

1 Contexte et problématique

Le Conseil National de l'Alimentation (CNA) plénier a adopté, en octobre 2017, l'Avis n°79, *Communication et gestion de crise : enseignements tirés de la crise de l'ESB*.

Constatant l'évolution favorable de la situation épidémiologique de l'ESB¹ en Europe et notamment en France, le CNA a mené, de février 2016 à septembre 2017, des travaux visant à établir un bilan de la crise de l'ESB, crise sanitaire parmi les plus importantes de l'histoire de l'alimentation moderne, ayant conduit à de profonds changements dans la perception et la gestion des risques alimentaires.

Il a été choisi de donner la priorité aux aspects de communication en période de crise sanitaire, en partant des enseignements pratiques de l'ESB. À travers cet avis, le groupe de concertation s'est interrogé sur la façon de communiquer auprès des consommateurs pendant une crise et aux détours d'une crise, dans une situation où les mesures de gestion des risques s'ajustent au fur et à mesure à la progression de la connaissance scientifique. Ceci justifie de mettre en perspective les éléments de compréhension des mécanismes générant une crise et de ceux qui influencent la perception des risques par les consommateurs. Ces éléments impactent la survenue, la gravité et la durée de la crise, ainsi que la marque, consciente ou non, qu'elle laisse dans la mémoire des acteurs de la crise et des consommateurs.

2 Diagnostic

Analyse du processus de crise

La communication peut s'avérer un levier permettant de mieux accompagner les phénomènes de crise et d'en accélérer la sortie. Aussi, le développement d'une communication appropriée sur les risques auprès des consommateurs en situation de crise passe-t-il avant toute chose par l'analyse du processus de crise.

La situation de crise doit être pensée comme faisant partie d'un processus dynamique et continu prenant naissance au sein des institutions, mis en éveil par un événement révélateur, majeur ou mineur, amplifié par la présence d'un contexte particulier et/ou de facteurs humains (dimensions de la peur, du stress, des victimes) ou managériaux qui vont aider ou desservir la gestion de cette situation. La capacité des institutions à se préparer et à réagir à une situation de crise est essentielle.

Il n'y a pas de situation de crise où la dimension de communication ne soit présente. La présence des médias est forte et amplifiée par le développement récent des réseaux sociaux numériques. La gestion d'une situation de crise doit passer par une réflexion sur la façon de transmettre les mes-

sages, de sorte à ce que l'ensemble de la société comprenne la situation.

La crise s'appuie sur une période d'incubation précédant un événement révélateur. Signaux avertisseurs, vulnérabilités organisationnelles et comportements humains peuvent être identifiés pour anticiper au mieux la situation de crise.

L'événement révélateur entraîne une crise plus ou moins importante, constituée de plusieurs phases. Au cours de la phase aiguë de la crise s'organisent la réponse à la situation de crise et la mise en place de mesures de gestion souvent complexes. Une fois cette phase apaisée, la sortie de crise doit être pensée et les dispositifs spécifiques mis en place doivent être levés, tout en restant vigilant au risque de rechute par le biais d'événements perturbateurs.

Dès la sortie de crise, un retour d'expérience doit être pensé. Il s'agit d'établir une vision lucide des différents événements, de la chronologie, des réponses apportées, de ce qui a fonctionné et ce qui a constitué des points de fragilité dans la capacité de réponse. Ce retour d'expérience doit être formalisé au sein d'un document clair, simple et partagé par l'ensemble des acteurs de la situation de crise, pour permettre d'établir le

1. ESB : Encéphalopathie spongiforme bovine



constat de la situation de crise et d'élaborer un plan d'action. Celui-ci devra aboutir à des réajustements afin de renforcer les institutions ayant fait face à la situation de crise, de sorte à les doter d'une capacité de réponse plus efficace et d'une résilience supérieure.

Perception des risques sanitaires et de leurs modalités de gestion

Aspects cognitifs et réception de l'information

Les biais cognitifs sont des erreurs inconscientes de raisonnement. Incapable de traiter la totalité des informations auxquelles il est soumis pour prendre une décision rationnelle et objective, l'esprit humain met en place des heuristiques, c'est-à-dire des mécanismes de simplification.

