole du politique*

#### *3.5.1.1. De la cacophonie à la polyphonie*

Lorsqu'un événement se produit, générateur de crise, l'annonce de cet événement entraîne immédiatement des prises de paroles diverses, souvent contradictoires, rarement légitimes.

Le soupçon est de rigueur, le pire est certain. Une certaine cacophonie s'installe au sein de laquelle les discours essentiels ne seront plus entendus. Il est essentiel d'y mettre fin, sinon apparaîtront les rumeurs, les incompréhensions, la violence ou les " règlements de compte ".

Le politique (au sens du représentant de l'Etat) est tenu de parler. Tel un chef d'orchestre, il va organiser la parole et diriger la polyphonie.

#### *3.5.1.2. Sa fonction lui en donne le droit*

Il se doit de parler le premier, afficher sa compréhension du drame et son éventuelle compassion s'il y a des victimes. Il doit démontrer que la transparence accompagnera toute sa démarche. Enfin il doit évoquer les actions mises en place par ses services ou ceux d'autres organismes. Dans le cas d'une crise qui nécessite des explications techniques, il sera accompagné de l'expert à qui il confiera la parole, le temps de l'explication. Il doit veiller à ce que sa parole ne soit pas contredite par d'autres émetteurs, eux aussi légitimes (autres ministres, autres services de l'Etat).

### *3.5.2. Les discours du politique*

Le premier message doit s'adresser au grand public pour rassurer en montrant la présence de l'Etat.

Simultanément, le politique doit s'exprimer auprès de ses services. Ces derniers sont sollicités tous les jours. Ils sont censés tout savoir. S'ils ne sont pas informés, au mieux ils diront que le politique est mauvais, et ils ressortiront tous les problèmes non réglés, au pire ils inventeront des réponses. C'est ainsi que naissent certaines rumeurs.

Dans un deuxième temps, le politique doit favoriser les relais d'opinion, les décideurs et les présidents d'associations concernées. Ils sont donc en attente d'une information privilégiée. S'ils ne l'obtenaient pas, ils réagiraient négativement à juste titre.

Enfin le politique peut s'adresser à la presse. Un journaliste utilise trois sources différentes pour écrire son article (normalement !). Avant de solliciter le politique, il a pu interroger les experts, les associations, les victimes.

Cette hiérarchie est donc nécessaire. Il faut de même veiller à la cohérence des messages.

Ces différentes prises de parole doivent s'effectuer dans un laps de temps de deux à trois heures après l'annonce de la crise ou du risque.

C'est lui qui parle à la presse.

#### 3.5.2.1. *Le temps des discours*

Dans l'idéal, la première prise de parole du politique a lieu dans les plus brefs délais après que l'événement soit rendu public.

Le politique exprime sa compassion (si nécessaire), expose les faits et évoque les actions mises en œuvre. S'il ne dispose que de très peu d'informations sur les faits, il le dit, et annonce qu'il s'exprimera à nouveau lorsqu'il sera en mesure de fournir plus d'explications.

Ainsi se construit le rythme des annonces et de la communication. Dès qu'un fait nouveau apparaît, dès que le politique a des certitudes, il le fait savoir. Aucune question doit rester sans réponse. Si la réponse manque, on va la chercher et l'on rappelle le journaliste pour la lui donner. Ainsi se construit la crédibilité, et c'est la seule façon d'exister dans la durée.

*Une règle d'or : ne jamais mentir !*

#### 3.5.2.2. *La fin des discours*

Quand doit-on s'arrêter de communiquer ? Lorsqu'on estime que la crise est terminée, un dernier discours sous forme de pre-bilan sera délivré aux mêmes interlocuteurs. Mais des soubresauts sont toujours possibles, à l'occasion d'un événement similaire, d'un autre incident ou en période électorale.

#### 3.5.3. *Après la crise*

##### 3.5.3.1. *Le retour de crise*

La crise ne s'arrête pas le jour où l'événement est maîtrisé. Les journalistes continuent leur travail d'investigation, et les occasions sont nombreuses pour leur permettre de revenir sur la crise. Il faut donc être vigilant, et tout acte de communication doit être préalablement analysé.

Par ailleurs, le politique doit rester à l'écoute des victimes et les aider au retour progressif à la vie normale.

Le retour de crise, c'est aussi le moment d'analyse de la crise.

Cela consiste à réunir la cellule de crise, les représentants des services de l'Etat, les représentants des victimes, les éventuels experts, les journalistes et un consultant qui apportera le regard extérieur. Selon l'importance de la crise, cela représente souvent deux jours de travail, pendant lesquels on revient sur les causes, sur l'historique des faits, sur les moyens mis en œuvre, sur le rôle des médias. On reprend les articles, les sujets télévisés, les bandes radio, le livre de bord. L'analyse doit être minutieuse et sans concession.

