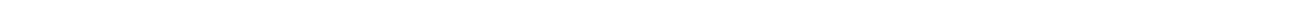


AGENCE FRANÇAISE DE SÉCURITÉ SANITAIRE DES ALIMENTS

**L'information du public
dans le domaine
de la sécurité alimentaire**



Sommaire

Introduction : l'objectif du séminaire	
<i>Bernard CHEVASSUS, Président du Conseil d'Administration de l'AFSSA</i>	5
Publics, citoyens, consommateurs : quelles attentes ?	
La perception du risque alimentaire	
<i>Claude FISCHLER, Directeur de recherches CNRS, EHESS</i>	9
Apports et limites des recherches en psychologie sociale dans l'analyse de la perception des risques	
<i>Claire MARRIS, Sociologue, Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines</i>	13
Questions	16
Informersur la nutrition et sur l'alimentation	
L'expérience ministérielle	
<i>Marion GUILLOU, Directrice Générale de l'Alimentation, Ministère de l'Agriculture et de la Pêche</i>	19
L'expérience associative	
<i>Pierre LOUISOT, Président de l'Institut Français pour la Nutrition</i>	21
Les stratégies de gestion de crise	
<i>Louis ORENGA, Directeur du Centre d'Information des Viandes</i>	22
Questions	24
Informersur la santé	
Le droit à l'information	
<i>Yves COQUIN, Sous-Directeur de la Veille Sanitaire, Direction Générale de la Santé</i>	27
La communication proactive et la communication de crise	
<i>Jacques DRUCKER, Directeur Général de l'Institut national de Veille Sanitaire</i>	29
L'information du public dans le domaine de l'éducation pour la santé	
<i>Michel DEPINOY, Délégué général adjoint du CFES</i>	31
Questions	34
Informersles consommateurs	
Les stratégies de communication sur les risques	
<i>Pierre GABRIE, Chef du service des Produits et des Marchés, DGCCRF</i>	37
L'information du consommateur en matière de sécurité alimentaire	
<i>Marie-Hélène BONHOMME, Chef du Service Technique et du Centre d'Essais Comparatifs de l'INC</i>	39
Questions	41
Discussion générale	43
Conclusions	
<i>Martin HIRSCH, Directeur Général de l'AFSSA</i>	45

Introduction : l'objectif du séminaire

Bernard CHEVASSUS

Président du Conseil d'Administration de l'AFSSA

Ce séminaire est le fruit d'une double démarche. D'une part, la loi du 1^{er} juillet 1998 qui porte création de l'Agence dispose que l'AFSSA « peut mener toute action d'information » dans ses domaines de compétence. Il semblait donc souhaitable d'entamer une réflexion dans ce domaine. D'autre part, notre réunion procède de la volonté exprimée par les administrateurs d'être associés à l'élaboration des axes stratégiques de l'Agence. Il m'a semblé que l'information du public pouvait être un premier thème pour concrétiser ce souhait, en utilisant la formule d'un séminaire, moins formelle que celle d'une session du Conseil d'administration.

D'après les chiffres du « baromètre santé nutrition » du Comité Français d'Education pour la Santé (CFES), 76 % des Français s'estiment bien informés sur leur alimentation et 73 % jugent leur alimentation équilibrée. Pourquoi donc vouloir informer un public qui, semble-t-il, l'est déjà ?

Une première raison réside dans ce que l'on peut appeler le « paradoxe moderne du risque alimentaire » : On observe en effet une distorsion croissante entre le sentiment des experts, pour lesquels la sécurité sanitaire est mieux assurée aujourd'hui, et l'inquiétude des citoyens, qui semble plus vive qu'autrefois. Cette distinction à opérer entre risque perçu et risque « réel » est une notion qu'il faut mieux comprendre, car elle conditionne en partie l'exercice de l'expertise et sa crédibilité.

D'autre part, l'information doit se penser comme un échange : Il est tout aussi important d'informer le public que d'être informé par lui, c'est-à-dire d'en comprendre les préoccupations et ce sont ces deux aspects que nous devons examiner.

Enfin, la notion de « public » recouvre une grande diversité de personnes : Il existe différentes façons d'appréhender ces personnes, suivant le domaine et l'institution d'appartenance, et la comparaison des expériences issues des milieux de la santé, de l'alimentation ou de la consommation nous sera utile..

Outre les administrateurs titulaires et suppléants, ce séminaire est ouvert à un certain nombre d'autres personnes, en particulier de l'AFSSA. Pour réfléchir à partir d'expériences concrètes, j'ai demandé à une dizaine d'intervenants de nous faire part de leur expertise et de leur point de vue sur le sujet.

Je remercie l'ensemble des intervenants, participants et organisateurs de cette rencontre. A la suite de ce séminaire, L'AFSSA réfléchira à sa propre politique et en présentera les grandes lignes au Conseil d'Administration.

Les modérateurs sont Marc SAVEY, Juliette CHEVALIER et Michel THIBIER de l'AFSSA.

***Publics, citoyens, consommateurs :
quelles attentes ?***

La perception du risque alimentaire

Claude FISCHLER

Directeur de recherches CNRS, EHESS

Les travaux de psychologues américains, réalisés il y a une quinzaine d'années, ont mis en évidence les divergences qui existent entre l'évaluation des risques par les experts et leur perception par les profanes. Ainsi, Paul Slovic a montré que si le nucléaire constituait le risque le plus dangereux pour les membres d'une ligue féminine, il n'arrivait qu'à la vingtième place pour un groupe d'experts (Slovic, 1987). A quoi tient cette distorsion ? De toute évidence, au fait qu'il faut distinguer l'évaluation du risque (par les experts) et sa perception (par les profanes) : elles ne se construisent pas de la même manière, ne procèdent pas des mêmes raisonnements ou mécanismes mentaux. Les experts s'appuient sur des raisonnements probabilistes, sur des données de morbidité et de mortalité qui n'interviennent en général pas, ou pas de la même manière, dans la construction de la perception du risque par les profanes.

On regroupera ici sous deux rubriques les facteurs qui influent sur la perception du risque : d'une part certaines caractéristiques propres au risque lui-même ; d'autre part des caractéristiques propres au sujet percevant. La première catégorie comprend les configurations de risque particulières dont on a pu observer qu'elles sont susceptibles de « dramatiser » les réactions dans le public, de provoquer des effets d'opinion et de mobilisation sociale et médiatique conduisant à une crise. La seconde rubrique procède de certaines caractéristiques psychologiques, cognitives, sociales et culturelles du sujet.

I. LES CARACTÉRISTIQUES DU RISQUE

On a identifié un certain nombre de configurations susceptibles de produire des « outrage factors » (facteurs d'indignation), et donc susceptibles d'accroître l'émotion des individus et la mobilisation sociale (voir par exemple Wandersman *et al*, 1994). En voici quelques-unes.

1. La proximité, le caractère concret (représentable, imaginable, observable) d'un risque, qui s'oppose à la distance et au caractère abstrait.

- Le caractère délibéré ou au contraire imposé du risque. Les personnes qui ont peur en avion évoquent souvent l'impression qu'elles ont d'y être dépossédées de tout contrôle. Symétriquement, le risque associé au fait de faire du ski est élevé mais il procède d'une décision personnelle « assumée » comme telle : sa perception est plutôt atténuée. En revanche, un risque subi à l'insu du sujet ou sans que celui-ci ait pris la décision de le subir, à plus forte raison si ce risque profite à autrui et non au sujet, constitue un puissant « outrage factor ». Notons à cet égard que les études sur la perception des OGM montrent que, dans l'état actuel des choses, le public ne perçoit ni bénéfice à son profit ni maîtrise du risque éventuel...
- L'impossibilité de maîtriser le risque identifié est une source d'indignation et d'anxiété supplémentaire. L'hypothèse d'un danger lié à la consommation de l'eau du robinet constituerait un cas-type : il est extrêmement difficile d'éviter tout usage de l'eau de distribution et donc de se protéger du risque qui y serait attaché. Autre exemple, emprunté à la crise de l'ESB : si l'on peut relativement aisément éviter de consommer des abats bovins identifiés comme infectieux (maîtrise perçue possible), il devient extrêmement difficile de se protéger (maîtrise perçue difficile ou impossible) dès lors que l'on découvre que toutes sortes de sous-produits du bœuf entrent dans la composition de produits très divers et insoupçonnés (gélatines dans les bonbons, cosmétiques, fil chirurgical, etc.).
- La cause humaine ou naturelle d'un risque influence également la perception que l'on en a : a priori, le risque « naturel » est réputé susciter moins d'indignation qu'un risque subi du fait d'une action humaine. En réalité, l'observation montre que nous semblons plus volontiers « intéressés » par l'identification de coupables que par l'analyse rigoureuse de déterminismes complexes, y compris lors de catastrophes naturelles, ce qui conduit fréquemment les media et l'opinion à incriminer diverses instances, de l'Etat aux politiques en passant par les « multinationales ».

- Enfin, un risque lié à une technique familière, tel le chemin de fer aujourd'hui, suscite moins de mobilisation qu'un autre qui serait lié à une technique nouvelle et mal connue (par exemple le génie génétique).

II. LES CARACTÉRISTIQUES DU SUJET

1. Biais cognitifs

Des travaux de psychologie cognitive ont mis en évidence que le raisonnement probabiliste est proprement contre-intuitif (Tversky & Kahneman, 1974). Certaines erreurs liées à des « biais cognitifs » sont même commises par des personnes ayant subi une formation aux statistiques. Or le risque est une notion probabiliste et dans tout contexte de crise, il est pour le moins difficile d'éviter dans les débats de faire référence à des raisonnements de ce type ou à des données statistiques.

On observe d'autre part que le risque est perçu de façon binaire et non graduée, comme s'il s'agissait d'une caractéristique intrinsèque, essentielle, d'un objet ou d'une situation : tout se passe comme si l'on voulait à tout prix qu'il soit répondu à la question : « y a-t-il, oui ou non, un risque ? ». La réponse « le risque est négligeable » serait perçue comme signifiant « oui, il y a bien un risque ; nous nous proposons de le négliger ». De manière analogue, en matière de nutrition, on observe que les sujets attribuent aux divers aliments la vertu de « faire grossir » ou de ne pas « faire grossir » indépendamment de toute prise en considération de la dose. Ainsi le principe paracelsien selon lequel « la dose fait le poison », s'il date de près de cinq cents ans, n'a toujours pas fait son chemin dans nos esprits. Entre ce qui est dangereux et ce qui est inoffensif, il n'existe pas de continuum perçu.

Enfin le facteur « personnel » entre aussi en jeu, sous la forme du contraste, que l'on assume mal, entre l'expérience individuelle et les énoncés statistiques : une série statistique mettant en évidence des régularités implacablement significatives, par exemple le lien tabac-cancer, sera impuissante à faire taire l'affirmation selon laquelle l'oncle Albert, qui a fumé toute sa vie deux paquets de cigarettes par jour, est centenaire et néanmoins en pleine forme...

2. L'alimentation : un domaine particulièrement sensible

a. L'anxiété alimentaire

Il existe chez Homo sapiens sapiens une dimension tout à fait spécifique dans la perception du

risque alimentaire, qui tient à son rapport même à l'aliment. La sélection des aliments chez les omnivores et l'homme en particulier se caractérise par un paradoxe comportemental anxiogène : elle est en effet marquée à la fois par une exigence de variété (néophilie) et une grande prudence, sinon une aversion, devant le nouveau ou l'inconnu (néophobie).

Chez tout omnivore et particulièrement chez l'homme, l'ingestion constitue un acte à la fois intime et périlleux. Or il faut faire passer à cet aliment la barrière corporelle, l'incorporer, le faire pénétrer dans son corps et devenir partie intégrante de soi. Il ressort de la littérature et de l'observation que certains aliments sont plus propices que d'autres à l'émergence d'inquiétudes : les produits d'origine animale sont toujours perçus plus périlleux. La viande est l'aliment universellement le plus recherché (il n'existe d'ailleurs aucune société humaine documentée entièrement végétarienne) ; or c'est aussi sur la viande et les produits animaux que portent la plupart des prohibitions alimentaires dans toutes les cultures et même les aversions individuelles les plus violentes (Angyal 1941).