De plus, les trajectoires de l'information montrent qu'une nouvelle information interagit avec des systèmes de représentations préexistantes, selon trois mécanismes : assimilation (l'information est incorporée dans le système de représentations existantes sans altération notable), hybridation (l'information est partiellement incorporée, avec un certain nombre de modifications), rejet (l'information n'est pas compatible avec le système de représentation de l'individu et sera considérée comme erronée).

Enfin, l'information délivrée au sujet d'un risque est traitée par différents filtres cognitifs (valeurs, croyances, etc.) et peut aboutir à une perception différente de celle de l'émetteur.

Multiplication des controverses sanitaires

En matière d'alimentation, la confiance concerne trois principaux types d'acteurs : les producteurs (industrie agroalimentaire), les prescripteurs (professionnels de santé) et les régulateurs (État et agences sanitaires). Bien que les sociétés développées se caractérisent par une maîtrise croissante des risques pour la santé des populations, la perception dominante est paradoxalement que les risques sanitaires sont plus élevés qu'ils ne l'étaient par le passé. Plusieurs phénomènes permettent d'expliquer la multiplication récente des controverses autour des

questions de sécurité sanitaire des aliments : le premier phénomène résulte de l'existence d'une relation fonctionnelle entre la perception du risque et la confiance vis-à-vis des institutions en général et des autorités sanitaires en particulier ; le deuxième phénomène tient à l'emprise croissante du principe de proximité dans l'attribution de la confiance (plus un acteur est proche, plus il est considéré comme digne de confiance) ; le troisième phénomène tient au principe d'asymétrie dans la construction de la confiance (longue à acquérir, la confiance peut être ébranlée par une seule action maladroite).

Par ailleurs, on observe depuis peu une montée en puissance des réseaux sociaux numériques en tant que source d'information, assortie d'une méfiance croissante vis-à-vis des faits présentés par les institutions. On assiste également à la généralisation des bulles cognitives : les citoyens sont enfermés dans des canaux d'information confortant leurs croyances initiales et rejetant les informations dissonantes par rapport à leurs référentiels.

Communication de crise et communication sur le risque

Communication de crise et communication sur le risque ne répondent pas aux mêmes objectifs et utilisent donc des techniques différentes.

Favoriser la cohérence globale des messages

Il est essentiel, pour communiquer sur le risque, de s'appliquer à pratiquer la pédagogie tant sur le fond que sur la forme. Assurer une cohérence de la parole des institutions n'est pas simple mais reste néanmoins essentiel. Le discours ne peut être détaché des faits, il doit être cohérent et intégrer la défiance et la suspicion et non les déplorer. La communication autour du risque alimentaire ne peut se faire uniquement du point de vue de l'État. Il est essentiel d'associer les autres structures légitimes. Un véritable travail est à conduire sur cette coopération pour favoriser un discours cohérent et partager un objectif commun de sensibilisation et de diffusion d'information.



Mieux coordonner les discours, de la cacophonie à la polyphonie

En situation de crise, lorsque l'incertitude prédomine, les différents acteurs communiquent sans établir nécessairement de lien, de façon plus ou moins indépendante, conduisant à une situation de cacophonie. Les déclarations contradictoires et les voix multiples contribuent à diminuer la confiance des consommateurs. À l'inverse, expliquer les faits et les mesures mises en œuvre contribue à l'augmenter. Au sein de chaque système d'acteurs, il est essentiel de délivrer un message cohérent, concerté et validé. Chaque acteur est légitime pour communiquer sur son propre domaine de compétence. Les consommateurs, soumis à plusieurs messages, provenant de sources et d'émetteurs différents, sont plus réceptifs.

Adapter le discours à la temporalité de la situation

L'émergence d'une crise s'accompagne d'une charge émotionnelle et d'une temporalité qu'il est nécessaire de respecter pour être en phase avec les attentes de l'opinion. La communication de crise doit être le prolongement de la gestion de crise pour permettre d'asseoir et de diffuser les

différentes mesures mises en œuvre pour gérer la crise. La communication sur le risque se positionne dans un contexte différent. Le message peut être moins direct au sein du discours.

Définir une stratégie de communication

Quelle que soit la communication envisagée, il est nécessaire de définir une stratégie de communication :

- 1/ Identifier ses publics cibles.
- 2/ Identifier ses objectifs de communication.
- 3/ Identifier ses arguments de communication.
- 4/ Établir des stratégies d'alliances.
- 5/ Identifier ses vecteurs de communication.
- 6/ Réviser sa stratégie de communication.