À la fin, on rédige une synthèse et des recommandations qui doivent être rendues publiques.

##### 3.5.3.2. *Le temps du souvenir*

Le souvenir de la crise va s'estomper, mais ne s'effacera pas. La catastrophe de Toulouse ou les inondations de la Somme auront marqué plusieurs générations. Par égard pour les victimes, pour informer les futurs habitants, on se doit d'entretenir le souvenir.

Chacun pourra demander au politique ce qu'il a mis en place pour que cela ne se reproduise plus.

#### 3.6. *Les services impliqués dans la gestion des risques*

##### 3.6.1. *Au niveau communautaire*

En réponse à l'émergence des questions relatives à la sécurité sanitaire et à la qualité des aliments, le Traité de Maastricht entré en vigueur le 1er novembre 1993 a ajouté deux nouveaux titres

au Traité fondateur, respectivement intitulés " Santé publique " (titre X) et " Protection des consommateurs " (titre XI).

L'annonce en mars 1996 par le Gouvernement britannique d'un lien éventuel entre l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) et la nouvelle variante de la maladie de Creutzfeldt-Jakob chez l'homme a déclenché une profonde crise de confiance de la part des consommateurs européens dans la sécurité et la qualité des aliments et a marqué un nouveau tournant dans l'approche européenne : la santé animale, et dans une moindre mesure végétale, sont devenues un enjeu de santé publique prioritaire, et secondairement un facteur de régulation de la production agricole. Ce changement de perspective a eu pour conséquence la réorganisation de la Commission en 1997 afin de séparer les fonctions législatives, scientifiques et de contrôle, qui s'est traduite par :

- le transfert de la fonction législative (préparation des propositions de directives, règlements et décisions) de la DGVI " agriculture " à la DG XXIV " protection des consommateurs et santé publique " ;
- la mise en place de conseils scientifiques chargés de l'évaluation scientifique des risques, préfigurant l'Autorité européenne de sécurité des aliments ;
- la création de l'Office alimentaire et vétérinaire (OAV) chargé de contrôler la bonne application de l'acquis communautaire dans les domaines alimentaire et vétérinaire.

### 3.6.2. Au niveau national

Les services chargés de la gestion des risques et de la veille sanitaire (Institut national de veille sanitaire) dans le domaine de l'alimentation sont organisés, selon un mode traditionnel de l'administration française, en deux grands pôles :

- une administration centrale chargée notamment de la négociation de la réglementation au niveau communautaire ou international, de l'élaboration de la réglementation au niveau national et de l'évaluation de son application. Les ministères chargés respectivement de l'agriculture, de la consommation et de la santé se répartissent ces attributions, avec la Direction générale de l'alimentation (DGA), la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), la Direction générale de la santé (DGS).
- des services déconcentrés placés sous l'autorité des préfets, dont la mission essentielle est le contrôle de l'application de la réglementation et la réalisation d'enquêtes demandées par l'administration centrale et les préfets. Ces missions sont remplies par les directions départementales des services vétérinaires (DDSV), les directions départementales de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DDCCRF) et les directions départementales de l'action sanitaire et sociale (DDASS), les services régionaux de la protection des végétaux (SRPV), dans le périmètre de leurs compétences respectives.

Les services chargés du contrôle de terrain sont épaulés par des laboratoires publics nationaux ou dépendant des collectivités territoriales. Ils sont bien équipés sur le plan matériel, dotés de personnels compétents, et ils fondent leur crédibilité sur des démarches d'accréditation.

Au total, plus de 6.000 agents publics à côté des 400.000 salariés de ce secteur d'activité participent en France à la sécurité sanitaire de l'alimentation pour une population de 60 millions d'habitants.

## 4. *Les voies d'amélioration de la communication sur les risques de l'alimentation*

Les voies d'amélioration proposées concernent bien entendu la communication elle-même, par temps calme comme en temps de crise, mais elles concernent aussi le principal déterminant de cette communication, à savoir la gouvernance du secteur alimentaire. En effet, il semble bien que les méthodologies en termes de communication aient beaucoup évolué en raison des crises mais aussi

parce que les dispositifs nationaux, communautaires et internationaux visant à garantir un haut niveau de sécurité alimentaire ont été réformés en profondeur au cours de la dernière décennie.