Les manifestations de l'anxiété consubstantielle à l'alimentation ont donc selon toute vraisemblance toujours existé, à plus forte raison dans les contextes de crise ou de pénurie du passé (bruits d'empoisonnement des puits, rumeurs d'accaparement, etc). Or des phénomènes analogues se produisent de nos jours. Ils ne constituent nullement des résidus archaïques : ils sont, au contraire, surdéterminés par la modernité alimentaire. On a ainsi répertorié un grand nombre de « légendes urbaines » liés aux produits alimentaires transformés par l'industrie, dont certaines ont eu des effets économiques parfois graves. Un exemple de cette « psychopathologie de l'alimentation moderne » est fourni par le tract dit de Villejuif : depuis 1971, sous de multiples versions, circulent des mises en garde dactylographiées et polycopiées, attribuées à l'hôpital de Villejuif, contre colorants et additifs divers, indiqués par leur code (E123, etc.). Ces produits sont dénoncés, sans aucun fondement, comme cancérogènes. En dépit des démentis, ce document ne cesse de resurgir.

b. Alimentation et « pensée magique »

Notre fonctionnement mental, en matière d'alimentation particulièrement, est profondément marqué par les mécanismes connus en anthropologie sous le nom de « pensée magique ». Aux débuts de cette discipline, à la fin du XIX^e siècle et jusqu'à une période relativement récente, on attribuait ces modes de pensée aux

« primitifs ». On a depuis établi expérimentalement leur présence chez des sujets d'un bon niveau d'éducation dans des pays occidentaux développés.

La pensée magique a pu être définie par deux « principes » : la contagion et la similitude. Le principe de contagion se résume par la formule « once in contact, always in contact ». Le contact avec un objet réputé impur transmet au sujet cette impureté, dont il ne pourra plus s'affranchir que par le recours à un ou des rituels de purification.

Le principe de similitude, de son côté, repose sur l'idée que « l'image égale l'objet ». A de multiples occasions, dans toutes les sociétés, on observe la permanence de ces deux principes de pensée magique. Dans les manifestations, par exemple, on pend ou brûle telle ou telle personnalité en effigie. En psychologie sociale, les expérimentateurs mesurent à quel point il est difficile à quiconque de déchirer une photographie de ses enfants ou d'un être cher (beaucoup moins lorsque l'image est celle d'une personne haïe).

Contagion et similitude, ces deux principes essentiels de la pensée magique, convergent lorsqu'il s'agit d'alimentation dans le « principe d'incorporation » : la représentation mentale, dont on a montré le caractère général, et selon laquelle le mangeur est transformé par le mangé, acquiert ses caractéristiques réelles ou imaginaires : « on est ce qu'on mange ».

La maîtrise de l'incorporation est donc essentielle pour tout mangeur : si l'on est ce que l'on mange, il faut absolument maîtriser ce que l'on mange. Or toutes les enquêtes récentes sur la perception de l'alimentation moderne mettent en évidence cette caractéristique : les répondants, de façon presque unanime, se plaignent de ce qu'on « ne sait plus ce qu'on mange ».

De même l'analyse de la réception de la crise de la « vache folle » met en évidence le besoin qu'ont les individus de « savoir ce qu'ils mangent » et de ne pas se voir imposer un risque qu'ils ne maîtrisent pas.

Face à l'inquiétude du consommateur, les producteurs et les distributeurs développent des marques, des labels, mettent en œuvre l'étiquetage informatif. Jusqu'à présent, néanmoins, ces efforts n'ont pas suffi à réduire la méfiance ou l'anxiété. On peut même se demander si, à eux seuls, ils peuvent y parvenir. En effet l'idée, particulièrement vivace, semble-t-il, aux Etats-Unis, selon laquelle les choix alimentaires des individus pourraient procéder exclusivement de décisions rationnelles prises individuellement en fonction d'une information scientifique

garantie par l'Etat néglige ou nie une dimension essentielle du comportement alimentaire humain, attestée par un corpus maintenant abondant de recherche : la sélection des aliments, chez l'homme, procède pour une très large part de déterminismes culturels et sociaux, engrammés précocement, et qui gouvernent sans que les sujets en aient nécessairement conscience aussi bien les horaires des prises alimentaires que leur contexte, leur composition et leur déroulement.

3. Les facteurs sociaux et culturels

La perception du risque est liée à des facteurs sociaux. Ainsi, aux Etats-Unis, une étude sur la perception du risque en matière d'environnement montre que, chez les blancs, les femmes sont plus sensibles aux risques-santé que les hommes ; mais cette différence disparaît chez les non-blancs. Les auteurs proposent d'expliquer ce phénomène par le fait que les hommes blancs, plus proches des « leviers de commande » de la société, ont un sentiment de maîtrise plus important et que, en conséquence, ils tendent à se sentir plus en sécurité alors que les femmes et les minorités ethniques se sentent moins dans une situation de maîtrise (Flynn, Slovic, & Mertz 1994).

Dans le domaine purement alimentaire, on constate que la même différence sépare les hommes et les femmes dans quatre échantillons de cultures par ailleurs très différentes (France, Etats-Unis, Japon, Belgique néerlandophone) : dans tous les cas, les femmes manifestent plus d'anxiété vis à vis de l'alimentation que les hommes, un souci plus marqué pour les questions de santé et beaucoup moins d'intérêt pour les aspects gastronomiques (Rozin, Fischler *et al*, 1999).

On observe une grande variabilité dans le « choix » des risques les plus redoutés selon les cultures. Ainsi dans la même étude, les Américains manifestent plus d'inquiétude que tous les autres groupes devant l'alimentation. Les Français, en revanche, conformément aux attentes, sont davantage mobilisés par le plaisir et la convivialité. Il ressort d'autres études ou d'observations anecdotiques que les Allemands, pour leur part, sont plus sensibles au risque chimique et aux atteintes à l'environnement.

III. LA PERCEPTION DU RISQUE, OBJET SCIENTIFIQUE

La perception du risque procède d'un ensemble de phénomènes observables et même mesurables. Elle est donc en partie prédictible et

peut constituer un objet scientifique légitime. Pour la majorité de nos contemporains, dans les pays développés, nous courons plus de risques aujourd'hui que jadis (Slovic 1987), et ceci en dépit des progrès de la médecine, de la technique et de l'augmentation constante de l'espérance de vie. Aussi « irrationnelle » soit cette perception, il n'est guère plus rationnel de se borner à la dénoncer comme telle et de négliger toute crainte, même mal fondée d'un point de vue épidémiologique et probabiliste. Il convient au contraire de chercher à en analyser le sens et le contexte et d'en tirer les conclusions.

Les médias, dans leur traitement des questions de sécurité alimentaire, oscillent entre deux thématiques : celle du scandale et celle de « la grande peur », de « la panique », etc. Cette dernière thématique met précisément en avant la dimension « irrationnelle » des comportements et attitudes lors des crises alimentaires. Ce jugement d'irrationalité est volontiers repris de divers côtés, par exemple par certains producteurs (« le consommateur est irrationnel : il veut à la fois la qualité, la sécurité et les prix »), par certaines instances administratives et même par certains scientifiques.

Il existe diverses définitions de la rationalité. Quelle que soit celle qu'on adopte, on peut cependant se demander si le fait d'éviter la marque Coca-Cola jusqu'à plus ample information relève de l'irrationalité ou de la simple précaution.

Les peurs et les angoisses alimentaires ne sont pas ou pas seulement des manifestations d'ignorance, d'idéologie ou d'irrationalité : ce sont aussi les signes d'un besoin profond du mangeur de s'approprier (ou de se réapproprier pleinement) ses aliments.

L'expérience montre que les mesures les plus efficaces en termes de gestion des crises, mais aussi d'information démocratique, consistent à prendre en compte ces phénomènes et à les considérer comme des objets d'étude légitime. Il s'agit également de favoriser l'écoute et la veille des signaux faibles pour identifier les risques émergents. En outre, il convient de favoriser particulièrement le partage de l'information en continu et *a priori* : toute information, aussi « rationnelle » soit-elle, peut avoir des effets boomerang une fois que la crise s'est déclarée. La mise en commun du travail sur la connaissance est le meilleur moyen de diffuser une information pacifiée.

RÉFÉRENCES

- | | |
|---|--|
| <p>Angyal, A. 1941. Disgust and Related Aversions. <i>Journal of Abnormal Social Psychology</i> (36) : 393-412.</p> <p>Flynn, James, Paul Slovic, & C. K. Mertz. 1994. Gender, Race, and Perception of Environmental Health Risks. <i>Risk Analysis</i> 14 (6) : 1101-1107.</p> <p>Rozin, Paul, Claude Fischler, Sumio Imada, Alison Sarubin, & Amy Wrzesniewski. 1999. Attitudes to food and the role of food in life in the U.S.A., Japan, Flemish Belgium and France : Possible implications for the diet-health debate. <i>Appetite</i>, no. 33 : 163-80.</p> | <p>Slovic, Paul. 1987. Perception of Risk. <i>Science</i> 236 (17 April) : 280-285.</p> <p>Tversky, Amos, & Daniel Kahneman. 1974. Judgment under Uncertainty : Heuristics and Biases. <i>Science</i> 185 (27/9/74) : 1124-1131.</p> <p>Wandersman, Abraham H., & William K. Hallman. 1993. Are People Acting Irrationally ? Understanding Public Concerns About Environmental Threats. <i>American Psychologist</i> 48 (6) : 681-686.</p> |
|---|--|

Apports et limites des recherches en psychologie sociale dans l'analyse de la perception des risques

Claire MARRIS

Sociologue, Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines

I. LE PARADIGME PSYCHOMÉTRIQUE

Les recherches sur les facteurs de perception du risque ont commencé à être développées en 1977 par Paul Slovic. Les commanditaires de ces études espéraient qu'elles permettraient de lever les réticences de l'opinion publique américaine à l'implantation de centrales nucléaires. Les entretiens réalisés ont permis de mettre en évidence que, contrairement aux hypothèses des questionnaires de risques, les « profanes » pouvaient évaluer de façon précise la mortalité associée aux différents risques, même s'ils avaient tendance à surestimer la mortalité des événements rares et à sous-estimer la mortalité des événements courants. Des attributs « qualitatifs » des risques tels qu'ils sont perçus ont été dégagés et ont servi de base à l'élaboration du paradigme psychométrique.

1. Les attributs « qualitatifs »

Neuf attributs « qualitatifs » ont été isolés — ils ont déjà été présentés par Claude Fischler — et ont permis de dégager des profils de risques très différents. Neuf autres attributs ont ensuite été mis en évidence :

- le risque est-il visible ou invisible ?
- a-t-il des conséquences globales ?
- est-il non équitable ?
- le risque est-il élevé pour les générations futures ?
- est-il difficile à maîtriser ?
- le risque est-il croissant ?
- a-t-il un effet sur moi ?
- suis-je personnellement exposé ?
- quel est le nombre de personnes exposées ?

Une analyse factorielle permet de mettre en évidence trois facteurs importants à partir de ces dix-huit attributs. Il s'agit de l'angoisse engendrée par le risque, de son caractère inconnu et de l'exposition au risque. Ce dernier

facteur a tendance à être oublié alors qu'il est particulièrement important dans le contexte de risques alimentaires du type OGM.

Des familles de risques ressortent clairement à partir de ces trois facteurs. Ainsi, les demandes d'information et d'action de la part des pouvoirs publics sont plus importantes pour les risques qui présentent à la fois un facteur inconnu et un facteur angoissant.

2. Conclusions du paradigme psychométrique

Ce travail démontre que le public accorde une grande importance aux conséquences d'un incident et à la nature de ces conséquences, y compris la manière dont il est exposé aux risques. Pour les citoyens, un risque qui a des chances infinitésimales de se produire n'en demeure pas moins préoccupant. Aussi, la définition quantitative du risque donnée par les experts — la probabilité multipliée par la gravité des conséquences — n'est pas celle du public. Ceci explique le décalage souvent observé entre les évaluations des risques par les experts et par les profanes.