Éviter le risque d'opinion

Lorsque l'image d'une institution se dégrade dans l'opinion, il est compliqué de retrouver une nouvelle légitimité. Pour éviter cette situation, il est important d'éviter les attitudes qui disqualifient, et notamment : le silence, le déni d'une situation de crise, le manque d'empathie envers les victimes ou encore la mise en cause d'autrui.

③ Recommandations du Conseil National de l'Alimentation

Le CNA a identifié 11 recommandations à destination de l'ensemble des acteurs des filières alimentaires (représentants de l'État, organisations professionnelles, associations de consommateurs, etc.). L'ensemble de ces recommandations a pour objectif d'améliorer la régulation de la communication et plus spécifiquement la communication sur le risque sanitaire.

Le groupe de concertation préconise notamment de **conduire un retour d'expérience de la crise de l'ESB**, tel que prévu par le processus de gestion de crise. L'ampleur de cette crise le justifiant, ce travail gagnerait à être initié sans tarder compte tenu de l'éloignement dans le temps de la crise et du risque de perdre les témoignages des acteurs qui y ont participé et qui l'ont gérée.

Par ailleurs, il serait souhaitable de mieux adapter la **coordination interministérielle** lors de crises sanitaires en renforçant la dimension européenne et internationale et en intégrant les évolutions des techniques de communication.

Afin de mieux encadrer la régulation de la communication, le CNA insiste notamment sur la nécessité de :

- Favoriser la **communication informative** hors période de crise sur les modes de production et de transformation agricoles.
- Faire progresser la responsabilité collective et individuelle vers une **solidarité entre tous les acteurs** de l'alimentation lors de communication de crise.



- Encourager l'amélioration de la qualité des **bonnes pratiques médiatiques**.

Afin d'améliorer spécifiquement la communication sur le risque sanitaire, le CNA préconise de :

- Veiller à ne communiquer sur l'évaluation scientifique du risque que si celle-ci résulte d'une **expertise collégiale**.
- Inclure les **sciences de la communication** dans le processus de gestion des crises.

- Renforcer la **cohérence des messages** portés par les différents États membres.
- Prendre en compte la **temporalité** et les **phénomènes d'incertitude** dans la communication sur le risque et sa gestion.
- Adapter les modalités de **communication à distance** des crises.
- Entretenir un **socle commun de connaissances** sur les dangers et les risques associés.

④ Le Conseil National de l'Alimentation en bref

Instance consultative indépendante

Le CNA est une instance consultative indépendante, placée auprès des ministres chargés de l'agriculture, de la consommation et de la santé. Il est consulté sur la définition de la politique publique de l'alimentation et émet des Avis à l'attention des décideurs publics et des différents acteurs de la filière alimentaire sur des sujets tels que la qualité des denrées alimentaires, l'information des consommateurs, l'adaptation de la consommation aux besoins nutritionnels, la sécurité sanitaire, l'accès à l'alimentation, la prévention des crises, etc.

Parlement de l'alimentation

Positionné comme un Parlement de l'alimentation, le CNA développe depuis plus de 30 ans un processus de concertation intégrant les préoccupations des filières et de la société civile. Réalités du monde professionnel et attentes des consommateurs entrent ainsi en compte dans les débats.



Composition

Répartis en huit collèges, ses 55 membres représentent les principaux acteurs de la filière alimentaire : producteurs agricoles, transformateurs et artisans, distributeurs, restaurateurs, associations de consommateurs et d'utilisateurs des systèmes de santé, de protection de l'environnement, d'aide alimentaire, syndicats de salariés, ainsi que des personnalités qualifiées. Les établissements publics de recherche et d'évaluation scientifique, les collectivités territoriales et les ministères concernés sont aussi membres de droit.

Son Président pour la mandature 2016-2019 est M. Guillaume GAROT, ancien ministre délégué à l'agroalimentaire.



Conseil National de l'Alimentation

251, rue de Vaugirard - 75732 Paris Cedex 15
www.cna-alimentation.fr - 01 49 55 80 78 - cna@agriculture.gouv.fr