Schématiquement, trois cibles auxquelles les voies d'amélioration se destinent, peuvent être identifiées : les institutions maître d'ouvrage de l'analyse des risques, à savoir l'autorité scientifique chargée de l'évaluation et l'autorité administrative chargée de la gestion ; les organisations professionnelles émettrices de communication sur les risques ; les consommateurs et organisations de consommateurs qui reçoivent l'information sur les risques.

#### *4.1. Réaménager le dispositif d'analyse des risques*

##### *4.1.1. Réorganiser la communication autour du fait scientifique*

###### *4.1.1.1. Créer un porte-parolat scientifique*

Une des limites du pilier de la communication sur les risques tient à ce que cette fonction n'a pas été dévolue à une instance en particulier comme c'est le cas pour le pilier de l'évaluation sanitaire qui incombe à l'Afssa et l'AESEA. A l'inverse, il s'agit d'une fonction transversale qui concerne tous les acteurs de l'alimentation et qui se matérialise par un échange interactif d'informations. Les droits et obligations d'expression conduisent à des prises de paroles dispersées, à une polyphonie qui, en situation de crise, débouche régulièrement sur la cacophonie.

La collégialité de l'expertise ne doit pas aboutir à ce que tous les experts puissent s'exprimer en ordre dispersé. Une solution pourrait consister à ce qu'un porte-parolat soit mis en place dans chaque comité d'experts des instances d'évaluation ; le porte-parole pourrait être désigné par ses pairs pour une durée limitée. Il aurait qualité pour rendre compte de l'expertise, de ses courants majoritaires comme minoritaires. Il serait pendant ce mandat l'interlocuteur privilégié des autres partenaires du dispositif d'analyse des risques, des médias, en particulier en temps de crise.

###### *4.1.1.2. Pouvoir organiser des conférences de citoyens*

L'expérience montre que les controverses qui trouvent leur source dans le dissensus entre scientifiques perturbent durablement l'opinion. Fort heureusement, ces situations ne concernent qu'une faible proportion de sujets et de risques liés à l'alimentation. Pour en sortir, il faut placer le citoyen dans des conditions telles qu'il puisse se déterminer en ayant vu se confronter l'ensemble des avis d'experts. Il pourra en dernier ressort se forger sa propre opinion sur les arguments qui lui paraissent les plus convaincants.

Plusieurs dispositifs d'implication du public ont été testés et le modèle de la conférence de citoyens semble de nature à mieux faire émerger dans le propos des scientifiques ce qui relève de connaissances objectives de ce qui relève de posture militante.

Ce processus doit s'accompagner d'une stratégie de communication, faute de quoi les médias en tireront des éléments qui, sortis de leur contexte, ne seraient plus représentatifs des débats.

La gouvernance gagnerait à ce que des conférences de citoyens puissent être organisées selon un processus plus continu et pour ce faire une arène permanente devrait être mise en place. La Cité de l'alimentation (projet ROVALTAIN) pourrait par exemple être utilisée, tout comme la Mission d'animation des Agrobiosciences de Toulouse.

##### *4.1.2. Constituer une source d'informations sur l'alimentation*

L'observation continue ou fréquemment répétée des perceptions et des attentes des consommateurs est de nature à favoriser une meilleure compréhension mutuelle entre l'offre et la demande. D'autres y voient la possibilité de mieux décrypter les déterminants des crises et les paradoxes des comportements humains.

Comme le CNA l'a déjà indiqué dans son avis n° 51 du 19 mai 2005, des outils existent pour observer l'évolution des achats (Panels SECODIP financés par les offices interprofessionnels agricoles par exemple) et des consommations (Observatoire des consommations alimentaires de l'Afssa ; enquêtes INCA) mais ils sont beaucoup plus lacunaires, sinon absents, en ce qui concerne la perception des aliments, des modes de production et des innovations, tout comme la crédibilité des opérateurs économiques et des intervenants institutionnels.

Un baromètre de la perception de l'alimentation a certes été mis en place par le ministère de l'agriculture et de la pêche, mais il serait important de l'intégrer dans un observatoire de l'alimentation qui regrouperait tous les outils et donnerait à l'ensemble une plus grande cohérence, comme l'a déjà préconisé le CNA.

Des données objectives, coordonnées et analysées seraient particulièrement utiles à l'ensemble des acteurs institutionnels ou privés, mais aussi aux médias.

En outre, ces données seraient précieuses pour défendre, dans les instances internationales, les spécificités nationales de natures sanitaire, économique ou sociale.

#### *4.1.3. Glisser de la simple évaluation des risques à une approche coûts/bénéfices*

Les crises alimentaires modernes ont un déclencheur sanitaire mais leur ampleur ne dépend guère de l'importance de ce déclencheur initial et les impacts peuvent être considérables en termes socio-économiques alors qu'ils peuvent demeurer faibles en terme de victimes sanitaires.

