

Communiquer en temps de crise alimentaire

*Catherine FALLON, Sébastien BRUNET, Laboratoire SPIRAL,
Université de Liège*

Introduction

L'analyse présentée ici prend sa source dans des travaux effectués depuis quelques années par le Spiral, laboratoire de l'Université de Liège, qui rassemble des spécialistes des sciences politiques et de l'administration publique qui se consacrent à l'analyse des processus d'évaluation et de gestion des risques et des crises.

Nous avons eu l'opportunité ces dernières années de nourrir nos recherches sur une abondance d'évènements qui nous ont apporté du matériau riche en enseignements, surtout les dernières crises de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB), de la dioxine et de la grippe aviaire. Ces crises ont montré à quel point le système de production et de distribution alimentaire est devenu complexe, en même temps inséré dans un réseau mondial de production et d'échanges et hyper-sensible au moindre accident local. La crise de l' ESB a provoqué un blocage politique majeur au niveau de l'Union européenne et a débouché sur une réforme importante de la politique européenne de gestion de la sécurité des aliments. La Belgique a réagi d'une façon assez semblable après la crise de la dioxine, remettant en question ses pratiques de gestion des risques dans le secteur agricole et alimentaire. On a vu d'autres pays déléguer les missions de contrôle et d'expertise à des agences administratives dont les mandats restent marqués par les contextes nationaux. (Hupet P., 2001) et l'Autorité européenne contribue à coordonner leurs approches (Règlement CE 178/2002).

Ces agences, souvent établies en marge des administrations gestionnaires traditionnelles, se voient assignées une mission : elles doivent créer des dispositifs décisionnels capables d'encadrer les incertitudes technico-scientifiques et en même temps développer de nouveaux réseaux de communication permettant d'enlever l'adhésion et le support des experts, responsables politiques et du grand public (Zwetkoff, 1998).

Qu'en est il en Belgique aujourd'hui ? Est-il maintenant possible de considérer la situation normalisée ? Pour parler de façon concrète des processus et des limites de la communication de crise telle qu'elle est coordonnée par l'Agence fédérale, l'intervention prend sa source dans l'observation de la gestion de la grippe aviaire en Belgique en 2003.

L'Agence fédérale et ses réseaux

Les responsables politiques avaient conclu que la crise de la dioxine avait été, en partie, provoquée par des problèmes de coordination et de communication entre les services responsables. Ils ont dès lors confié à une Agence fédérale nouvellement créée la responsabilité de l'ensemble de la sécurité de la production et de la distribution des aliments, sous la tutelle du Ministre de la Santé publique. Cette Agence a mis en place des structures de gestion intégrée des risques dans les différents domaines qui relèvent de sa responsabilité. C'est la dimension de communication et d'information qui va retenir notre attention.

L'Agence regroupe un certain nombre de départements, y compris des antennes provinciales, et elle collabore avec les instances européennes et internationales et elle dispose du soutien structurel de laboratoires de référence internes et externes. En cas de crise, des procédures

spécifiques ont été établie, définissant un plan d'action et des protocoles de communication, ainsi que les personnes responsables.

Pour s'assurer une source d'expertise indépendante, l'Agence a mis en place un Comité scientifique qui rassemble des scientifiques nationaux ou étrangers, et qui se réunit soit à la demande de l'Agence soit de sa propre initiative. Un des principes de base a été la séparation entre les responsables administratifs en charge de la définition des politiques et ceux en charge de leur mise en œuvre et des contrôles: les services fédéraux de la Santé Publique ont donc indépendamment mis en place un Comité supérieur de la Santé.

L'Agence est encore flanquée d'un Comité consultatif qui rassemble très régulièrement des représentants de tous les « *stakeholders* » ou groupes concernés par la sécurité alimentaire : représentants des associations de consommateurs, du secteur agricole, de la production d'aliments (feed and food), des distributeurs mais aussi des services fédéraux et des gouvernements régionaux.

L'Agence définit chaque année sa stratégie de communication avec le public ou ses partenaires suivant une double logique de transparence générale et de soutien aux plans d'action spécifiques. Cette stratégie fait aussi l'objet d'une discussion avec le Comité consultatif.