3. Critiques du paradigme psychométrique

Les critiques opposées au modèle sont de trois ordres : d'abord, il lui est reproché de prendre en compte des attributs intrinsèques au risque et de méconnaître la dimension sociale des attributs. Ensuite, sa prétention à l'universalité est contestée. En effet, le modèle se fonde sur une analyse statistique basée sur les moyennes et ne prend pas en considération la dispersion des perceptions des risques. Enfin, certains se sont demandé ce que le modèle entendait mesurer ou expliquer.

Ces enquêtes sont basées sur les réponses à des questions du type « combien de risque est associé à X ». La corrélation avec les comporte-

ments individuels s'est avérée très faible : la perception des risques liés au tabac n'empêche pas les individus de fumer.

La question qui nous est posée est celle de la stratégie à adopter face à des controverses publiques ou à des crises économiques : comment, par exemple, protéger la filière bovine ? Or cette question ne recoupe pas forcément la question de la perception du risque telle que définie dans les sondages. Par conséquent, l'utilité de ces études, pour les gestionnaires de risques et les communicateurs, est sujette à controverse.

Une leçon que les gestionnaires de risques auraient pu tirer du paradigme psychométrique est qu'il ne s'agit pas de communiquer uniquement sur les probabilités et les conséquences définies quantitativement (souvent seulement à partir de la mortalité humaine) : il convient également de communiquer sur les facteurs qualitatifs de perception du risque. Pourtant, il semble qu'aujourd'hui les interrogations des pouvoirs publics et des industriels restent focalisées sur « comment faire comprendre au public que les probabilités — et donc le risque — est très faible ».

II. LA COMMUNICATION ET LA GESTION DES RISQUES

1. La méfiance à l'égard des institutions

Entre avril et septembre 1996, une étude sur la perception du risque avant, pendant et après l'anniversaire du dixième anniversaire de l'accident de Tchernobyl (Riskpercom, France) n'a pas conclu à des variations de perception au cours de la période : ni en ce qui concerne le nucléaire, ni pour ce qui est de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) qui a été mise sur l'agenda public pour la déclaration du Ministre de la Santé britannique en mars 1996. Par contre, au cours de cette période, le sentiment de contrôle personnel par rapport aux risques de l'ESB et la confiance dans les institutions gestionnaires du risque ont tous deux baissé de manière significative.

Il semble que seule la confiance soit corrélée directement avec la perception des risques : le sentiment de contrôle engendre la confiance et par conséquent une perception des risques moindre.

D'après les résultats de l'enquête quantitative que j'ai menée en Grande-Bretagne en

1996, les individus font davantage confiance à leur famille, à leurs amis et aux organisations de défense de l'environnement qu'au gouvernement, aux entreprises et aux médias pour les informer sur les risques. Le niveau de confiance semble donc déterminé par la proximité.

Toutefois, lorsque les mêmes individus sont interrogés à l'occasion d'enquêtes qualitatives, ils expliquent qu'ils ont répondu au sondage en fonction des institutions qui veulent leur bien. Néanmoins, ils sont conscients du fait que les industriels et les autorités administratives ont des connaissances sur les risques bien plus pertinentes que leurs proches, et que c'est vers eux qu'ils se tourneront pour obtenir des informations précises. Ils sont aussi bien conscients qu'ils obtiennent la plupart de leurs informations sur les risques dans les médias. Mais dans tous les cas où ils reçoivent une information institutionnelle — y compris aussi celles qui provient des associations de défense de l'environnement — ils filtrent les informations diffusées en fonction de l'émetteur.

2. La réception sociale de la communication sur les risques

La réception sociale de la communication sur les risques est ambiguë. En effet, les travaux de Slovic suggèrent que la diffusion d'information diminue l'inquiétude en ce qu'elle octroie du choix et du contrôle aux individus. Cependant, d'un côté, les individus préfèrent parfois ne pas savoir pour ne pas s'inquiéter. D'un autre côté, les citoyens ont l'impression, fondée sur leurs expériences passées, « qu'on leur cache systématiquement des choses ». L'information émise par les institutions publiques est donc perçue de façon suspicieuse, car « si on nous dit un peu, la situation est probablement encore pire ». Ces attitudes ne sont pas exclusives les unes des autres. En effet, les individus peuvent tout à fait avoir trois comportements à la fois.

3. Les enseignements de l'amalgame entre la « vache folle » et les OGM

L'on entend souvent dire que l'opinion publique a peur des OGM du fait de la « vache folle » alors que, pour les experts, ces deux phénomènes ne sont pas liés. Nos études qualitatives en cours sur la perception des OGM en France démontrent que les liens perçus par le public entre ces deux affaires ne représente pas un « amalgame irrationnel ». Les différentes crises survenues en France, de l'amiante au

sang contaminé, ont permis au grand public de tirer certains enseignements qui ont leur logique :

- il est impossible d'anticiper tous les risques, en particulier les risques à long terme ;
- les incertitudes ne sont pas prises en compte dans le système de décision ;
- les pouvoirs publics ne réagissent que lorsque le risque est avéré ;
- les enjeux économiques influencent plus les décisions que les enjeux sanitaires ;
- les prises de décision souffrent d'un manque de transparence ;
- les réglementations ne sont pas totalement fiables comme le montrent les entorses et les fraudes ;
- la « puissance » de la Nature se manifeste à l'occasion de ces crises, à l'encontre de l'Homme qui la contrarie ;
- l'évolution du système agro-alimentaire est inquiétante ;
- le sentiment d'absence de pouvoir sur sa propre vie.

Cette dernière perception explique que certaines crises semblent disproportionnées au regard de l'événement. En effet, une crise peut parfois servir de brèche et permettre aux individus d'exprimer des craintes plus générales qu'ils n'ont pas pu manifester auparavant.

Publics, citoyens, consommateurs : quelles attentes ?

QUESTIONS

Laurent ROSSO, AFSSA — Je perçois dans ces deux présentations l'ambiguïté de conception entre le danger, en tant que possibilité, et le risque en tant que probabilité. Cela me semble fondamental pour les gestionnaires qui doivent assurer, en matière alimentaire, la suppression des dangers, aux Etats-Unis, ou la maîtrise des risques, en France.

Par ailleurs, il me paraît difficile d'expliquer à l'opinion publique que l'augmentation du champ des possibilités de risque et la diminution de ces mêmes risques sont concomitantes.

Claude FISCHLER — Il est en effet très difficile, voire dangereux, de communiquer en termes probabilistes. Il existe des différences culturelles : les Américains sont très sensibilisés aux risques qui viennent de l'extérieur du corps – *germs* – alors que les Français sont beaucoup plus marqués par la médecine hippocratique. De telles différences culturelles ont pu être observées lors de la définition des eaux minérales adoptée avec les Allemands dans les années soixante. Il s'agit de constantes qui transcendent les questions scientifiques et qui sont ancrées dans les identités culturelles.

Claire MARRIS — Toutes ces études insistent sur la différence de perception entre les experts et les profanes. Il semble toutefois qu'un expert du nucléaire percevra les risques alimentaires de la même manière que l'opinion publique. Même les experts ont des difficultés avec les raisonnements probabilistes.

Bernard CHEVASSUS — Le raisonnement probabiliste est difficile en ce qu'il mutualise les risques. Or les individus n'acceptent pas de mutualiser avec des personnes ne présentant pas le même profil de risques qu'eux. Ce comportement peut être appliqué au risque alimentaire.

Michel MORIN, AFSSA Ploufragan — Pour Claire Marris, le consommateur a une idée arrêtée du risque et l'information engendre de l'incertitude. Comment alors expliquer aux individus que le risque n'est pas aussi important qu'ils le perçoivent ?

Claire MARRIS — Il ne faut pas dire que notre perception est meilleure que la leur. Il convient au contraire d'établir un dialogue.

Pour ce qui est de « la vision arrêtée » du public, ce n'est pas ce que j'ai voulu dire : j'expliquais que c'était là une vision que pouvait donner le paradigme psychométrique et je critiquais cet aspect du modèle. Le nucléaire, par exemple, n'est plus perçu comme un risque nouveau.

Claude FISCHLER — Je voudrais insister sur une dimension spécifique de la perception du risque alimentaire. Il ne s'agit pas seulement, dans ce domaine, d'anxiété mais aussi de dégoût, c'est-à-dire d'une réponse quasi-physiologique à une perception idéale. Lors de la crise de la « vache folle », certaines images vues à la télévision, à l'heure du dîner, montrant des aspects auxquels nous n'aimons guère penser, en amont de notre alimentation, suscitent le dégoût avant tout, c'est-à-dire des réactions qui ne font guère intervenir le raisonnement « rationnel ».

De la salle, Organisation générale des consommateurs — Claire Marris est la seule à avoir fait le rapprochement entre l'information sur les risques et les dommages en termes d'image de marque et d'image que le mode de consommation renvoie à l'individu. Le rappel de produits peut en effet être destructeur d'image. Au contraire des Américains, nous ne maîtrisons pas en Europe cet aspect de notre réalité économique.

Claude FISCHLER — L'affaire Perrier est révélatrice à la fois de l'importance et de la fragilité des marques. Lorsque des traces de benzène ont été découvertes, une première solution consistait à adopter une communication « rationnelle » arguant de la dose infinitésimale présente. Mais Perrier, qui se prévalait aux Etats-Unis du slogan « *It's perfect, it's Perrier* », a décidé de rappeler l'ensemble des bouteilles. La marque a ainsi été sauvée, même si cela a été, à terme, au prix de l'indépendance de la société. Toute notion de graduation, en période de crise ouverte, est incomprise. Et le processus de « contagion symbolique » s'applique à la marque.

***Informez sur la nutrition
et sur l'alimentation***

L'expérience ministérielle

Marion GUILLOU

Directrice Générale de l'Alimentation, Ministère de l'Agriculture et de la Pêche

La Direction Générale de l'Alimentation (DGAL) s'occupe exclusivement de sécurité et de qualité des aliments depuis la réforme de juillet 1999. Elle mène diverses actions par l'intermédiaire de l'AFSSA ou par l'intermédiaire de programmes mis en œuvre directement par les services de l'administration centrale et les services déconcentrés. Les quelque 4 500 agents de la DGAL interviennent au sein de la filière agro-alimentaire par des inspections en entreprise, des plans de surveillance des produits alimentaires ou des contrôles. Ces inspections concernent également la restauration collective et les denrées importées.

I. LA DEMANDE DU PUBLIC EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ DES ALIMENTS

De récents sondages montrent que les Français sont préoccupés par la qualité des produits alimentaires mais que 80 % d'entre eux jugent que la sécurité est satisfaisante. La méfiance envers les œufs, le poulet et le bœuf souligne la hiérarchie des aliments qu'ils établissent.

Par ailleurs, 79 % des Français font confiance aux contrôles alimentaires qui selon eux se sont améliorés. On observe une forte demande d'information concernant l'alimentation des animaux. Des modifications des comportements d'achat sont également perceptibles. Les biotechnologies sont majoritairement rejetées, même par un public informé.

La confiance dans les contrôles n'empêche pas la volonté de durcissement exprimée par les personnes interrogées.

II. LES ACTIONS DE COMMUNICATION DE LA DGAL

1. La variété des supports

La DGAL communique peu en direction du grand public : elle privilégie la conception de supports à l'attention des communicateurs.

Ainsi, *Notre alimentation* et les fiches thématiques *Reflex* sont destinées à ces intermédiaires. Les recommandations nutritionnelles du Conseil national de l'alimentation font également l'objet d'une publication. Par ailleurs, la Direction utilise également l'instrument que constituent les communiqués de presse. Toutefois, l'information à destination de l'étranger a été confiée à la SOPEXA. En effet, les crises ponctuelles récentes ont montré le besoin d'un avis spécifique de ce type. L'expérience montre cependant que le citoyen a davantage besoin de débat que d'information. Les conférences de consensus initiées au sujet des OGM sont à cet égard intéressantes et devraient être poursuivies sous des formes plus locales. (régionales ?)