Le dispositif d'analyse des risques est donc de ce point de vue lacunaire car s'il prévoit une expertise sanitaire, les impacts des mesures prises en termes socio-économiques notamment ne sont pas objectivés dans le cadre d'une démarche scientifique.

En outre, il s'ensuit une forme de rupture entre la logique d'évaluation coût/bénéfice du profane et les données disponibles largement véhiculées par les médias.

Les recommandations du CNA du 1<sup>er</sup> février 2005 pour la mise en place d'une expertise socio-économique apparaissent donc particulièrement justifiées pour améliorer la prise de décision et la communication sur les mesures prises par les gestionnaires du risque.

#### *4.1.4. Organiser périodiquement des débats sur les risques liés à l'alimentation et leur évolution*

L'accroissement des données disponibles qui résulterait par exemple de la mise en place d'un Observatoire et d'une expertise socio-économique ne doit pas aboutir à davantage de confusion tant chez les décideurs publics que dans les médias. Un moyen de pallier cet inconvénient consiste à mettre en débat les résultats de ces investigations, comme d'ailleurs les résultats du contrôle, pour que se dessine une hiérarchisation très utile pour le décideur public. Le CNA a dans ce contexte tout son rôle à jouer et il serait souhaitable que périodiquement les responsables des instances d'évaluation et des services de contrôles viennent, sur un risque donné, présenter leurs résultats et participer à un débat institutionnel regroupant toutes les parties prenantes de la chaîne alimentaire. Les conclusions de ce type de débat pourraient être rendues publiques.

### *4.2. Réaménager le dispositif de gestion de crise*

#### *4.2.1. Mieux coordonner la communication en temps de crise*

Le règlement 178/2002 prévoit au plan communautaire la constitution d'une cellule de crise chargée de collecter et d'évaluer toutes les données pertinentes et d'identifier les options disponibles pour gérer la crise. Elle a aussi un rôle d'information du public.

Un dispositif similaire au niveau national se justifierait pleinement, comme le montre d'ailleurs la nomination d'un délégué interministériel à la grippe aviaire pour le dernier événement sanitaire d'am-

pleur. En outre, la mise en place d'une cellule de crise semble être une réponse institutionnelle plus adéquate qu'une nomination ponctuelle.

Pour éviter la cacophonie résultant de ce que chacun peut, sinon doit, communiquer, la cellule de crise devrait comprendre toutes les parties en présence : évaluateurs, gestionnaires, filières concernées, consommateurs. Chacun de ces pôles devrait choisir un porte-parole en son sein, comme le présent rapport le propose pour l'expertise sanitaire. En effet, les entreprises, voire les filières, peuvent être nombreuses à subir des dommages économiques et des effets de dispersion existent aussi pour les administrations impliquées dans la gestion de la crise.

Outre la réduction des effets de cacophonie, l'identification de représentants des univers impliqués faciliterait l'intervention des professionnels de la communication dont les compétences sont indispensables en pareilles circonstances.

#### *4.2.2. Mieux gérer la sortie de crise*

Dès lors que les problèmes sanitaires sont circonscrits, le laps de temps nécessaire pour revenir à un comportement normal du marché peut être long. Les procédures de gestion de crise devraient comporter des éléments pour faciliter ce retour à la normale en habilitant les filières à émettre des informations sur l'ensemble des mesures prises pour garantir un haut niveau de sécurité aux consommateurs au cours de la période et en allouant des subventions à cet effet.

En outre, compte tenu de la vocation exportatrice des industries agroalimentaires françaises, l'accent doit être mis sur la nécessité de recouvrer dans des délais aussi brefs que possibles les qualifications sanitaires nécessaires au rétablissement des courants commerciaux. En d'autres termes, les principaux marchés doivent être destinataires des informations au même titre que le territoire national.

#### *4.3. Accompagner les filières dans le champ des risques nutritionnels*

Les textes communautaires pointent désormais les " *effets nocifs sur la santé* " et les " *aliments préjudiciables à la santé* ".

Une denrée est dite préjudiciable lorsqu'elle produit des effets immédiats ou rapprochés sur la santé du consommateur (intoxication alimentaire par exemple) mais aussi des effets à long terme, des effets sur la descendance du consommateur, des effets liés à des sensibilités particulières d'une catégorie spécifique de consommateurs.

Il est concevable que des effets d'origine nutritionnelle puissent être considérés comme préjudiciables à la santé, même si les atteintes à l'état physiologique des consommateurs résultent plus d'un assemblage individuel inadéquat des aliments que de la consommation d'un aliment en particulier.