Un dispositif de communication de crise à la hauteur des enjeux

Le modèle de planification qui préside aux protocoles de gestion de crise de l'Agence se décline suivant une séquence assez classique, de l'identification du problème à la mise au point d'un plan. Mais une telle logique est impraticable quand les crises surgissent dans des univers scientifiques controversés, qu'elles alimentent un désaccord politique et un contexte d'incertitude sociale. Il suffit que quelques experts déclarent publiquement leurs doutes pour que des groupes d'intérêt utilisent cette ouverture pour entraver une décision. Les responsables politiques sont par définition sensibles aux intérêts des groupes auxquels ils sont affiliés, ce qui pose des problèmes particuliers dans des contextes évolutifs où les affiliations politiques sont particulièrement fluides.

Une dimension reconnue comme particulièrement sensible est l'ouverture du processus de planification de crise et de communication aux « *stakeholders* ». Il s'agit d'identifier les partenaires pour les associer dès le processus de planification et pas seulement lors de la crise, pour réagir à un échec des modes de gestion ou de communication. Comment peut-on planifier les modalités de gestion de crise si on n'identifie pas *a priori* les acteurs qui seraient concernés ? Il s'agit de retrouver d'une part les acteurs qui pourraient être les victimes de crise, afin d'assurer au mieux les conditions de leur sécurité, mais aussi de reconnaître d'autres partenaires dont les compétences seraient indispensables.

La crise et ses pièges

Qu'est ce qu'une crise ? Au-delà du simple accident qui relève lui d'un futur possible et envisagé au cours de la planification, l'irruption d'une crise est caractérisée par une rupture qui menace les structures de base du système social, ses buts essentiels et ses normes fondamentales. Finalement, les pouvoirs publics sont amenés à gérer des situations de crise où « les faits sont incertains, les valeurs contestées, les enjeux importants, et les décisions urgentes » (Funtowicz and Ravetz, 1994) ... et les médias particulièrement présents, si la crise touche à des domaines aussi sensibles que l'alimentation et la santé ! La crise déstabilise les moyens d'action parce que les difficultés finissent par déborder les capacités de réplique, elle

menace le fonctionnement du système lui-même ou elle ébranle les références essentielles d'un système et les choix collectifs des acteurs affectés. L'analyse des crises technologiques montre des déficits de communication. Les pratiques de communication sont encore souvent considérées comme de simples transferts d'information et non comme processus d'interactions entre les différents acteurs, politiques, scientifiques, producteurs et consommateurs. (voir les exemples analysés dans Godard et al, 2002)

En dehors de la crise, les responsables administratifs et politiques ont tendance à adopter un profil bas et à circonscrire l'espace d'expertise et de construction des savoirs aux seuls scientifiques et aux responsables techniques. Les acteurs préfèrent nier toute possibilité de crise et adopter un discours de maîtrise de type '*tout est sous contrôle*'. Alors que les principes de gestion intégrée des risques insistent sur l'importance d'une communication à tous les niveaux, il est exceptionnel de voir une administration mettre en place une approche compréhensive et ouverte, afin d'identifier les enjeux propres aux différentes catégories d'acteurs, ou d'évaluer les processus de planification de crise pour mieux renforcer les processus d'apprentissage qui peuvent en dériver.

Au moment chaud de la crise, surtout si elle est médiatisée, les responsables politiques ne peuvent plus se réfugier dans leur silence car ils mettraient alors en péril leur légitimité politique. Mais la communication de crise, non préparée, est alors souvent malmenée et contre productive parce qu'elle se situe dans la prolongation de la communication froide : les messages standard '*tout est sous contrôle*' est trop souvent perçu comme un '*Sauve qui peut !*'. Une communication tardive et incomplète engendre chez les acteurs exposés aux risques et à leurs conséquences, une méfiance à l'égard de ceux dont ils attendent une information qui leur permettrait de faire des choix informés. La méfiance a cette particularité de s'installer très vite alors que la confiance ne se gagne que très lentement. Cette asymétrie de la construction de la confiance rend les autorités publiques particulièrement sensibles aux conséquences d'une mauvaise gestion de crise.

Un troisième moment est celui de l'après-crise : les acteurs continuent de s'exprimer, mais dans le registre de la justification. Il s'agit de répondre aux accusations du public et de restaurer une légitimité écornée par la crise par la publication de décisions prises dans la précipitation et souvent sur-correctrices, dont la mise en œuvre sera déléguée aux plombiers de l'ombre.