2. Les difficultés de la communication sur les risques

La présence de *listeria* dans certains fromages au lait cru a donné lieu à des réflexions en ce qui concerne les stratégies de communication sur les risques. Le retour d'expériences des directeurs des services vétérinaires, de la DGAL et de partenaires institutionnels a débouché sur une proposition d'actions.

L'étiquetage, qui aux Etats-Unis constitue la panacée, est considéré de manière plus critique en France. Actuellement, il n'est pas systématiquement en place. En effet, la mention « fromage au lait cru » ne peut apparaître que si le produit contient 100 % de lait cru. Les producteurs sont attachés à ce « label » de qualité. Or, des fromages qui ne comportent qu'en partie du lait cru peuvent également présenter un risque.

Une action en parallèle sur les professionnels et les matières premières a été jugée de nature à renforcer l'efficacité des systèmes : des normes de qualité encadrent la présence de *listeria* dans le lait. En outre, les personnes fragiles doivent être informées du risque — qu'elles peuvent choisir de prendre ou non — que présentent ces produits, notamment par les professions médicales et paramédicales.

Les écarts entre la perception du risque et le risque réel nous ont amenés à abandonner la

communication ministérielle sur les lots susceptibles d'être contaminés. C'est aujourd'hui au fabricant qu'il revient d'informer les consommateurs : les services officiels ne prennent la main qu'en cas de défaillance, d'insuffisance ou de danger grave et immédiat.

3. L'évaluation des campagnes d'information et de communication

Les sondages ainsi que les courriers des particuliers au ministre et aux parlementaires per-

mettent de tirer quelques enseignements des préoccupations sur les risques alimentaires.

En temps de crise, il est inutile de vanter les mérites du niveau de la sécurité sanitaire en France : ce message général et positif ne passe pas. Pourtant, c'est la période durant laquelle les médias sont les plus attentifs. Il convient, au contraire, d'adopter un discours précis, factuel, cohérent — il doit être interministériel — et interactif. Le suivi de la communication doit en outre être assuré tout au long du processus d'évaluation et de gestion du risque.

L'expérience associative

Pierre LOUISOT

Président de l'Institut Français pour la Nutrition

I. PRÉSENTATION DE L'INSTITUT FRANÇAIS POUR LA NUTRITION

L'Institut Français pour la Nutrition (IFN) a été créé en 1974 pour faire face aux nombreuses incertitudes que connaissait le secteur. Cette association loi 1901 est un organisme d'interface entre les milieux scientifiques et les professionnels de l'agro-alimentaire. Elle diffuse auprès de professions-relais une information scientifiquement fondée.

Les membres de l'IFN sont des sociétés industrielles, des chercheurs et des membres associés. Trois instances paritaires donnent les orientations de l'Institut :

- le Conseil d'Administration définit la politique générale ;
- le Comité scientifique décide des actions scientifiques, et notamment de l'attribution des prix de thèses.
- le Comité de communication décide de la mise en œuvre d'actions destinées particulièrement aux professions relais.

II. LES ACTIONS DE COMMUNICATION DE L'IFN

Les professions-relais auxquelles s'adressent l'Institut sont des structures diverses telles que,

par exemple, l'Association des diététiciens de langue française ou l'Association des professeurs de biologie et de géologie (APBG). La participation de l'IFN aux journées 1998 de l'APBG s'est révélée particulièrement fructueuse comme en témoigne la richesse des questions qui ont été posées à l'occasion de cette rencontre.

Les actions de communication sont développées à l'initiative des comités et des groupes de travail *ad hoc* qui réunissent les meilleurs experts afin d'examiner une question. Ces travaux donnent lieu à des publications : un dossier scientifique sur les allergies alimentaires et une charte sur les matériels pédagogiques d'éducation nutritionnelle à l'école en sont des exemples. La brochure annuelle, le bulletin trimestriel et la lettre scientifique sont des publications régulières de l'IFN. En outre, un service de documentation et un site internet sont consultables.

Des colloques et conférences scientifiques — sur les biotechnologies, par exemple — sont organisés chaque mois. Ces rencontres permettent de faciliter le dialogue entre la recherche et l'industrie agro-alimentaire. Le prix de la recherche en nutrition de l'IFN est attribué chaque année à une personnalité éminente en nutrition. L'IFN a souvent anticipé les positions ministérielles par son travail en profondeur et son analyse lucide des situations.

Les stratégies de gestion de crise

Louis ORENGA

Directeur Général du Centre d'Information des Viandes

Le Centre d'Information des Viandes est une association loi 1901 qui a été créée en 1987 à l'initiative de l'Interprofession du bétail et des viandes bovine et ovine avec le soutien de l'OFIVAL.

Le CIV est composé d'un conseil scientifique et d'un conseil consommateur ainsi que d'un comité éthique créé il y a 4 ans, dans lequel siègent des associations de protection des animaux.

Notre structure restreinte — 9 personnes, 15 millions de francs de budget — n'a pas pour but de créer de l'information. Nous devons en revanche rassembler l'information, la formaliser et la vulgariser, ce qui nécessite de nombreuses validations.

I. LA GESTION DE LA CRISE DE LA « VACHE FOLLE »

1. Les signes de la crise

La prise de contact avec la presse ne doit pas s'effectuer au moment de la crise : il s'agit d'un travail continu. Alors qu'au plus fort de la crise de « la vache folle » je répondais à une quarantaine d'entretiens par jour, je réponds aujourd'hui à quelque cinq demandes chaque jour. Le suivi des relations avec la presse permet de veiller à ce que l'information diffusée soit la plus objective possible en période de crise.

L'intérêt des baromètres est la permanence des questions dans le temps. Cet outil met en avant la persistance des inquiétudes relatives à l'ESB. Cependant, nous n'avons pas observé de forte diminution de la consommation de viande. En effet, la confiance dans les mesures prises par les pouvoirs publics et les efforts des professionnels en matière de transparence et de traçabilité expliquent cette situation favorable. Cependant, l'inquiétude peut s'exacerber à tout moment si nous donnons l'impression de ne plus nous préoccuper du problème.

Il semble que les déclarations politiques aient un impact médiatique bien plus important, lors d'une crise, que les communications scientifiques.

2. La nature de la crise

D'une manière générale, la crise d'un produit affecte d'abord la marque. Dans un second temps, la crise a des incidences sur la famille du produit et, lorsqu'elle s'aggrave, sur l'univers du produit. Lorsqu'il s'agit de produits frais non transformés, toute la filière est directement atteinte en cas de crise. Le faible nombre de marques dans ces secteurs conduit le consommateur à se focaliser sur le problème du produit lui-même. Par conséquent, les pouvoirs publics interviennent d'autant plus rapidement qu'il s'agit d'un produit générique.

Le problème d'une profession devient vite un problème de société. En effet, l'image des opérateurs de la filière du produit est au moins aussi importante que l'image du produit lui-même en situation de crise. Nous avons pensé qu'il n'était pas souhaitable que les professionnels interviennent dans la gestion de la crise sanitaire : nous ne voulions pas être accusés de défendre l'intérêt économique de la filière au détriment de la sécurité sanitaire.

3. L'anticipation de la crise

L'information doit privilégier un message interactif plutôt qu'un message publicitaire peu crédible. En outre, il convient d'anticiper dans la diffusion d'informations afin de partager le problème avec les futurs acteurs et victimes de la crise. En effet, les justifications *a posteriori* sont très mal reçues.

Nous avons adopté cette démarche au CIV. Les premiers débats sur l'ESB se sont tenus à la fin de l'année 1993 au sein du conseil consommateur. La mise en place anticipée d'une norme NF de traçabilité en 1992 a rendu possible les actions d'information et d'étiquetage réalisées en 1996.

II. ÉLÉMENTS STRATÉGIQUES DE GESTION DE LA CRISE DE LA « VACHE FOLLE »

1. Les éléments stratégiques

Les éléments stratégiques de gestion de crise ont été :

- la connaissance en temps réel des perceptions et des attentes du consommateur afin de modifier ou de relancer une information ;
- la délimitation du champ de compétence du CIV en matière d'information. Le Centre ne devait pas se substituer aux experts ; il devait se cantonner à son rôle de relais d'informations scientifiques extérieures provenant de sources dûment citées ;
- le traitement en temps réel des demandes de tous nos interlocuteurs et en particulier des médias ;
- la coordination avec les autres intervenants, notamment les pouvoirs publics. En effet, la crise technique ne doit pas être alimentée par les initiatives décousues et opposées des uns et des autres.

2. La stratégie d'information

Notre stratégie repose sur la transparence, le soutien à toute mesure publique quel que soit le coût économique pour la filière et l'engagement à diffuser l'information disponible. En ce qui concerne la communication interne, nous informons les syndicats professionnels des faits marquants relatifs à la crise. Pour ce qui est de la communication externe, nous avons mis en service un numéro vert. En outre, nous rencontrons les consommateurs dans les points de vente. Une campagne grand public est menée. Certains documents techniques et scientifiques sur l'ESB sont en outre adressés à des popula-

tions cibles tels que les médecins. Notre fichier de relations presse contient les coordonnées de quelque 1 500 journalistes à qui nous faisons parvenir une documentation adaptée : un mémo des principales dates qui ont marqué la crise de la « vache folle » a été rédigé à leur attention.

L'information post-crise est capitale pour sortir définitivement de la crise. En effet, les conséquences d'une crise sur un produit générique se font sentir durant plusieurs décennies. Il convient de maintenir les actions pour éviter les « répliques » qui mettraient à mal une filière déjà fragilisée. Il s'agit par conséquent d'une stratégie à long terme.

L'anticipation est la seule façon de sortir rapidement et de manière crédible d'une crise. Durant cette période de crise, l'information est indispensable. Toutefois, elle doit être maîtrisée : il s'agit d'un véritable métier ; la mise en œuvre de stratégies dans ce domaine nécessite des investissements conséquents.

Pour finir, je souhaite évoquer la question de l'information nutritionnelle et le problème de la viande rouge. Il conviendrait d'établir le niveau réel de sa consommation. Par ailleurs, il faudrait informer les consommateurs de la place qu'occupe la viande dans une alimentation équilibrée. Cette information générale n'est pas du ressort du CIV : il serait souhaitable de renforcer l'action des pouvoirs publics dans le domaine de l'information nutritionnelle et pourquoi ne pas commencer par obtenir une émission sur ce sujet sur les chaînes publiques comme ce qui se fait avec « consomag » ?

QUESTIONS

Patrick O'QUIN, Groupe Danone — Il faudrait réfléchir davantage à l'information sur les risques hors période de crise. Les personnes avec lesquelles nous nous entretenons lors d'études qualitatives ne parlent jamais de sécurité : il s'agit pour elles d'une condition indispensable qui relève de l'évidence. Elles jugent certes que les aliments sont plus sûrs que dans le passé mais elles disent aussi qu'ils sont moins goûteux.

15 à 20 % des questions que recueille notre service consommateurs concerne la sécurité alimentaire. Les allergies alimentaires sont peu médiatisées alors qu'elles constituent un vrai risque et qu'elles sont de plus en plus présentes dans les préoccupations des consommateurs.

Marion GUILLOU — Les courriers que nous recevons évoquent de plus en plus les problèmes d'allergie des enfants, parfois écartés pour cela des cantines. Il s'agit également d'un sujet d'inquiétude émergent.

Nous le prenons en compte en autorisant dans ces cas-là, à titre dérogatoire, les « paniers repas ».

Pierre LOUISOT — Le rôle de l'IFN en matière de communication sur les risques hors période de crise est perceptible dans l'important suivi pour disposer d'une documentation de qualité. La distinction scientifique que nous avons opérée entre allergène et allergique est caractéristique de notre rôle de préparation de la communication.

Philippe VERGER, INRA — La prudence est de mise dans l'utilisation des études quantitatives et qualitatives. En effet, il existe une distorsion entre l'état des connaissances du consommateur et ses actions au quotidien.

Vincent PERROT, CLCV — D'après un sondage, 85 % des personnes interrogées tolèrent un certain risque supplémentaire lorsqu'elles consomment du fromage au lait cru plutôt que du fromage pasteurisé. Mais si un producteur réduit significativement les risques de listériose, ses concurrents seront contraints de s'aligner.