Il paraît souhaitable que les producteurs de denrées alimentaires fassent évoluer les informations qu'ils donnent à la population générale ou à des groupes de population, afin de limiter tous les effets qui pourraient s'avérer préjudiciables. A ce stade, il y a sans doute lieu d'identifier ce qui pourrait relever d'un travail collectif en mettant en place, comme le CNA l'avait recommandé dans son avis n°37, des guides de bonnes pratiques d'information.

L'étiquetage, le marketing et la publicité, devront de toute façon dans le futur emprunter une voie étroite pour renforcer la sécurité juridique des entreprises en sachant vanter les mérites des produits pour favoriser l'acte d'achat tout en invitant à une consommation modérée ou plus exactement " raisonnable " de certains d'entre eux.

#### *4.4. Aménager les conditions d'une communication professionnelle collective plus efficiente*

Les professionnels ont un rôle déterminant pour l'information relative aux caractéristiques des produits, à leur mode de production, aux meilleures conditions d'utilisation, aux risques spécifiques, etc.

Cette information est en outre nécessaire pour que chacun puisse être en situation de faire des choix éclairés. Leur rôle doit donc être reconnu à côté des organisations de consommateurs, des émetteurs d'informations institutionnels.

Cependant, la crédibilité de l'information professionnelle collective s'est érodée au fur et à mesure des crises et il est indispensable de réasseoir sa crédibilité.

#### *4.4.1. Garantir la fiabilité des messages*

Une première solution pour disposer de données fiables est de permettre aux organisations professionnelles d'accéder à celles de l'Observatoire de l'alimentation préconisé ci-dessus.

Une solution complémentaire est d'ouvrir un droit de consultation des instances scientifiques chargées de l'évaluation sanitaire aux émetteurs de messages professionnels collectifs, comme le CNA l'a déjà recommandé dans son avis n°43 du 23 janvier 2003.

#### *4.4.2. Faciliter l'accès aux espaces de communication*

La communication professionnelle collective rencontre des difficultés qui tiennent autant aux différents statuts du récepteur (consommateur, citoyen, etc.) qu'à la confusion avec la publicité dont elle doit absolument être distinguée.

Pour redonner du crédit aux émetteurs de cette communication, il faut, par la loi, leur ouvrir des espaces de communication dédiés, distincts des spots publicitaires dont les coûts sont trop élevés, la durée limitée (30 secondes), et la crédibilité insuffisante.

L'existence en France d'un service public audiovisuel devrait logiquement permettre la mise en place de prestations d'intérêt général à des coûts inférieurs à ceux pratiqués pour la promotion des marques. Pourraient bénéficier de ces espaces, non seulement les organisations professionnelles collectives pour leurs messages à caractère informatif, mais aussi les autorités pour la diffusion de messages sanitaires.

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) serait chargé de vérifier que de tels messages ne s'apparentent pas à la publicité.

#### *4.4.3. Développer des partenariats ponctuels avec les organisations de consommateurs*

Une autre condition que celle précédemment évoquée pour améliorer la crédibilité et l'efficacité de l'information professionnelle collective réside dans le dialogue et les échanges entre les organisations professionnelles et consoméristes. Outre les relations qu'elles entretiennent déjà, des partenariats ponctuels pourraient être établis, à l'occasion d'une crise, entre une organisation professionnelle donnée et une organisation de consommateurs donnée en vue d'élaborer en commun des messages de crise et de sortie de crise. Ces relations souples auraient l'intérêt de ne pas créer d'interdépendance puisque le principe consisterait à changer de partenaire à l'occasion d'une crise ultérieure.

#### *4.5. Donner aux consommateurs les repères utiles et accroître leur implication*

Les travaux en économie de la consommation (Nelson, 1972) ont montré l'importance et la diversité des perceptions de l'information sur les aliments par les consommateurs. Ils dissocient trois types d'attributs : *de recherche, d'expérience et de croyance*. Un consommateur, quel que soit son niveau de formation et sa catégorie socioprofessionnelle perçoit par lui-même la couleur d'une pomme, sa taille, sa forme et sa jutosité, et détermine lui-même ses propres préférences entre les variétés disponibles. Il est ainsi l'artisan de ses choix sur des critères qu'il est en mesure de vérifier par lui-même (attribut de recherche). Il peut aussi se fonder sur l'usage concret qu'il fera du produit après achat si cela est possible, ce qui influera sur la réputation du produit et son réachat éventuel (attribut d'expérience). Dans le cas des risques sanitaires, l'identification directe par le consommateur n'est pas tou-

jours possible et celui-ci doit s'en remettre à des attributs de croyance ("*je crois ce que l'on me dit même si je ne peux pas le vérifier par moi-même*").