Il faut bien analyser pourquoi la dimension de la confiance dans la source d'information est si importante, surtout pour les questions émergentes. Comme la plupart des individus manquent de ressources (cognitives, matérielles, temporelles) pour analyser la qualité et la pertinence des informations et des décisions, ils opèrent un choix en se fiant à la crédibilité de la source, plutôt que de comparer les arguments avancés et leur contenu. Or la crédibilité d'une source d'information dépend en grande partie de la co-orientation entre la source et l'individu : on fait confiance à un acteur (personne ou structure) dans la mesure où l'on estime qu'il partage nos objectifs, nos valeurs, nos craintes. Le processus de communication du risque (et particulièrement en cas de crise) devient particulièrement instable quand les individus dont on sollicite l'adhésion condamnent une stratégie publique, non sur base d'une valeur du risque qui serait trop élevée, mais parce que cette option heurte leur représentation du juste ou de ce qui est une attitude socialement acceptable. Un silence, une erreur, pire un mensonge, peut être interprété comme une absence de co-orientation entre le responsable politique et ceux dont il a pour mission d'assurer la sécurité. Cela détruit instantanément la confiance et amorce une dynamique destructrice de crise : il devient alors très difficile de diminuer la défiance des consommateurs ou citoyens, et de les détourner de réactions éventuellement dommageables pour l'ensemble du système socio-technique et ses dérivations.

L'objectif d'une analyse compréhensive des risques et des moyens de planification est d'aboutir à la construction d'un référentiel d'action commun. On retrouve ici un concept central de l'analyse des politiques publiques, lequel considère l'action publique comme le résultat d'une interaction entre de nombreux acteurs qui confrontent leurs visions du monde et leurs logiques d'action, pour définir des modes d'action communs, des représentations du réel qui vont orienter les choix et les actions afin de résoudre des problématiques reconnues communes. Dans le cadre de l'Agence fédérale, il s'agit donc de construire un référentiel de sécurité. Pour qu'il soit partagé par tous les acteurs, pour qu'il soit considéré comme un cadre légitime dans la gestion des risques alimentaires, il est indispensable que tous les acteurs (producteurs, consommateurs, consommateurs, intermédiaires, fonctionnaires, responsables politiques, médias) aient été associés à sa construction. La communication du risque par les autorités publiques doit faire aujourd'hui partie intégrante du référentiel de sécurité. La politique de communication a une valeur intrinsèque depuis que le droit à l'information est reconnu, institutionnalisé, généralisé à tout individu qui en fait la demande. Cette tendance contribue à délégitimer et à rendre inopérants les référentiels construits de façon sectorielle, cloisonnée et dans l'opacité. En même temps, le référentiel de sécurité devient lui-même un produit de la communication du risque, car celle-ci produit du sens et fait circuler les logiques d'action, des valeurs, et elle contribue à cadrer les perceptions individuelles et sociales. Enfin, ce référentiel co-construit à travers un processus de communication ouvert et symétrique permet de maximiser la confiance entre les acteurs et de renforcer la résistance et l'efficacité du dispositif conjoint lors de la gestion de crise.

L'utilisation d'une telle approche tend à se généraliser à travers les secteurs professionnels. Un bon exemple est l'utilisation de la démarche HACCP : un référentiel commun est défini entre les partenaires au niveau de l'ensemble du secteur avant de se construire contextuellement au cas par cas avec les acteurs de production directement impliqués au sein de l'entreprise. L'encastrement de la structure de gestion locale au sein d'un référentiel commun plus global permet à chaque acteur à son niveau de prendre des choix informés et donc moins exposés aux critiques, même s'ils se révélaient erronés par la suite. (C. Zwetkoff, 2002)

Mais quand les risques affectent une population étendue, comme c'est de plus en plus le cas dans le marché mondial, la construction d'un tel référentiel pose des problèmes inédits du fait de la multiplicité des acteurs et de leurs logiques d'action. En cas de crise, la communication n'est pas seulement informative mais aussi politique (Godard et al. 2002) : il s'agit de montrer publiquement que les autorités sont présentes et qu'elles ont engagé des actions qui malgré les incertitudes liées à la crise ne relèvent pas de la seule improvisation. En même temps que les autorités reconnaissent l'existence d'un problème et d'une nécessité d'action, elles doivent reconnaître les interlocuteurs, c'est-à-dire les personnes concernées et dessiner la carte des acteurs.

Quels partenaires ?