J'observe l'absence totale de prévention médicale : les gynécologues considèrent que ce n'est pas leur rôle alors qu'un risque spécifique concerne les femmes enceintes.

Claire MARRIS — Le comportement de l'ensemble des institutions au cours des dernières années participe de la communication sur les risques. Celle-ci ne saurait être limitée au seul usage de communiqués de presse.

En ce qui concerne le lait cru, la perception des risques ne me semble pas si élevée. La volonté des administrations d'augmenter la perception des risques est une donnée à prendre en considération.

Martin HIRSCH, Directeur Général de l'AFSSA — Avez-vous été suffisamment informé ces derniers jours ?

Louis ORENGA — J'ai obtenu certaines informations grâce à un réseau personnel de connaissances. Le CIV ne figure pas toujours dans les fichiers : il nous faut augmenter le nombre de nos relais et mettre en place des procédures pré-codifiées. Nous avons ainsi repéré les personnes qu'il convient d'informer de la position que nous prenons lorsque nous diffusons un communiqué de presse. Le maintien d'un réseau et de procédures permet de ne pas aggraver la situation de crise et de retrouver à terme la confiance du consommateur.

Gérard BUDIN, Groupe SODIAAL — Comment avez-vous accueilli le refus de lever l'embargo sur le bœuf britannique ?

Louis ORENGA — Je n'ai pas souhaité m'exprimer sur l'avis de l'AFSSA. Cependant, j'ai expliqué aux journalistes que le CIV n'a jamais fait pression sur les pouvoirs publics en ce qui concerne la question sanitaire et que la gestion économique de la crise est toujours intervenue en second lieu.

Informar sur la santé

Le droit à l'information

Yves COQUIN

Sous-Directeur de la Veille Sanitaire, Direction Générale de la Santé

L'information du public est un droit du citoyen. Cela lui permet d'être autonome dans ses choix et de se réapproprier la notion de risque. L'information est aussi une obligation du Code de la santé publique et du Code de déontologie. Une décision récente de la Cour de cassation a même renversé la charge de la preuve en la matière, s'agissant de l'information donnée au patient. Cependant, notre Code de la santé publique n'organise pas suffisamment ce droit à l'information et pourrait s'inspirer des procédures d'enquêtes publiques du Code de l'environnement, par exemple.

La loi de sécurité sanitaire du 1^{er} juillet 1998 aménage la remontée d'informations vers les agences — l'InVS dispose à cet égard de pouvoirs étendus. A l'inverse, l'obligation de rendre publics rapports et avis figure dans les missions même de l'AFSSAPS et de l'AFSSA. Il s'agit d'une question de crédibilité des pouvoirs publics. Un décret de mars 1997 avait d'ailleurs permis de supprimer l'autorisation ministérielle préalable à la publication des recommandations et des rapports du Conseil supérieur d'hygiène public.

Cela dit, trois questions se posent : quand informer, qui doit informer et comment communiquer ?

I. QUAND INFORMER ?

Deux situations distinctes doivent être analysées : les situations d'alerte ou de crise et les périodes qu'on peut qualifier de calmes.

En situation de crise, il faut néanmoins se donner le temps de rassembler l'information malgré la contrainte de délai. On se limite à l'information immédiatement utilisable par le public afin de garantir en quelque sorte sa sauvegarde. Cependant, ces situations périlleuses et ponctuelles sont fort peu propices à la diffusion de messages pédagogiques.

A l'inverse, les périodes calmes sont insuffisamment mises à profit pour informer. Il convient pourtant d'appréhender les situations nouvelles à l'avance. Il faut pour cela mettre en

perspective les risques et présenter de façon continue une information détaillée tout en différenciant les risques.

Il est préoccupant de constater que, par suite de blocage divers, les pouvoirs publics ne parviennent pas à « faire passer » une masse suffisante d'informations, alors même que de nombreux documents peuvent être accessibles au public, en s'adressant au besoin à la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA). En matière de santé publique, la maîtrise de l'information par les pouvoirs publics ne doit pas aller à l'encontre de la pédagogie ni de la transparence.

II. QUI DOIT INFORMER ?

La tendance est à la communication conjointe des administrations concernées (DGAL, DGCCRF, DGS) pour ce qui est de la gestion des crises. Cependant, lorsque le risque est ponctuel et ne relève pas d'une défaillance que doit gérer l'administration, c'est au producteur qu'il revient de faire cette communication.

Les pouvoirs publics doivent trouver des relais d'information. A cet égard, les médecins paraissent naturellement bien placés. En réalité, leur formation et la nature de leur exercice expliquent qu'il est difficile de leur faire jouer un rôle de prévention et d'éducation pour la santé. Les professionnels de santé n'ont souvent pas le temps ni l'opportunité de délivrer des conseils en matière d'alimentation, en dehors, bien sûr, des situations pathologiques qui l'exigent (diabète, obésité, hyperlipidémies, ...) D'autres relais sont indispensables : ainsi, par exemple, les recommandations de la DGS concernant la prévention, pour certains patients immunodéprimés, du risque lié à la présence de certains parasites dans l'eau, ont été ciblées en priorité sur les associations de malades.

En dehors des situations de crise, la communication institutionnelle est inévitablement perçue comme publicitaire et l'étiquetage est une communication à la fois utile dans son principe,

mais en même temps vide de contenu. La place des pouvoirs publics n'est pas suffisamment tenue.

III. COMMENT COMMUNIQUER ?

En situation de crise, les communiqués de presse sont laissés au bon vouloir des médias. La loi du 1^{er} juillet 1998 permet toutefois de réquisitionner la radio et la télévision pour diffuser des messages en cas de danger grave et imminent. La campagne de prévention des risques liés à l'éclipse a utilisé cette possibilité pour diffuser des conseils de prudence durant les 48 heures précédant le phénomène.

Il conviendrait également de diffuser une information (pourquoi pas sous la forme d'une lettre mensuelle ou bi-mensuelle) sur les actions qui sont menées et de convier les associations de malades et de consommateurs aux débats d'experts. La diffusion sur internet des textes réglementaires en préparation constitue un outil intéressant d'interactivité.

Enfin, l'information doit être loyale et précise et doit permettre de relativiser les certitudes. En outre, il ne faut en aucun cas délivrer une information alarmante sans contrepartie, mais expliquer les moyens de faire face au risque. Chacun doit pouvoir en effet se positionner par rapport au danger.

La communication proactive et la communication de crise

Jacques DRUCKER

Directeur Général de l'Institut national de Veille Sanitaire

Je souhaite vous faire part de l'expérience de l'InVS en matière de communication de santé publique au quotidien. L'InVS est l'établissement public qui a succédé au Réseau national de santé publique (RNSP) en application de la loi du 1^{er} juillet 1998. Le public exige désormais d'être informé sur les risques sanitaires. Ce besoin d'information n'est pas spécifique aux périodes de crise : il concerne également les situations « froides ». J'ai choisi de vous relater deux expériences volontairement anodines qui illustrent les deux aspects du travail de communication de l'InVS : la communication proactive et la communication de crise.

I. LES FACTEURS DE RISQUE D'INFECTION À SALMONELLES CHEZ L'ENFANT : UNE COMMUNICATION PROACTIVE

1. Le contexte

Une étude sur les facteurs de risque d'infection sporadiques à salmonelles chez l'enfant, réalisée par le RNSP, a été publiée dans une revue scientifique. Les facteurs de risque principaux sont la consommation d'œufs insuffisamment cuits et la transmission interhumaine.

2. Objectifs de la communication

Il s'agissait d'informer les professionnels de santé à l'occasion de cette publication dans une revue scientifique et de transmettre un message simple de prévention aux consommateurs sur le temps de cuisson des œufs, les modes de conservation et les règles d'hygiène familiale.

3. Stratégie de communication

La communication a été préparée en concertation avec les partenaires de l'étude, dont l'Institut Pasteur. Un communiqué de presse, un résumé « vulgarisé » de l'étude et l'article origi-

nal ont été diffusés. En outre, les auteurs de l'étude ont été identifiés comme « référents » pour les journalistes. Par ailleurs, le dossier de presse a été adressé à la presse professionnelle et grand public de façon ciblée.

Cette communication a eu des retombées importantes dans les médias nationaux mais a peu été reprise dans la presse professionnelle.

4. Discussion

Ce type de communication proactive permet au public de mieux repérer les missions de l'agence et répond à des objectifs d'éducation pour la santé. Des relations pérennes avec la presse sont ainsi établies qui permettent de mieux maîtriser le choix des sujets ou le moment de leur communication.

II. LA SURVENUE DE CAS DE FIÈVRE TYPHOÏDE EN MILIEU HOSPITALIER : UNE COMMUNICATION D'URGENCE

1. L'alerte

Le 8 avril 1998 à 9 heures, la survenue de cas de fièvre typhoïde à l'hôpital de Ville-neuve-Saint-Georges est signalée à la DDASS qui en informe le RNSP. A 10 heures 46, une dépêche de l'AFP est diffusée, qui prend de cours le RNSP.

L'AFP centre sa dépêche sur la survenue de cas chez des enfants et parle également d'hépatite A. Le déferlement médiatique commence alors. A 17 heures, le RNSP rectifie par voie de communiqué de presse les informations communiquées par l'AFP.

2. Le début de l'enquête

Le lendemain, la communication n'est toujours pas maîtrisée : *Le Parisien* évoque un début d'épidémie en Ile-de-France liée à la consommation de poulets lavés dans l'eau de la Seine.

Cette information communiquée par la DDASS du Val-de-Marne ne constituait alors qu'une hypothèse parmi d'autres.

3. La communication maîtrisée

Le RNSP décide alors de diffuser chaque jour des éléments nouveaux d'information et de recentrer la communication : des communiqués de presse quotidiens sont envoyés ; une cellule de crise interne et un numéro d'appel spécial sont mis en service. Les médias s'adressent alors directement au Réseau ; le travail est plus serein et l'aspect spectaculaire s'estompe. La presse professionnelle reprend l'information, ce qui permet une sensibilisation des professionnels de santé.

4. Discussion

Cette situation a permis de prendre la mesure des risques de dérapage du signalement d'une épidémie. L'absence de concertation dans le circuit de notification est à l'origine du manque de maîtrise de la communication.

Le cas d'espèce souligne également la nécessité d'informer le public pour neutraliser les « rumeurs » et diffuser des messages de prévention. La communication proactive du passé

s'avère particulièrement rentable en situation de crise.

Cette situation illustre bien la nécessité pour l'Agence de disposer d'une communication professionnelle : cela ne s'improvise pas.

Enfin, la concertation entre partenaires (professionnels de santé, Agence, tutelle) est un impératif afin d'assurer la cohérence des messages délivrés.

III. UNE FORTE DEMANDE D'INFORMATION DES CITOYENS

Ces expériences témoignent de la forte demande d'information des citoyens en matière sanitaire. L'information constitue une mission à part entière des agences : il s'agit d'une mission de santé publique et d'un impératif pour soutenir la transparence de leur action.

On observe une certaine réticence des pouvoirs publics à déléguer la fonction communication aux agences. Les agences doivent investir pleinement le champ de la communication avec le public afin de développer la culture de santé publique des citoyens. Les enjeux sanitaires ne seront plus soumis alors à l'information spectacle.

L'information du public dans le domaine de l'éducation pour la santé

Michel DEPINOY

Délégué général adjoint du CFES

Le CFES est une association loi 1901 qui existe depuis 1972 dans ses statuts actuels. Le concept d'éducation pour la santé est né dans les années 1920-1930 à la grande époque des hygiénistes.

Le CFES regroupe 70 personnes et fonctionne avec un budget d'environ 200 millions de francs destiné au financement d'une dizaine de campagnes par an portant sur la consommation d'alcool, de tabac, la prévention du sida, les toxicomanies, la promotion de la vaccination etc... Les thèmes nutritionnels ne font pas l'objet d'une campagne à proprement parler, mais sont traités continuellement dans nos documents.