Les consommateurs sont donc en attente d'informations qui constitueront autant de repères pour une gestion personnelle du risque et l'exercice d'un libre arbitre entre risques subis et risques consentis.

De manière générale, les consommateurs ont l'impression que leurs besoins et leurs attentes ne sont pris en considération qu'à la faveur des crises, au moins parce que ces situations font toujours l'objet d'une communication intense. Il est en effet peu contestable que les acteurs publics et privés ont tendance, en voulant rassurer, à délivrer une profusion d'informations sur les risques qui tout en pouvant aider les consommateurs leur donne l'impression d'une cacophonie déroutante. Les sociologues qui ont observé les situations de crise indiquent d'ailleurs que dans de telles situations, plus on communique, plus on s'enlise. Il est donc nécessaire de profiter des temps calmes pour reconstituer les repères qui se sont estompés au fur et à mesure de l'urbanisation et de l'éloignement progressif des fonctions de production et de consommation. Les consommateurs veulent être actifs et certains<sup>10</sup> n'hésitent pas à se placer dans une perspective de " dématérialisation " de l'aliment, c'est-à-dire à considérer que l'aliment verra sa valeur sans cesse décroître alors que les informations le concernant constitueront progressivement l'essentiel de sa valeur marchande.

Ces éléments militent en faveur d'une implication croissante des consommateurs et des organisations de consommateurs dans l'élaboration et la mise en œuvre de programmes de prévention, comme par exemple le Programme national nutrition santé (PNNS). Ils militent aussi pour que chaque acteur fasse connaître son action dans le cadre d'une communication appropriée, que les filières informent sur les métiers et les compétences qu'elles regroupent, sur les liens entre l'alimentation et la culture et le patrimoine, etc. Les organisations professionnelles comme les pouvoirs publics ont un rôle important à jouer. C'est en particulier le cas de l'Agence française d'information et de communication sur l'agriculture et la ruralité (AFICAR).

Cette idée d'une implication croissante des consommateurs à partir d'informations données au nom du principe de transparence ouvre la voie d'une multitude d'actions concrètes : ouverture des sites industriels ; exposition itinérante sur les modes de production alimentaire ; conférences dans le cadre de " l'Université de tous les savoirs " dédiées à l'alimentation ; documents pédagogiques ; etc.

## 5. *Recommandations*

Le CNA constate que tous les acteurs qui participent à l'analyse des risques alimentaires et à leur maîtrise rencontrent un déficit de notoriété pour eux-mêmes et donc pour les actions qu'ils mettent en œuvre. Cet inconvénient résulte en partie de ce que chacun communique plutôt lorsque les événements l'y contraignent, à savoir en temps de crise. Au lieu d'en retirer les bénéfices escomptés, les consommateurs confrontés à la profusion d'informations doutent et perdent confiance.

Les recommandations du CNA ont donc été construites autour de trois objectifs :

- Considérer que la confiance se gagne par des actions et une communication continue sur les résultats qu'elles produisent. Limiter l'impact des crises n'est possible qu'à la condition d'avoir construit la crédibilité et la confiance par temps calme ;
- Faire en sorte que tous ceux qui ont à leur charge une obligation d'informer attachent du prix aux principes de transparence, de cohérence et d'objectivité, principes qui valent à la fois pour l'autorité scientifique, l'autorité administrative et les filières ;
- Accroître l'implication des consommateurs et mettre à leur disposition toute l'information dont ils ont besoin pour promouvoir une consommation responsable.

---

10. Bernard CHEVASSUS, " Les crises alimentaires sont-elles durables ? ", colloque AGORAL 2002.

En outre, tirant les enseignements du colloque organisé à Nantes pour son XXème anniversaire, le CNA estime que les difficultés de communication résultent aussi des lacunes observées dans les instruments de gouvernance actuellement disponibles, lacunes que les recommandations qui suivent proposent de combler.

**1** - Le CNA propose qu'un porte-parole soit désigné dans chaque comité d'experts spécialisé de l'Afssa, comme de l'AESA, pour rendre compte du travail scientifique et des résultats de l'expertise sanitaire, accompagner le gestionnaire du risque devant les médias, en particulier en temps de crise. Il serait membre de la cellule de crise préconisée dans la recommandation 5. Son mandat devrait toutefois être limité dans le temps et bien cantonné pour ne pas empiéter sur les prérogatives du responsable juridique de l'établissement.

**2** - Le CNA est favorable, lorsqu'une controverse sur un risque résulte de positions scientifiques antagonistes, à ce qu'une conférence de citoyens soit organisée. Il propose qu'une méthode soit définie et normalisée, qu'une instance soit habilitée à exercer cette fonction et que les pouvoirs de saisine soient réservés aux gestionnaires du risque concernés.