Si le processus de planification omet d'identifier ou d'associer des partenaires clés d'un secteur, il est peu probable que ce secteur s'aligne sans débat sur les décisions de l'Agence lors d'une crise. Qui sont les partenaires ? ceux qui sont à la base du risque ? ceux qui le subissent ? ceux qui le gèrent ? les médias ? Sont-ils mobilisés et associés en fonction d'une logique d'intérêt ? de responsabilité ? éthique ou politique ?

Il est relativement simple d'identifier les acteurs qui sont légalement impliqués dans le processus de crise, qu'ils émergent du secteur privé ou public. Dans le cas de la grippe aviaire, il s'agissait de l'Agence, des services vétérinaires, de police, des abattoirs, des ministères de la Santé publique et de l'Agriculture, le secteur des déchets.

Certains partenaires sont associés parce qu'ils sont directement touchés par les conséquences d'une crise : les distributeurs, les transporteurs, les journalistes. Certains acteurs sont impliqués de façon répétées mais sur une base opportuniste : ce fut le cas des cimenteries. Enfin des groupes peuvent se profiler sur une base religieuse ou éthique, comme les associations de défense de l'environnement ou des droits des animaux, ou sur une base politique.

Mais la mise en place d'un forum qui rassemble ces différents acteurs est en réalité un processus extrêmement fluide. Le choix des partenaires dépend de certaines qualités propres à ces derniers (ont-ils les ressources pour entrer en interaction ? se sentent-ils concernés ?) mais aussi de la perspective du gestionnaire et de sa référence temporelle. La définition d'un espace commun pour les *stakeholders* doit être considérée comme un construit social et comme tel soumis à révision et à critique. Chaque crise provoquera un conflit spécifique en terme de participation, de pouvoir, de reconnaissance. Il s'agira chaque fois de définir une frontière entre ceux qui sont « *in* » et ceux qui sont « *out* » à travers un processus identitaire particulier associant les partenaires retenus. Cette étape aura un impact non négligeable sur la qualité de la gestion de crise, en terme d'efficacité, d'efficience et d'acceptabilité sociale.

Une attitude pragmatique consiste à identifier les partenaires officiels (et réguliers) et les partenaires occasionnels. Un cas typique ici est celui des organisations qui représentent les intérêts des consommateurs, qui sont associées à la gestion de l'Agence à travers le Comité consultatif et dont les représentants ont donc des contacts réguliers avec les responsables publiques et les autres acteurs officiels. Pourtant, même ces organisations officielles, doivent régulièrement répondre à des questions de légitimité et de représentativité qui fondent une certaine forme de participation dans la planification et la gestion de crise.

Le choix est encore plus difficile pour les partenaires irréguliers, qui sont généralement invisibles durant les périodes de non-crise mais qui émergent de façon abrupte et imprévue pendant ou après la crise. Ils sont inattendus, mais leur statut peut être renégocié et ils peuvent être reconnus par les autorités comme des partenaires incontournables soit en terme de communication, soit pour gérer des compensations. Un tel processus n'est pas systématique ! Prenons le cas du rôle des colombophiles pendant la grippe aviaire de 2003.

La crise de la grippe aviaire en 2003

Points clés de la crise

Le 1^{er} mars 2003, les autorités néerlandaises informent les responsables belges de la possible contamination de certains de leurs sites de production par une forme hautement pathogène de la grippe aviaire (HPAI). L'Agence fédérale décide aussitôt la mise en place d'un système de vigilance, en collaboration avec la police et les autorités locales, dans les zones proches de la frontière. Quelques jours plus tard, la suspicion d'un cas de grippe aviaire dans un élevage belge sera traité comme tel et provoquera les mesures de sécurité prédéfinies : zone tampon autour du site ; destruction des volailles sur le site et dans un rayon de 1km. Il s'avérera que le cas suspicieux n'était pas lié à une infection de type HPAI et le 24 mars les mesures seront toutes levées. Le 5 avril, un nouveau cas est déclaré aux Pays Bas, à 15 km de la frontière.

L'Agence décrète de nouvelles mesures de sécurité, renforcées par des limitations des mouvements de volaille dans tout le pays. Plusieurs cas de HPAI vont se déclarer en Belgique, dans les provinces de Limbourg et d'Anvers. Des mesures très strictes de circulation sont appliqués aux personnes, véhicules et matériel en contact avec des « espèces sensibles à la grippe aviaire ». Le problème est que l'Agence fédérale intègre l'ensemble des pigeons parmi les espèces sensibles, tandis que les autorités néerlandaises distinguent les pigeons destinés à la consommation des pigeons destinés aux courses. Les colombophiles dans les provinces d'Anvers et de Limbourg verront leur mobilité fortement réduite par les mesures de contrôle et ce jusqu'au 11 juin.