L'information du public dans le domaine de l'éducation de la santé se distingue de la communication publique ministérielle. L'éducation pour la santé est une discipline à part entière qui utilise des vecteurs de communication comparables à ceux de la communication publicitaire. Sa spécificité est la responsabilisation des individus par rapport à leur propre santé. Il s'agit de permettre à chacun d'adopter un comportement conforme à sa culture, à ses opinions, à ses désirs mais aussi aux risques qu'il souhaite prendre.

Plusieurs points me paraissent essentiels à la réussite d'une communication en matière d'éducation pour la santé.

I. L'INSCRIPTION DU PROGRAMME D'ÉDUCATION DANS LA DURÉE

La contractualisation triennale de nos programmes permet d'inscrire nos actions dans la durée. Cela est d'autant plus nécessaire que les résultats ne sont obtenus qu'après plusieurs années. En effet, malgré l'impact médiatique des campagnes, que nous mesurons par des post-tests, la modification collective des comportements reste limitée si le programme n'est pas inscrit dans la durée.

Les mesures isolées sont sans effet. Elles doivent au contraire participer d'un ensemble

cohérent où interviennent notamment l'information, l'éducation, la réglementation, la politique des prix et des taxes. La diminution de la consommation de tabac en France témoigne du succès de cette démarche.

II. L'application d'une méthodologie de programme

Le public ne voit que la partie finale d'une action qui nécessite un travail complexe en amont. Une vingtaine de personnes du CFES travaillent à l'élaboration d'une campagne ainsi que des sous-traitants. Cette méthodologie exige un professionnalisme à chaque niveau.

1. Enquêtes préliminaires

Nous réalisons depuis 1992 le « baromètre santé » tous les trois ans. Ces enquêtes, qui concernent notamment les enfants et certains professionnels de santé, nous permettent de mesurer l'évolution des comportements avec des questions identiques. Cela nous donne également des points de comparaison avec d'autres pays européens.

Les entretiens réalisés par téléphone qui comportent quelque 200 questions. Ces enquêtes représentent cependant un coût important : plus de 80 enquêteurs sont mobilisés pour interroger 15 000 personnes dans le cadre du dernier baromètre.

Des enquêtes qualitatives permettent également de mieux connaître les codes culturels et les éléments de compréhension et d'appropriation des messages.

2. Conception des supports

Chaque programme associe les commanditaires, les experts du sujet, les personnes chargées de la mise en œuvre et de la communication. Des représentants de la population cible sont également impliqués dans l'élaboration des programmes.

Nous sollicitons des experts et traduisons en termes facilement compréhensibles des connaissances scientifiques validées. Il est particulièrement difficile de faire en sorte que la simplification ne falsifie pas la vérité scientifique. Des procédures formelles de validation des documents sont utilisées.

Après validation, nous réalisons, pour les programmes les plus importants en termes budgétaires, des pré-tests qualitatifs afin de vérifier la validité du message auprès du public auquel il est destiné. Les documents sont ensuite finalisés et le plan de diffusion est élaboré.

3. Réalisation des supports, diffusion et évaluation

Ce n'est qu'à l'issue de ce travail préalable de plusieurs mois que les supports sont réalisés. La campagne est ensuite diffusée et valorisée par l'organisation d'un événement. A cet égard, le développement d'un partenariat avec les journalistes est particulièrement important. Nous organisons des séminaires de formation des journalistes, animés par des experts, afin de leur apporter une culture en matière d'éducation pour la santé : ils sont ainsi mieux à même de participer à la rédaction de messages qui ne soient pas caricaturaux.

Au-delà des post-tests, il est particulièrement nécessaire d'évaluer le programme. Il s'agit de savoir si le message a bien été compris. Cependant, la compréhension n'est pas suffisante : elle n'implique pas automatiquement un changement des comportements. Notre méthodologie d'évaluation consiste à comparer sur plusieurs mois les comportements respectifs des bénéficiaires de l'information et d'une population témoin. Cette méthode comparable à celle utilisée dans le cadre des essais thérapeutiques est appliquée pour évaluer par exemple les effets des campagnes sur la consommation de tabac.

III. La promotion d'une démarche pédagogique

1. La démarche informative

La démarche informative permet de délivrer des renseignements validés scientifiquement qui constituent des points de repère simples. L'exemple de la campagne « un verre ça va, trois verres bonjour les dégâts » est caractéristique de cette démarche.

Le concept de risque est abstrait. La consommation d'alcool n'est pas perçue comme un

risque en soit. C'est pourquoi, entre l'ébriété et l'abstinence totale, les individus ont besoin de disposer de repères.

2. La démarche éducative

Pour aider la personne à s'approprier les connaissances, la communication doit être « participante » : elle doit interpeller la personne sans la culpabiliser. La campagne « vous en êtes où avec le tabac ? » est à cet égard intéressante. En effet, une information moralisatrice risque d'être rejetée par l'individu.

Par ailleurs, la communication doit être adaptée aux différents publics : elle ne doit pas s'adresser uniquement à des catégories privilégiées de la population. Les tranches d'âges et les différences culturelles entre régions doivent être prises en considération. Il faut noter cependant que nous manquons d'information sur les différences culturelles et la compréhension des messages en fonction des catégories sociales.

Des choix sont à faire sur la part de budget à consacrer à la communication « généraliste » et celle destinée à des groupes spécifiques présentant des problèmes de santé plus accrus. La situation sanitaire est très inégale en France selon les catégories socioprofessionnelles et les régions. Deux stratégies s'offrent à nous : une communication inégalitaire afin de diminuer les inégalités et la déclinaison au niveau des régions d'une communication spécifique par l'intervention d'acteurs locaux.

IV. Histoire d'une démarche d'éducation pour la santé dans le champ de la nutrition, qui évolue depuis 5 ans

Les campagnes de communication ne représentent qu'un aspect de l'activité du CFES.

Aussi je souhaite évoquer, à titre d'illustration, le projet mené depuis 5 ans sur la nutrition des populations à faible budget.

A l'origine du projet, des nutritionnistes et des travailleurs sociaux ont émis le souhait de disposer d'un guide méthodologique consacré à ce sujet. Le classeur *Atout prix* permet aux personnes relais de transmettre des informations pratiques aux personnes concernées. Ce classeur en est à sa troisième réédition.

Les personnes relais ont souhaité disposer également de visuels simples et de tableaux compréhensibles par tous, notamment par les personnes analphabètes. Nous avons donc

adapté les documents destinés aux personnes relais afin de les rendre exploitables par les publics concernés.

Ce programme est sans cesse réévalué et les supports sont réajustés. Ce travail au long cours traduit bien la complexité et la multitude des actions à engager. Il témoigne également de l'intérêt d'initiatives moins visibles que des

actions médiatiques mais qui nous paraissent exemplaires en termes de démarche éducative.

Les documents sur le thème de la nutrition sont ceux qui sont les plus demandés au CFES. L'information nutritionnelle semble donc être un sujet qui intéresse très largement la population. Les enjeux sanitaires de cette information sont considérables.

QUESTIONS

Vincent PERROT, CLCV — La prévention des risques alimentaires n'est que peu abordée dans la formation des futurs médecins...

Yves COQUIN — Il convient d'inciter les médecins à jouer leur rôle de prévention. Il est vrai que les études médicales sont sur ce point inadaptées.

Pour ce qui concerne la communication sur le risque *Listeria*, j'aurais tendance à solliciter plus les sages-femmes que les médecins qui prêtent sans doute davantage attention aux problèmes obstétricaux.

Philippe VERGER, INRA — Au-delà de l'impact médiatique de la communication, avez-vous développé à l'InVS une méthodologie d'évaluation de l'impact sur le consommateur final ?

Jacques DRUCKER — A l'InVS, nous sommes encore des autodidactes en matière de communication avec les différents publics. Il nous faudra renforcer et professionnaliser cette fonction afin notamment de pouvoir évaluer l'impact de nos actions. C'est en effet un enjeu important.

Claude FISCHLER — L'effet sur les médias n'implique pas forcément un effet sur les publics. En effet, la crédibilité des médias auprès de l'opinion publique est faible.

Michel THIBIER — Ma question s'adresse à Michel Depinoy. Vous avez placé votre action dans la durée. Ce temps de latence est-il compatible avec l'urgence des crises ?

Michel DEPINOY — Il existe certes de véritables urgences qui appellent un traitement immédiat. Néanmoins, le CFES n'est pratiquement pas impliqué dans les situations de crise. Il nous faut entre 6 et 9 mois pour préparer nos documents. Par conséquent, notre communication ne s'inscrit pas dans l'urgence. Toutefois, les faits prouvent qu'une population éduquée est plus à même de réagir « intelligemment », c'est-à-dire de manière adaptée, en situation de crise. En effet, une population qui méconnaît certains problèmes est d'autant plus fragile face aux messages inutilement inquiétants et déraisonnables. Notre travail d'éducation doit permettre à ces populations de hiérarchiser et d'intégrer les risques. Il s'agit de dédramatiser et de relativiser les risques, qui sont souvent mal appréciés par les médias et « mis en scène » en déformant la réalité.

Informez les consommateurs

Les stratégies de communication sur les risques

Pierre GABRIE

Chef du service des Produits et des Marchés, DGCCRF

La communication est un devoir de la part des pouvoirs publics et la communication sur les risques sanitaires, notamment alimentaires, intéresse fortement les médias. Cependant, de nombreux écueils existent dans l'exercice de communication, dans le climat de suspicion généralisée que nous connaissons.

Les commissions d'enquête parlementaires et les rapports se succèdent et la méfiance s'accroît après l'affaire de la « vache folle ». Plutôt que d'essayer d'expliquer aux médias que les risques sont parfois minimes, ce qu'ils n'acceptent pas, il faut développer d'autres stratégies.

I. LA RÉPARTITION DES RÔLES EN MATIÈRE DE COMMUNICATION

Nous avons pris le parti de dire que notre rôle consiste à faire appliquer des réglementations. Nous admettons que des risques sont possibles mais ce n'est pas à nous de les évaluer : des scientifiques indépendants s'en chargent. Les pouvoirs publics, sur la base d'un avis scientifique, ont ainsi fixé un seuil limite de nitrosamine dans les tétines de biberons. Au-delà de ce seuil, le produit n'est plus conforme et doit être saisi par les autorités de contrôle. Ce type de discours est bien perçu par les médias qui se retournent ensuite vers les scientifiques. Ces derniers sont davantage reconnus et peuvent se permettre beaucoup plus de libertés pour fournir une appréciation réaliste du risque encouru.

Lorsque nous avons dû faire face à une première épidémie de *listeria* en 1992, la communication n'était pas assurée par la DGCCRF mais par la DGS qui disposait d'une plus grande légitimité en la matière. Cette communication pourrait être à l'avenir assurée par l'AFSSA qui devra continuer à faire preuve de rigueur scientifique dans son message : la minimisation des risques n'est pas de mise aujourd'hui.

II. L'OBLIGATION DE TRANSPARENCE

L'information des citoyens sur les contrôles que nous effectuons est une exigence démocratique.

En outre, nous devons expliquer à l'opinion publique que la qualité des produits alimentaires ne va pas de soi : les corps de contrôle des services vétérinaires et de la DGCCRF sont précisément là pour garantir la sécurité sanitaire des aliments.

Malheureusement, la communication des résultats des contrôles peut avoir des conséquences considérables sans raison valable. Ainsi, l'annonce de présence de sang séché, utilisé pour clarifier le vin, chez certains producteurs a donné lieu à des demandes d'information de la part de gouvernements étrangers alarmés par une dépêche de l'AFP.

Nous avons donc dû expliquer qu'il n'y avait pas de risque scientifique avec toutes les difficultés de cet exercice. Des négociations difficiles avec la FDA et divers autres organismes ont été nécessaires pour éviter une interdiction des vins français sur le territoire américain ou ailleurs.

De nombreux contrôles pourraient également donner lieu à des crises médiatiques. Le cas des boues d'épuration a provoqué l'émoi des médias et des dégâts dans l'opinion, qui a difficilement accepté les explications des pouvoirs publics selon lesquelles les risques sanitaires sont faibles. Il s'agissait pourtant d'un contrôle classique donnant lieu à une action correctrice classique.