**3** - Afin de disposer de données objectives, coordonnées et analysées, le CNA réitère sa recommandation de création d'un Observatoire de l'alimentation qui a fait l'objet de la position n°52 du 19 mai 2005. S'il est indispensable de concevoir un partenariat entre les pouvoirs publics et les organisations professionnelles pour qu'un tel outil soit également une véritable plate-forme d'échanges, le CNA recommande aussi d'y associer étroitement les organisations de consommateurs.

**4** - Considérant que l'évaluation des impacts socio-économiques des mesures de gestion à prendre est essentielle en terme de qualité du processus de décision et de facilité de communication, le CNA réitère sa recommandation de mise en place d'une expertise socio-économique (position n°51 du 1<sup>er</sup> février 2005). Les principes d'organisation de cette expertise ne doivent pas être différents de ceux de l'expertise sanitaire, à savoir la collégialité, l'indépendance, la transparence, la qualité et la réactivité.

**5** - S'inspirant du dispositif communautaire, le CNA recommande, lors de l'apparition d'une crise, la mise en place d'une cellule de crise nationale. Elle devrait comprendre toutes les parties en présence : évaluateurs, gestionnaires, filières concernées, consommateurs. Outre la réduction des effets de cacophonie, l'identification de représentants des univers impliqués faciliterait l'intervention des professionnels de la communication dont les compétences sont indispensables en pareilles circonstances.

**6** - Dès lors qu'il serait donné suite aux recommandations du CNA de mettre en place un Observatoire de l'alimentation et une expertise socio-économique en complément des instances existantes, davantage de données objectives seraient alors disponibles. Pour faciliter leur hiérarchisation, une concertation institutionnelle impliquant tous les acteurs de la chaîne alimentaire, dans toutes leurs sensibilités, serait utile. Le CNA serait saisi à cet effet par les autorités compétentes à chaque fois qu'elles le jugeraient opportun.

**7** - Le CNA considère qu'un des moyens d'améliorer la crédibilité de la communication professionnelle collective est de formaliser une distinction claire entre elle et la publicité. Dans cet objectif, il recommande que des espaces de communication dédiés, distincts des spots publicitaires, soient prévus par la loi. Pourraient bénéficier de ces espaces, non seulement les organisations professionnelles collectives pour leurs messages à caractère informatif, mais aussi les autorités pour la diffusion de messages sanitaires. Le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) serait chargé de vérifier que de tels messages ne s'apparentent pas à la publicité.

**8** - Dans le même objectif que celui énoncé dans la recommandation 7, le CNA réitère sa recommandation d'ouvrir un droit de saisine des instances d'évaluation sanitaire aux organisations professionnelles ou interprofessionnelles, et propose qu'elles aient accès aux données de l'Observatoire de l'alimentation, et un droit d'usage, comme les organisations du mouvement consommériste.

**9** - Pour améliorer la crédibilité et l'efficacité de la communication professionnelle collective, le CNA propose qu'à l'occasion d'une crise, un partenariat ponctuel s'établisse entre une organisation professionnelle donnée et une organisation de consommateurs volontaire en vue d'élaborer en commun, et en coordination avec la cellule de crise mise en place, les messages de crise et de sortie de crise.

**10** - Sur la nature même des risques liés à l'alimentation, le CNA observe une sensibilité médiatique et une préoccupation des organisations de consommateurs croissantes au sujet des risques nutritionnels. Compte tenu des évolutions récentes du droit agroalimentaire communautaire, il encourage les filières à s'interroger sur la pertinence des informations nutritionnelles qu'elles délivrent et les invite à réfléchir aux travaux collectifs nécessaires, en complément des dispositions sur la publicité et sur les allégations santé, à la prévention de crises d'un nouveau genre.

**11** - La plupart des consommateurs ont désormais une idée lointaine des méthodes et conditions de production. Le CNA considère que cette évolution favorise et amplifie les crises et recommande à tous les acteurs, institutionnels et du secteur concurrentiel, qui mènent une action en faveur de la maîtrise des risques liés à l'alimentation de tout mettre en œuvre pour la faire connaître et vérifier périodiquement les gains de notoriété, au moyen notamment du baromètre de la perception de l'alimentation. Le CNA juge indispensable de mieux communiquer autour des résultats des contrôles officiels.