Les personnes impliquées dans la crise étaient les vétérinaires, les fermiers, les distributeurs, les consommateurs, les médias, comme à l'accoutumée. Mais cette fois ci, un groupe inattendu va monter au créneau, les colombophiles.

Dès le départ, l'Agence avait confirmé qu'il n'était pas question de détruire les pigeons. Par contre les restrictions à la mobilité et aux rassemblements auront un impact d'autant plus important que la crise a éclaté au tout début de la saison de compétition colombophile. Les propriétaires de pigeons ne pouvaient plus laisser leurs animaux voler autour de leur maison. En moins d'une semaine, les associations colombophiles vont faire pression sur les décideurs et obtenir des dérogations leur permettant de participer aux compétitions et de poursuivre leurs programmes d'entraînement. Des transports illégaux seront par ailleurs dénoncés. La communication entre l'Agence et les partenaires colombophiles a échoué et les associations n'ont pas accepté de s'aligner sur les décisions des autorités. Pourquoi ?

Une certaine vision du monde, celle des colombophiles.

Un an après ces événements, l'Université de Liège a organisé un *Focus Group* rassemblant 12 colombophiles francophones. Il s'agit d'une forme d'interview de groupe, en profondeur : l'animateur doit lancer les discussions sur des éléments précis afin de cadrer la dynamique du groupe puis d'assurer le suivi et l'engagement des partenaires dans la discussion. Les informations rassemblées sont riches d'enseignement parce qu'elles sont le fruit d'une interaction sociale, d'une mise en situation qui laisse une grande place à l'imagination (plutôt qu'aux stéréotypes) et que la dynamique s'appuie sur la compréhension par les acteurs eux-mêmes : leurs discours sont pris au sérieux, qu'il s'agisse d'avis sur des éléments qui les touchent personnellement, de leurs perceptions et opinions, fut-ce sur des thèmes à première vue techniques ou spécialisés (Brunet et al, 2007).

Les discussions ont montré que les colombophiles insistent sur une classification de leurs activités suivant quatre axes, au moins. D'abord il s'agit d'un sport et les valeurs de compétition sont largement soulignées. Mais les sportifs sont aussi des parieurs : les sommes engagées sont des incitants qui contribuent à renforcer encore l'esprit de compétition tout en justifiant un fort engagement personnel. La dimension sociale est particulièrement importante : les rassemblements, les concours sont l'occasion de former une communauté relativement soudée. Enfin, les colombophiles soulignent aussi le caractère « *scientifique* » de leur approche des concours de pigeons. Ils observent régulièrement et rigoureusement le comportement de leurs champions, et à partir de ces observations ils formulent des approches personnelles pour l'entraînement et les courses. Il s'agit d'un processus rigoureux d'induction et d'expérimentation qui est mis en œuvre pour étudier le comportement des pigeons et améliorer leurs performances..., et les controverses entre écoles de pensée ne manquent pas.

Les décisions de l'Agence ont affecté les colombophiles dans toutes leurs activités, qu'il s'agisse de compétition, d'argent, de socialisation. Leur réaction a été de développer une double résistance : une résistance sociale mettant en cause l'Agence, et une résistance scientifique contre ses décisions. Les colombophiles se sont transformés en groupes de pression, en lobbyistes sur les responsables politiques, mobilisant des réseaux politiques non négligeables dans le but d'influencer la gestion de la crise. Ils ont en même temps contesté sur une base technique les décisions de l'Agence et la façon dont celle-ci mettait en application le principe de précaution sensé présider à ses actions. Leur argumentation était que les bases scientifiques ne suffisaient pas à justifier les mesures rigoureuses décrétées à leur égard pendant cette crise. Ils se basaient pour ce faire sur des expériences antérieures de gestion de crises semblables. Il était évident que l'approche temporelle des colombophiles était tout à fait différente de celle de l'Agence : cette dernière favorisait une approche gestionnaire tenant en compte les possibles transmissions de crise en cascade à travers les réseaux de production interconnectés. Au contraire les colombophiles insistaient sur l'immédiateté de leur saison de concours ! En effet, les activités démarrent début mars, en préparation à la saison d'été. Les mesures prises auraient toutes des effets à long terme, non seulement pour la saison à venir mais aussi pour l'année suivante. Par ailleurs, les colombophiles considèrent comme territoire d'activité non seulement le niveau local ou national, mais plus loin le territoire international. Avec un tel cadrage spatio-temporel, les mesures prises par l'Agence ne semblaient pas acceptables et ne furent pas suivies de façon stricte.