III. VERS UNE COMMUNICATION APAISÉE

La communication des résultats des contrôles doit être davantage « pacifiée ». Dans toute la mesure du possible, il faudrait fournir les résultats des contrôles et les indications sur les enseignements à en tirer *avant* que les médias ne se saisissent de problèmes éventuels. C'est ce que nous avons fait dernièrement à propos des résultats des contrôles en matière d'utilisation d'OGM par les entreprises agro-alimentaires. Un document technique de huit pages a été adressé à la presse montrant la profondeur des contrôles effectués. Ce type de communication est utile et apprécié, même si notre document a

peu été repris, ne serait-ce que parce qu'il n'était pas accompagné d'un résumé.

A la limite, on pourrait penser que la réussite consisterait à diffuser des rapports d'enquêtes qui ne soient pas repris par la presse : cela signifierait l'absence de scandale. Nous pouvons publier également des rapports d'enquêtes et des études bénéfiques à la formation de l'opinion publique et qui permettent l'approfondissement des contrôles. L'étude demandée aux scientifiques il y a quelques années par

les trois administrations de contrôle sur l'utilisation des vitamines et des minéraux dans les aliments a démontré les problèmes de surdosage et la nécessité de déterminer des seuils. Cette étude a donné lieu à une communication publique lors d'une conférence de presse. Outre l'intérêt de la prévention à long terme du surdosage, cette communication nous a permis d'engager des actions de contrôle sur la base d'un rapport précis. Des entreprises ont pu être sanctionnées pénalement.

L'information du consommateur en matière de sécurité alimentaire

Marie-Hélène BONHOMME

Chef du Service Technique et du Centre d'Essais Comparatifs de l'INC

I. L'INC ET L'INFORMATION DES CONSOMMATEURS

1. Les activités de l'INC

L'INC comporte deux grands pôles opérationnels : un pôle expertise regroupant les essais comparatifs, les études techniques, juridiques, économiques et documentaires ; et un pôle information rassemblant les activités médias.

L'Institut communique auprès du grand public grâce à son journal 60 millions de consommateurs. Une publication à destination des organisations de consommateurs existe également. Un service télématique et un site internet complètent le dispositif.

L'INC comprend un centre d'essais comparatifs et d'études techniques, un centre d'études juridiques et économiques, un centre de documentation alimentant quatre banques de données, dont une pédaothèque, et un centre de presse.

Par l'activité de ses équipes pluridisciplinaires, l'Institut a pour mission de contribuer à la promotion, à l'information et à la formation des consommateurs. La sécurité sanitaire des aliments constitue l'un des axes importants des travaux de l'INC. Sur plusieurs de ces sujets, l'INC dispose d'une expérience tournée vers l'usage des produits par les consommateurs à travers ses essais comparatifs et ses études techniques.

2. L'information et la formation des consommateurs

La sécurité des produits alimentaires est un dû pour le consommateur : il ne soupçonne pas qu'en achetant un produit il prend un risque ; en outre, il serait bien en peine de calculer ce risque. Cette attitude a quelque peu changé depuis les récentes crises.

Sous la poussée des consommateurs organisés, l'étiquetage a été instauré. Ce système permet d'identifier un ensemble d'informations de

base, ce qui n'écarte pas le risque mais permet de prendre conscience de la complexité des aliments. Cependant, le consommateur n'est pas toujours sensible à ces informations faute de formation et d'éducation initiale : ingrédients, additifs, DLC, DLUO, conseils de conservation, respect de la chaîne du froid sont autant de notions encore peu connues et peu comprises.

C'est sans doute le développement du concept de diététique, et plus particulièrement du « régime » lié à la santé qui a eu le plus d'impact sur le consommateur. Cela a entraîné une demande d'information nutritionnelle. Cette information nutritionnelle montre bien la complexité de la composition des aliments et de ce fait permet une sensibilisation du consommateur à la qualité des produits : qualité de composition mais pas qualité sanitaire.

La qualité et le risque sanitaires sont aujourd'hui perçus par le consommateur du fait de la médiatisation des affaires récentes.

Malgré une réglementation sans cesse améliorée et de nombreux contrôles, la situation en matière d'hygiène alimentaire demeure préoccupante comme le démontrent les essais comparatifs et les études techniques de l'INC.

Le consommateur réagit beaucoup plus à l'affaire de la « vache folle » et à la peur des OGM qu'aux intoxications alimentaires pourtant graves et récurrentes par listériose ou salmonelloses. L'hygiène personnelle et culinaire ne fait pas toujours partie du risque alimentaire pour lui.

II. INFORMATION DU CONSOMMATEUR : LA VOLONTÉ ET LA DIFFICULTÉ D'INFORMER

1. Le cadre législatif de l'information

Le droit des citoyens et des consommateurs à l'information est un droit fondamental et incon-

tournable. Cependant, pour bien appréhender cette information, il faut éducation et formation.

L'absence d'information, quelle qu'en soit la raison — les contraintes économiques, l'affolement des populations, parce qu'on ne sait pas « tout » —, constitue une « bombe à retardement » qui détruit la confiance de l'opinion publique. Après le sang contaminé, l'amiante, les dioxines, l'ESB et les OGM, il ne suffit plus d'informer : il faut restaurer la confiance.

La loi du 1^{er} juillet 1998 a permis le regroupement des fonctions d'expertise disséminées dans des structures multiples. Elle a également clarifié le rôle des scientifiques, des acteurs administratifs et des opérateurs économiques. Dans ce contexte de séparation entre expertise, décision et opérateurs, l'AFSSA constitue une instance d'évaluation du risque « indépendante ».

2. Le management de l'information

Il faut envisager le management de l'information suivant son objet : situations de crise, situations non accidentelles et choix de société (OGM, bœuf aux hormones). Il s'agit, dans ce dernier cas, d'associer le citoyen à la prise de décision. Quelle société et quel développement durable voulons-nous ?

En sécurité sanitaire et en santé publique, la confiance est indispensable : elle se gagne, elle ne se décrète pas. Le consommateur aujourd'hui est inquiet. Tous les jours à l'INC, des consommateurs nous interrogent sur ce que l'on « peut encore manger sans risque ». Il est courant d'affirmer que les risques quotidiens et courants n'empirent pas mais qu'ils font davantage l'objet d'information. L'information très relayée contribue à développer une crainte diffuse dont on ne saurait se satisfaire.

Il convient plutôt de s'appuyer sur un processus transparent et cohérent d'évaluation des risques, mettant la santé publique au cœur des préoccupations. Les changements organisationnels récents doivent permettre la circulation d'une information objective et transparente.

Le message universel n'existe pas : il doit cependant être le plus simple et le plus précis et être adapté au public visé.

III. LE RÔLE DE L'AFSSA DANS L'INFORMATION DES CONSOMMATEURS

Compte tenu de la multiplicité des sources d'information, l'AFSSA devra se créer une image forte et facilement identifiable. Pour l'INC, la communication de l'Agence pourrait comprendre un axe descendant et un axe ascendant.

1. L'axe descendant

Nous proposons qu'un suivi des avis rendus publics par l'AFSSA soit instauré. L'Agence pourrait également mettre en place :

- un bulletin mensuel ou bi-mensuel faisant le point sur les investigations menées, les « crises », les sorties et suivis de crise ;
- des numéros spéciaux du bulletin sur l'état des connaissances scientifiques et techniques d'un domaine (OGM, ESB, etc.).

Ces publications s'adresseraient aux publics relais émetteurs et prescripteurs et non au consommateur final.

2. L'axe ascendant

L'INC appelle de ses vœux l'instauration d'un partenariat privilégié avec l'AFSSA. L'Institut pourrait diffuser des informations publiques de l'AFSSA à l'attention des publics relais, poser des questions à l'Agence sur des points précis et obtenir de sa part une expertise rapide hors situation de crise.

L'AFSSA pourrait être à l'origine de sessions de formation thématiques pour les cadres des organismes de consommation et plus généralement pour certains publics prescripteurs.

Malgré tous les efforts mis en œuvre, notamment par l'INC, l'information des consommateurs reste imparfaite. Cela est dû à la difficulté persistante à obtenir, en amont, des informations scientifiquement valides et au manque de formation, en aval, des relais et des consommateurs.

Le manque de moyens de recherche dans certains domaines et l'absence d'études d'impact des informations prodiguées aux consommateurs expliquent également cette situation.

Espérons que les progrès réglementaires et structurels récemment initiés catalysent d'autres améliorations et permettent à terme une meilleure information des consommateurs.

QUESTIONS

Michel THIBIER — Croyez-vous vraiment que l'information nutritionnelle soit un bon moyen de sensibilisation ? J'ai bien peur qu'il s'agisse d'un moyen superficiel et d'un effet de mode...

Marie-Hélène BONHOMME — L'information nutritionnelle permet une prise de conscience de la complexité des aliments. C'est l'axe de communication qui s'est révélé le plus efficace au début. Aujourd'hui, la communication est davantage axée sur le risque alimentaire, ce qui est plus difficile à gérer.

Bernard CHEVASSUS — Vous avez fait allusion à la participation du consommateur à la décision, en aval de l'expertise. En ce qui concerne l'activité d'expertise ou d'évaluation du risque à proprement parler, comment situez-vous le consommateur ? Il peut en effet se trouver à l'extérieur du processus, en attente de l'expertise scientifique au sens strict, ou participer à l'exercice d'évaluation des risques ?

Marie-Hélène BONHOMME — L'INC n'est pas une organisation de consommateurs mais un organisme expert au service du grand public et des consommateurs organisés. Nous pensons que le travail d'évaluation scientifique doit être laissé aux experts. Néanmoins, la discussion, l'information, la compréhension des attentes du consommateur sont importantes. En revanche, pour ce qui est des choix de société, le citoyen occupe une place centrale.

Philippe VERGER, INRA — Je vous trouve optimiste lorsque vous évoquez les moyens de communication que sont les journaux internes et les numéros spéciaux. Il est certes indispensable que l'AFSSA communique grâce à ce type de moyens. Néanmoins, la presse grand public est le plus souvent à l'origine des mouvements de crise. A partir du moment où nous ne répondons pas aux journalistes de la « grande presse », nous sommes accusés de manquer à l'obligation de transparence ; et lorsque nous leur répondons, nos propos sont systématiquement déformés. L'éthique journalistique est une vision de l'esprit !

Marie-Hélène BONHOMME — Il est vrai que la multiplicité des émetteurs d'information, et la complexité des informations parfois trop schématisées, accentue la crainte diffuse des consommateurs.

Vincent PERROT, CLCV — Pour répondre à Bernard Chevassus, je pense que l'évaluation du risque relève de la compétence des scientifiques. Cela n'exclut pas la présence d'observateurs de la société civile comme les associations de consommateurs.

Il est vrai que les positions des organisations de consommateurs divergent sur cette question. Si l'UFC est résolument contre, nous pensons, pour notre part, qu'il faut participer aux discussions en tant qu'observateurs pour nous faire une idée précise en amont.

La question de savoir si le risque doit être pris ou non est du ressort de la société civile. Nous avons notre place dans cette décision même si l'évaluation des risques doit être de la compétence des scientifiques.

Discussion générale

Bernard CHEVASSUS ouvre la discussion générale.

Patrick O'QUIN, Groupe Danone — Certains acteurs ne sont pas présents à ce séminaire. Je pense en particulier aux associations de consommateurs, aux distributeurs et aux journalistes. Comptez-vous organiser une deuxième séance à leur intention ?

Bernard CHEVASSUS — Le but de cette réunion était d'examiner la question de l'information, qui relève de la compétence de nos agences. Si un approfondissement s'avère nécessaire, nous sommes prêts à organiser d'autres séminaires en partenariat avec d'autres institutions.

Michel THIBIER — Il est paradoxal de constater que malgré l'information et l'éducation, mises en avant par nos interlocuteurs, le message ne passe pas. Madame Bonhomme, avez-vous constaté des progrès depuis les années soixante-dix en ce qui concerne la compréhension des messages ?