**12** - Le CNA, dans le même objectif de réconciliation des Français avec leur agriculture et leur alimentation, encourage les pouvoirs publics à doter l'Agence française de communication et d'information sur l'agriculture et la ruralité des moyens nécessaires à une communication de grande ampleur. Cette Agence devrait faire preuve d'initiatives par exemple en donnant une nouvelle impulsion aux classes vertes et en favorisant les séjours pédagogiques à la campagne pendant les vacances scolaires, en développant les jumelages entre villes citadines et rurales avec des activités axées sur les traditions agricoles des unes et alimentaires des autres, en encourageant la production d'œuvres littéraires ou audiovisuelles sur ces thèmes.

**13** - Le CNA est favorable à ce que périodiquement une année soit dite " Année de l'agriculture et de l'alimentation ", ce qui donnerait l'occasion aux acteurs impliqués de mettre en valeur de façon coordonnée les enjeux, les actions et réalisations.

**14** - Une particularité de l'alimentation est qu'elle fait appel à une multitude de savoirs du champ des sciences du vivant et des sciences humaines et sociales. Cette complexité ne doit pas être source d'inquiétude pour les consommateurs et la vulgarisation est indispensable. Le CNA considère qu'une exposition scientifique itinérante pourrait être conçue à partir par exemple des réalisations de la Cité des sciences et de l'industrie.

**15** - Le CNA encourage les exploitants du secteur alimentaire, en fonction des risques qui les concernent, à se doter d'un dispositif de gestion de crise, mutualisé si nécessaire, associant des professionnels de la communication afin qu'ils puissent être réactifs et organisés lorsque survient un incident.

**16** - Le CNA encourage les autorités françaises à promouvoir aux plans communautaire et international, outre la variété des modèles alimentaires, un mode de gouvernance renouvelé du secteur alimentaire, premier rempart à l'apparition de crises.

Avis adopté le 29 juin 2006 à l'unanimité des membres du CNA, moins cinq abstentions : Mme LO STIMOLO (CGI), MM. FOUREL (Afssa), HEYMAN (FGA/CFDT), MEUROT (Confédération paysanne), TUFFERY (Afssa).

## 6. *Composition du groupe de travail*

Président : Pierre DUPONT (Familles de France)

Rapporteur : Jean GAYET (CELSA)

Secrétariat : Daniel NAIRAUD (CNA) ; Sidonie SUBERVILLE (CNA)

Collège consommateurs : Jean-Marie CHOULEUR (ADEIC)

Collège producteurs : Hervé BIARD (Coordination rurale) ; Dorothée BRIAUMONT (FNSEA) ; Frédéric ERNOU (APCA)

Collège transformateurs : Jean-Loup ALLAIN (Alliance 7) ; Sandrine BIZE (CGAD) ; Sarah CLISCI (CEDUS) ; Olivier DE CARNE (Coop de France) ; Olivier KRIEGK (Coop de France) ; Bernard MOINIER (ANIA)

Collège restaurateurs : Dominique BENEZET (SNRC) ; Martine PROFICHEL (UMIH)

Collège distributeurs : Anne BREARD (FCD)

Collège salariés : Stéphane TOUZET (FGTA/FO)

Collège experts : François COLLART DUTILLEUL (CEDRAN)

Représentants des administrations : Eric BARDON (MAP) ; Sophie CHARLOT (DGCCRF) ; Dominique GIRAULT (DGCCRF) ; Patrick LE BAIL (CGAAER) ; Madeleine LESAGE (DGS) ; Catherine MIR (DGS) ; Xavier ROUSSEAU (DGCCRF) ; Laure SOULIAC (DGAI)

Personnalités invitées et auditionnées : Guy BENHAMOU (Journaliste) ; Olivier BLANCHARD (Office de l'élevage) ; Eric BRIAT (INC) ; Bernard CHEVASSUS (INRA) ; Jean-François COLOMER (SAF) ; Brigitte COUDRAY (ADLF) ; Charlotte DUNOYER (FNC) ; Jocelyne FOUASSIER (SOPEXA) ; Christian GOLLIER (Université Toulouse 1) ; Jean-Marie GUILLOUX (Agrobiosciences) ; Brigitte LECH (Consultante) ; Jean-Pierre LOISEL (INC) ; Serge MICHELS (Agence Proteines) ; Louis ORENGA (CIV) ; Gérard PASCAL (INRA) ; Xavier PAVARD (DG SANCO) ; Valérie PEAN (Agrobiosciences) ; Christophe POUTHIER (C3P Services) ; Jocelyn RAUDE (EHESS) ; Vittorio SILANO (AESA)

\*\*\*\*

Le CNA est une instance consultative indépendante

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

Le CNA représente toute la " chaîne alimentaire " .

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

Le CNA émet des avis et recommandations

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

\*\*\*\*