Ce fut une grande surprise pour l'Agence de découvrir que des partenaires qu'elle avait ignorés ou négligés (colombophiles, responsables de zoo ; etc) étaient aussi concernés par la crise ! Toute la structure de communication de l'Agence est basée sur le principe de transparence. Toutes les informations sont disponibles sur le site internet. De plus l'Agence a des contacts privilégiés avec ses nombreux partenaires officiels : vétérinaires, fermiers, producteurs, distributeurs, responsables politiques, associations de consommateurs, et aussi les médias. Par contre, avec les partenaires non officiels, la communication est difficile parce que les deux parties ne se connaissent simplement pas ! Les associations de colombophiles non seulement ne connaissent pas l'Agence, ses modes de fonctionnement et ses référentiels, mais aussi elle peut se sentir infantilisée, marginalisée, déconsidérée puisqu'elle n'a pas été associée à aucun moment de la gestion de crise ... un tel sentiment contribue à fragiliser la confiance dans le partenaire.

En cas de crise, la communication parallèle aussi se fait directement entre les partenaires, et pas seulement via le point central de l'Agence. La structure de communication formelle entre l'Agence et ses partenaires n'est que la pointe émergée de l'iceberg de communication ! De nombreux processus de communication ont lieu sans que l'Agence n'en ait connaissance et a fortiori sans qu'elle puisse les contrôler. Les partenaires ne se limitent pas aux structures officielles et vont chercher des informations auprès d'autres groupes: ils le feront d'autant plus qu'ils trouvent ailleurs un soutien et des preuves qui vont dans le sens de leurs propres intérêts.

Certains groupes sont mieux interconnectés que d'autres, pour des raisons qui relèvent de leur positionnement politique ou de leurs intérêts économiques ou commerciaux. Les responsables politiques et les médias jouent un rôle majeur pour faire circuler les informations au sein de ce réseau informel. Comme ils sont de plus en communication, d'une façon ou d'une autre avec l'Agence, ils agissent comme acteurs de changement ou d'influence. En même temps, d'autres acteurs sont au contraire singulièrement isolés des autres : en l'absence d'un forum d'échange qui les rassemblerait, il sera pour eux particulièrement difficile d'apprécier leurs appréhensions respectives, surtout en cas d'évolution rapide. Ce qui peut arriver, face à une telle dissymétrie, c'est une augmentation des conflits et des attitudes méfiantes. L'Agence

située au centre devra jouer le rôle de gestionnaire de crise pour apaiser les tensions ... et en ce faisant, elle risque de provoquer de nouvelles rancoeurs. Cette présentation montre l'importance de mettre en œuvre une interaction ouverte et flexible entre les partenaires, qu'ils soient officiels ou non.

En effet, les partenaires qui se profilent *pour la première fois* au moment de la crise n'ont pas l'habitude d'entrer en communication avec les autorités publiques responsables de la sécurité de la chaîne alimentaire. Pour se faire entendre, ils vont utiliser des canaux informels et des leviers politiques. L'Agence aurait alors tiré profit d'une connaissance contextualisée de ce secteur pour réagir au mieux en période de crise. Au lieu de cela, les actions de l'Agence ne prenaient aucunement en compte les intérêts de ces groupes marginalisés : chez les colombophiles, cela a conduit à un rejet des décisions prises et des mesures de contrôle. Les incidences ont été relativement limitées dans le cas de la grippe aviaire de 2003, mais dans d'autres cas de figures, une non-reconnaissance d'un partenaire et de ses intérêts pourrait bien réduire l'efficacité des décisions prises en gestion de risques.