Marie-Hélène BONHOMME — Je ne peux pas faire un constat d'échec : l'information, comme l'éducation, est à recommencer sans cesse, particulièrement dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments. Mon expérience au sein de l'INC et de *60 millions de consommateurs* m'a montré que l'information était une question de moyens. Or, en France, j'ai l'impression que nous informons sans disposer des moyens suffisants. Il est pourtant indispensable de mettre en œuvre des politiques de communication. Les moyens de l'INC ne lui permettent pas d'informer de manière plus générale : nous mettons l'accent sur un problème donné et nous avons des difficultés à faire passer les messages.

Louis ORENGA — Je suis surpris de l'accueil favorable dont bénéficient nos actions auprès du public. Cependant, cela ne doit pas faire oublier la grande masse de personnes que nous n'atteignons pas. Nous ne disposons pas de cette culture de l'information et des moyens suffisants. Il nous faut donc accroître la coordination de l'information.

Le CIV pourrait diffuser les avis de l'AFSSA grâce à sa position privilégiée : nous disposons d'un site internet et envoyons automatiquement par messagerie électronique nos informations à des interlocuteurs référencés.

Michel DEPINOY — Nombre de progrès ont été accomplis au cours de ces dernières années. L'espérance de vie continue d'augmenter. Il s'agit aujourd'hui de gagner en qualité de vie. Toutefois, le gain rapporté à l'investissement demeure marginal.

L'absence de programmes consacrés à la nutrition est compensée par des partenariats de qualité, notamment avec les industries agro-alimentaire et pharmaceutique. Par ailleurs, les partenariats de production se développent, mettant à contribution des équipes de journalistes et de professionnels de l'image afin de réaliser les supports de communication. Seul le coût de réalisation est facturé : l'achat d'espace publicitaire n'est pas nécessaire.

Monsieur JULIEN, DGCCRF — L'apport de l'autorité indépendante qu'est l'AFSSA est considérable mais n'en demeure pas moins fragile. La mise à disposition rapide d'une information complète (avis, enquêtes, etc.) par l'AFSSA s'avérerait très utile aux cabinets ministériels qui doivent réagir rapidement en situation de crise. Il est à cet égard difficile de rassembler l'information afin de préparer la réponse du ministre aux journalistes.

En effet, la vitesse est une variable fondamentale de la gestion de crise. Il est indispensable de mettre en place des outils de communications entre les différents interlocuteurs (administrations, Union européenne, chefs d'entreprises, etc.). La capacité de gestion en temps réel dépend de la préexistence d'un réseau. A cet égard, la DGCCRF peut, en cas d'urgence, alerter instantanément l'ensemble des distributeurs par l'intermédiaire de sa messagerie électronique.

Le décloisonnement entre les administrations et les entreprises — et entre les administrations entre elles — doit être encouragé. La réunion à laquelle nous participons aujourd'hui est à ce titre particulièrement utile. Il nous faut développer une culture commune afin que l'opinion publique accepte l'idée que le risque est inévitable et que nous faisons tout pour le maîtriser.

Bernard CHEVASSUS — Je souhaite vous livrer « à chaud » une première moisson d'éléments que j'ai retenu des interventions de cette journée :

- Le discours probabiliste, qui propose une vision « quantitative » du risque, est loin d'être assimilé et accepté par les citoyens. Ceux-ci attendent de l'Etat des messages simples et « binaires » : il y a ou il n'y a pas de danger.
- La sécurité est un dû : l'opinion publique considère qu'il appartient à l'Etat de l'assurer et tout risque non maîtrisé est considéré comme un dysfonctionnement.

- Les institutions publiques ne sont pas les autorités auxquelles les consommateurs font le plus confiance. Il y a donc un véritable défi de conquête d'une crédibilité.
- Les médias sont des partenaires avec lesquels il faut travailler, mais ne sont pas toujours le canal d'information approprié. Il faut donc diversifier les modes d'information.
- Il existe différents publics, différents par leurs habitudes, leur culture, leurs attentes ; l'information ne doit être élitiste et provoquer l'accroissement des inégalités devant le risque.
- Il faut penser l'information de manière descendante (diffusion) mais aussi ascendante (réception) ; il convient donc favoriser les lieux d'échanges et de débat sur la sécurité alimentaire.
- Les programmes d'information sur un sujet donné doivent identifier des messages simples et s'inscrire dans la durée pour atteindre une certaine efficacité.
- Les messages doivent être élaborés et gérés de façon concertée entre les différents partenaires.
- La communication doit être strictement limitée au champ de compétence de l'institution afin de ne pas mettre à mal sa crédibilité ; le silence est parfois de rigueur, lorsque l'interlocuteur ne vous fait pas a priori confiance.
- La communication demande un investissement financier conséquent : La diffusion d'informations positives a un coût ; la diffusion d'informations négatives est gratuite mais les situations de crise ne permettent pas de faire passer des messages autres que ceux directement liés à cette crise !

Conclusions

Martin HIRSCH

Directeur Général de l'AFSSA

Les messages transmis par les intervenants au cours de ce séminaire témoignent des attentes des partenaires de l'AFSSA. Le Conseil d'Administration de l'Agence, qui est à l'origine de notre rencontre, est composé des représentants d'administrations, de professionnels, de consommateurs ainsi que de personnalités qualifiées, ainsi que les représentants du personnel. Il est important qu'il y ait des occasions pour que ces différentes sensibilités présentes au conseil d'administration puissent exprimer leur point de vue et leurs attentes à l'égard de l'Agence.

La loi du 1^{er} juillet 1998 attribue à l'AFSSA une mission d'information du public. Cette mission est accomplie de deux façons : la possibilité de mener toute action d'information du public dans des domaines de compétences d'une part et la publicité systématique des avis rendus par l'Agence d'autre part.

I. LA MISSION D'INFORMATION DU PUBLIC CONFÉE À L'AFSSA

Pour aborder les questions d'information du public en matière de sécurité alimentaire, il convient de se demander quels sont les objectifs de cette information.

1. Les trois niveaux d'information

La lecture des travaux préparatoires de la loi nous permet à cet égard de distinguer trois types d'information.

a. L'information alerte

Cette information a pour but de protéger le consommateur. Elle permet d'avertir les consommateurs et les professionnels d'un risque sanitaire. C'est le cas par exemple du signalement de pharmacovigilance concernant une lotion anti-parasitaire, comme toute information lors d'un retrait de lot : l'objectif est de soustraire le consommateur à une source d'exposition, qui peut déjà être distribuée.

b. L'information qui vise à prévenir et à rassurer

Cette information a pour objet de permettre aux consommateurs d'adapter leur comportement. C'est le cas de l'information sur les apports nutritionnels conseillés ou des informations sur la qualité de l'eau qui accompagnent les factures. Ce deuxième niveau d'information est proche de l'éducation pour la santé.

c. L'information citoyenne

Cette information vise à faire participer les citoyens au débat public et au processus de décision. On ne s'adresse plus aux consommateurs en tant que tels mais aux citoyens d'une démocratie. C'est dans cet esprit que nous rendons public nos résultats d'enquêtes ou d'inspections.

Ces trois types d'information ne sont pas forcément disjoints : ils peuvent être concomitants.

2. Les critères de qualité de l'information dans le domaine de la sécurité alimentaire

On peut à travers les débats, qui ont eu lieu au cours de cette journée, distinguer quatre critères essentiels pour la bonne qualité de l'information.

a. La légitimité de l'émetteur

La même phrase n'aura pas la même signification et la même implication pour le public si elle est prononcée par un ministre, un professionnel ou un scientifique. Chacun dispose de sa propre légitimité. Cependant, il est important de clarifier le rôle de chacun : l'AFSSA doit s'exprimer indépendamment des intérêts professionnels et économiques, et d'un strict point de vue de santé publique.

b. Le temps de l'information

L'information doit être diffusée au bon moment : ni trop tôt ni trop tard. Il est évident que le défaut d'information nourrit la crise.

c. L'information ciblée

L'information doit bien évidemment atteindre sa cible. Elle doit en outre être complète et compréhensible par son bénéficiaire.

d. L'information respectueuse de son destinataire

Il faut sortir de la logique selon laquelle il y aurait un émetteur rationnel face à des destinataires irrationnels. Cette attitude ne peut que décrédibiliser l'information.

Que l'un de ces critères ne soit pas rempli (source de l'information non légitime ; information à contretemps ; information n'atteignant pas le bon public ; information incompréhensible ou tronquée) et l'information peut alors aggraver la perception d'une crise et la nourrir au lieu de contribuer à la dénouer.

II. LES DIFFICULTÉS DE L'INFORMATION DANS LE DOMAINE DE LA SÉCURITÉ SANITAIRE DES ALIMENTS

1. Atteindre la cible sans la dépasser...

Comment prévenir les 100 personnes susceptibles d'avoir mangé un camembert appartenant à un lot contaminé par *listeria* ? La seule manière de les protéger est parfois d'alerter les 60 millions de consommateurs, faute de connaître les coordonnées des détenteurs des fromages de ce lot. Une disposition de la loi du 1^{er} juillet 1998 d'ailleurs prévoit la réquisition des médias pour passer des messages visant à prévenir certaines personnes d'un danger en matière de sécurité sanitaire.

2. Une information équilibrée

« L'information choc » et « l'information anesthésie » sont toutes deux à proscrire. Il s'agit, de s'efforcer de diffuser un message le plus objectif possible, factuel, et donnant des repères, ni faussement rassurant, ni inutilement catastrophiste : si l'information spectacle n'est pas souhaitable, la diffusion massive d'informations tous les jours risque de brouiller le message.

3. La simplification des messages

La simplification à outrance des messages constitue une autre difficulté. Les avis rendus par l'AFSSA font souvent l'objet de quelques

lignes dans une dépêche, alors que chaque mot lu a été pesé aux termes d'un débat collégial, afin de reconstituer fidèlement la rigueur du raisonnement tenu. La simplification du message circonstancié des experts peut engendrer des inexactitudes, voire des contre-sens.

4. La perception de l'information

Les messages indispensables à la protection des consommateurs sont souvent perçus comme une sanction vis-à-vis de la filière ou de l'entreprise. Il convient d'affirmer que le fait d'informer n'est pas en soi une sanction.

5. La distinction des objectifs

Il convient de distinguer l'information qui vise à protéger de celle qui vise à rassurer. Si l'objectif est la protection du consommateur, il est indispensable que les scientifiques exposent clairement la vérité.

III. LES PERSPECTIVES POUR L'AFSSA

1. La publication systématique des avis

L'AFSSA a une énorme chance : elle n'a pas le choix. La loi et le décret l'obligent à rendre publics tous ses avis sans distinction. Personne n'ira chercher les stratégies sous-jacentes de communication qui motivent la publication ou la rétention de l'information. Ce caractère systématique représente un grand confort même si les exigences sont considérables.

Nous nous sommes posé la question de ce que recouvrait la publication de l'avis. Cette publicité doit-elle inclure les documents sur lesquels se fonde l'avis ? La composition du groupe d'experts qui a rendu l'avis doit-elle être publiée ? Les positions minoritaires doivent-elles être mentionnées ? Les notes internes et les rapports intermédiaires doivent-ils être rendus publics ? Ces questions posent des difficultés juridiques et éthiques sur lesquelles nous travaillons.

2. Les conditions d'exercice de notre mission

Trois conditions sont indispensables si l'AFSSA veut continuer à exercer sa mission d'information auprès du public : sa légitimité – qui passe par l'indépendance de l'Agence –, la rigueur scientifique de ses avis et la diffusion

d'une information accessible et compréhensible par tous.

La sécurité alimentaire se situe à un moment charnière. Elle est en effet confrontée à l'épreuve d'une plus grande transparence. L'information même lorsqu'elle concerne certains dysfonctionnements, ne doit pas être

seulement perçue de manière négative par l'opinion publique dès lors qu'une réponse est apportée aux problèmes en cause.

Nul doute qu'à moyen et long terme, cette transparence soit la garantie tant pour les consommateurs, que pour l'ensemble des acteurs, d'une meilleure prévention des crises.