Que faire alors ? Cette expérience a mis en avant l'importance d'améliorer la reconnaissance, la compréhension et si possible l'implication des groupes non officiels mais néanmoins importants dans la gestion soit de la planification soit de la crise elle-même. Il existe de nombreuses méthodes qui permettent de rassembler des informations sur de tels groupes ou professionnels afin d'essayer de prévoir ce que seront leurs attitudes et intérêts : le recours à ces méthodes qualitatives a aussi pour effet de contribuer à une amélioration de la confiance vis-à-vis des autorités. Des interactions ouvertes fondées sur le dialogue permettent aussi aux gestionnaires de risques de rassembler des informations utiles. Mais organiser de tels échanges plus tardivement pendant la période de crise est contre-productif : au contraire, ils risquent de provoquer des effets négatifs et de contribuer à une montée de défiance. C'est en amont de la crise, quand rien n'est en jeu qu'une volonté d'apprentissage mutuel, que ces activités doivent être organisées, associant régulateurs et groupes d'intérêts.

Par ailleurs, là où les partenaires ont établi au fil du temps des réseaux de communication indépendants de l'Agence, on voit émerger des comportements déviants : les partenaires essaient d'éviter la mise en œuvre de décision pour protéger leurs intérêts d'une part, et d'autre part comme un acte de défiance vis-à-vis des partenaires qui imposent une telle mesure de restriction. Ce genre de comportement risque de se produire surtout quand l'autorité centrale, ici l'Agence fédérale, semble agir suivant un mode autoritaire. On voit alors une crise d'acceptation, laquelle est alimentée par les acteurs réticents qui s'attachent à mobiliser leurs canaux politiques et les médias. On peut en conclure que l'efficacité des décisions prises par l'Agence fédérale dépend en grande partie de sa « pénétration sociale » : aussi longtemps qu'ils perçoivent l'Agence comme éloignée de leur contexte immédiate, les parties résisteront à son autorité. Ces effets sont renforcés en contexte d'incertitude, quand les informations à transmettre sur le risque à gérer sont chargées d'incertitudes.

Il est indispensable d'organiser les systèmes de communication à froid, pendant les périodes de planification et de s'assurer une connaissance meilleure du contexte et des contraintes des parties éventuellement concernées, quelles soient officielles ou non. Ensuite les autorités doivent être attentives aux canaux informels et incontrôlables qui associent les différents partenaires entre eux aussi bien qu'avec l'Agence. Les interactions informelles auront un impact en temps de crise et contribueront à orienter leurs attitudes et leurs actions. Enfin, les autorités publiques doivent organiser leur retour d'expérience, afin de tirer les conclusions des crises antérieures et conserver les mémoires des événements et des leçons qui en ont été

tirées. Il s'agit de mettre en place une culture d'apprentissage adéquate. Les chercheurs en organisation ont suffisamment souligné les difficultés de communication et de mémorisation propres aux grandes structures qui disposent sans doute de moyens impressionnants pour organiser des structures de communication mais qui présentent la fragilité de leurs maillons les plus faibles : une communication externe de crise ne peut se construire que sur des procédures adéquate de communication interne au sein des autorités administratives. L'entreprise est ambitieuse parce qu'elle requiert des moyens inédits et repose sur une compétence d'engagement de la part des acteurs, qui acceptent de désapprendre leurs habitudes et d'entrer dans un processus de communication interactif et symétrique. Une telle compétence est incontournable pour arriver à mettre en place un référentiel de sécurité partagé, pré requis d'une communication de crise efficace fondée sur un rapport de confiance.

Références :

- Brunet (S.) et Houbaert (P.), 2007, « Involving Stakeholders: the Belgian Fowl Pest Crisis », *Journal of Risk Research*, 10, pp. 643-660.
- Funtowicz (S.) and Ravetz (J.), 1994, « The worth of a songbird; ecological economics as a post normal science », *Ecological Economics*, 10. pp. 197-207.
- Godard (O.), Henry (C.), Lagadec (P.), Michel-Kerjan (E.), 2002, *Traité des nouveaux risques*, Gallimard
- Hupet (P.), 2001, « La communication dans le domaine agro-alimentaire : l'indispensable contradiction », in Hupet (P.), dir., *Risques et systèmes complexes : les enjeux de la communication*, Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang
- Lagadec (P.), 1991, *La Gestion des crises*, McGraw Hill.
- Zwetkoff (C.), 2002, « La crise de la vache folle : des risques alimentaires liés au commerce international des produits animaux », in Brunet et al, *L'expertise en questions : Domestiquer l'incertitude dans la société du risque*, Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang.