

RETOUR D'EXPÉRIENCE DE LA CRISE DU FIPRONIL*¹

RÉSUMÉ

Le Conseil national de l'alimentation (CNA) a produit le 7 février 2019, son avis n°83 « Retour d'expérience de la crise du Fipronil ». Cet avis est issu du premier retour d'expérience (retex) conduit par le CNA à la suite de la survenance d'une crise alimentaire d'ampleur nationale. Confié au CNA par saisine interministérielle (ministères chargés de l'environnement, de la consommation, de la santé et de l'agriculture), il a porté sur la crise du Fipronil et a permis d'organiser les débats entre les acteurs (représentants des professionnels, des consommateurs, des experts et des autorités compétentes locales, nationales et européennes) et de déboucher sur des recommandations.

Ce premier retex avait pour objectifs communs partagés la résilience, l'amélioration de la communication visant le grand public et la circulation de l'information entre les acteurs en temps de crise. Un groupe de concertation réunissant une quarantaine de structures a permis à chaque groupe d'acteurs (consommateurs, professionnels et autorités) de présenter son propre retex de la crise afin de décrire les actions de gestion et de communication sous sa responsabilité, d'identifier ce qui avait bien fonctionné et les points qui étaient à améliorer. Les débats ont également permis d'identifier les attentes vis-à-vis des autres acteurs, les points forts et les pistes de progrès à l'échelle collective. La synthèse de ces retex ainsi que les auditions conduites ont servi de base à la construction d'une vision partagée de la crise. Cela a permis l'élaboration d'une chronologie de la crise et la formulation de neuf recommandations dont les trois principales ont pour objectif d'améliorer l'existant en termes de gestion et de communication de crise.

Le CNA a ainsi proposé de :

- Créer un dispositif permettant la mise en place d'un espace d'échanges regroupant l'ensemble des acteurs pour partager des informations dans le cadre de la communication visant le grand public, associée à la gestion institutionnelle de la crise ;
- Rédiger des lignes directrices permettant de définir la communication pertinente à produire lors d'une crise. Il a été souligné à plusieurs reprises, l'importance de réaliser cet exercice, collectivement et en temps de paix ;
- Désigner un porte-parole unique, légitime de par sa compétence technique, assurant la communication institutionnelle.

Ces trois recommandations sont étroitement liées en ce qu'elles permettent d'assurer une cohérence *via* le partage d'information et les réflexions communes sur la communication visant le grand public au service de la gestion puis de la sortie de crise.

I - CONTEXTE ET PROBLÉMATIQUE

Le Conseil national de l'alimentation (CNA) plénier a adopté, en février 2019, l'avis n°83 Retour d'expérience de la crise du Fipronil.

À la suite des États généraux de l'alimentation (EGA), le CNA s'est vu confier une nouvelle mission pérenne consistant à réaliser des retours d'expérience (retex) lors de la survenance de crises alimentaires d'ampleur nationale. Les ministères de rattachement du CNA lui ont ainsi confié la réalisation d'un premier retour d'expérience portant sur la crise du Fipronil. Conduire un retex de cette nature est une

formidable opportunité d'apprentissage, non dans le but de réduire la probabilité d'occurrence de l'événement redouté mais dans l'objectif d'améliorer la gestion de l'événement survenu.

Ce retex a été conduit avec la volonté de tirer des enseignements en matière de communication à destination du grand public dans l'objectif d'accompagner les mesures de gestion de crise dans un contexte d'incertitudes et ainsi d'ajustement de ces mesures.

* Conférence présentée en distanciel lors de la Journée scientifique AEEMA, 20 mai 2021

¹ Texte dû à l'obligeance de Sylvie Vareille, secrétaire interministérielle du CNA.

II - LE RETEX DE LA CRISE DU FIPRONIL

1. MÉTHODOLOGIE

La conduite d'un retex au CNA a mobilisé un groupe de concertation associant les représentants des acteurs impliqués et/ou concernés par la gestion de crise.

Le pilotage du groupe de concertation associe le secrétariat interministériel du CNA qui prépare et anime les réunions, un sociologue spécialisé dans la gestion des risques et des crises jouant le rôle de modérateur dans les échanges, ainsi qu'un comité d'orientation associant les représentants des services de gestion des alertes alimentaires des ministères compétents. Les autorités compétentes européennes ont également participé aux travaux.

Le groupe de concertation chargé de conduire un retex de la crise du Fipronil a défini un objectif commun partagé servant de fil rouge à la conduite des travaux : **produire une communication informative pertinente destinée au consommateur en période de crise**. L'atteinte de celui-ci nécessite de répondre aux deux questions suivantes :

- Qu'est-ce qu'une communication informative pertinente destinée aux consommateurs ?
- Quelle organisation mettre en place entre les acteurs pour assurer une bonne circulation des informations ?

Le groupe de concertation s'est ainsi employé à formuler des recommandations permettant d'accompagner l'atteinte de ces objectifs au regard des enseignements tirés de la crise du Fipronil.

2. L'ORIGINE DE LA CRISE

Le Fipronil est un insecticide à activité neurotoxique autorisé pour plusieurs usages mais dont aucun n'est en lien direct avec la production animale. Le Fipronil n'a ainsi pas de raison de se trouver au sein d'élevage de poules pondeuses et donc sur des œufs ou ovoproduits.

Il a été découvert *a posteriori* que du Fipronil avait été ajouté à des produits utilisés pour lutter contre les poux de poules pondeuses. Un antiparasitaire a ainsi été falsifié *via* l'introduction illégale de Fipronil dans sa composition (figure 1).

Des traces de Fipronil ont été détectées par les autorités belges qui ont activé le RASFF (réseau d'alerte européen) le 20 juillet 2017. À ce stade, la

France ne fait pas encore partie des pays identifiés comme concernés. Les autorités françaises ont connaissance de la livraison d'œufs contaminés en provenance des Pays-Bas sur le territoire français le 7 août 2017. Ce même jour, l'Anses est saisie conjointement par la DGAL, la DGCCRF et la DGS afin d'évaluer le risque pour le consommateur qui aurait consommé ou qui pourrait consommer des œufs ou ovo-produits contaminés. L'évaluation du risque sanitaire a conduit l'Anses à conclure que « pour les concentrations observées à date, considérant la caractérisation des dangers du Fipronil, le risque de survenue d'effet sanitaire est très faible ».

L'évaluation du risque sanitaire conduite par l'Anses permet de conclure qu'il ne s'agit pas d'une crise sanitaire.

En cas d'alerte d'origine alimentaire, trois ministères sont compétents : le ministère chargé de la santé, le ministère chargé de la consommation et le ministère chargé de l'agriculture. Pour l'alerte du Fipronil qui n'était pas une crise sanitaire, la gestion a été assurée par deux administrations centrales : la DGAL et la DGCCRF. Ne s'agissant pas d'une crise sanitaire, la DGS s'est mis en retrait de la gestion opérationnelle de l'alerte.

3. LES FACTEURS CONTRIBUTEURS

Toutes les alertes alimentaires ne se transforment pas en « crises alimentaires ». La notion de crise est ici entendue comme « une situation qui menace les buts essentiels des unités de prise de décision, réduit le laps de temps disponible pour la prise de décision, et dont l'occurrence surprend les responsables » (définition du dictionnaire de l'administration publique).

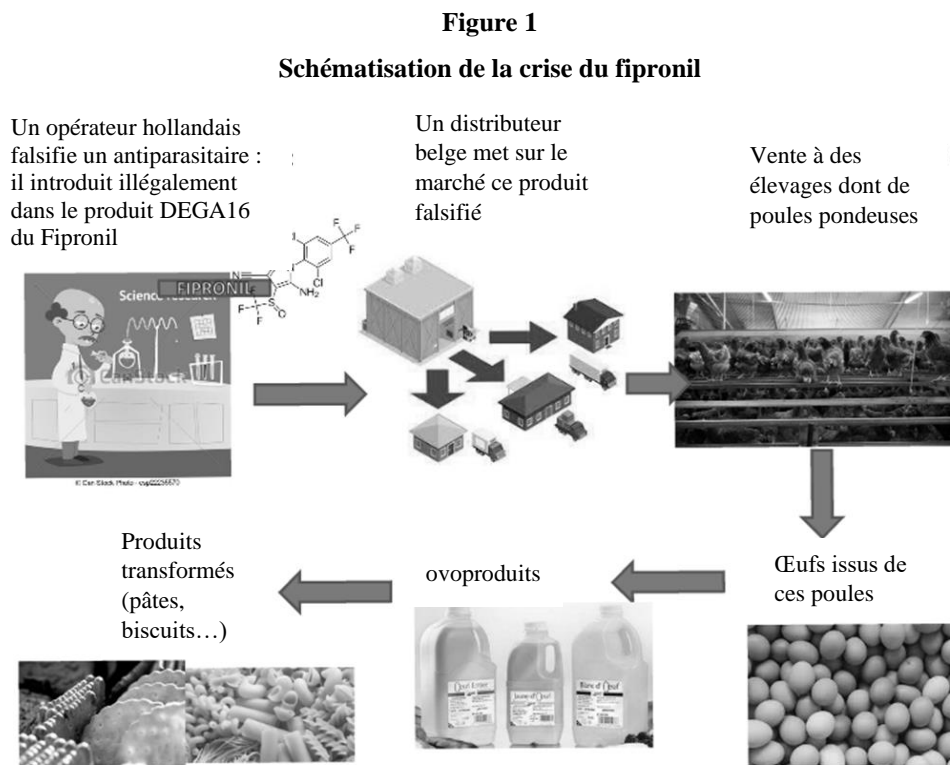
Différents éléments ont été identifiés par le groupe de concertation comme ayant participé au déclenchement de la crise.

Certains de ces éléments sont liés au contexte général : nomination d'un nouveau gouvernement ; mois d'août ; absence d'événement médiatique majeur.

D'autres sont des éléments spécifiques à la crise du Fipronil : fraude, impasse thérapeutique ; dimension européenne de la crise ; l'effet produits, *etc.*

Les derniers types de facteurs identifiés sont liés au déroulement et à la gestion de la crise : la perception que le grand public a eu de la communication de

crise : mauvaise coordination, communication morcelée ; le besoin de vulgarisation ; les incertitudes sur le périmètre de diffusion du Fipronil ; l'évolution de certaines modalités de mise en œuvre des mesures de gestion pendant la crise.



Un élément de diagnostic est reconnu à l'unanimité comme participant à nourrir le processus de crise : l'absence d'un espace partagé entre les différents acteurs, permettant d'échanger les informations entre et pendant les crises, conduisant à un défaut de coordination en matière de communication visant le grand public.

4. RETOURS D'EXPÉRIENCE PAR GROUPE D'ACTEURS

Chaque type de parties prenantes impliquées et/ou concernées par la crise du Fipronil a été amené à présenter le retour de son expérience au cours des travaux. Ces prises de parole par groupes d'acteurs (associations de consommateurs, professionnels et autorités compétentes) ont permis d'identifier les principaux points forts et points d'amélioration en termes d'organisation des acteurs et de communication, issus de l'expérience de la crise du Fipronil.

Parmi les **points forts** relevés figurent :

- La gestion coordonnée de la crise au niveau des autorités nationales (cellule de crise et association des professionnels),
- La désignation d'un porte-parole unique et légitime techniquement.

Parmi les **points d'amélioration** relevés figurent :

- La coopération entre les États membres, le rôle de la Commission Européenne ainsi que l'harmonisation de l'évaluation des risques au niveau communautaire,
- La transmission des informations entre les différentes parties prenantes,
- La communication de crise à destination du grand public (notamment sur la question du risque sanitaire, du type de crise),
- L'anticipation et la préparation à la gestion et à la communication de crise (travailler en temps de paix),
- La mise en œuvre de certaines mesures de gestion : il a été procédé à la mise en œuvre des retraits de façon similaire à celle des rappels (communication au sujet des retraits, affichettes en magasin).

La crise du Fipronil a été à plusieurs reprises qualifiée de crise médiatique et de crise de confiance. En effet, la crise du Fipronil est significative d'une défiance des consommateurs tant envers leur alimentation qu'envers les acteurs impliqués.

La confiance ne peut se construire qu'en temps de paix (hors périodes de crise). La survenance de crises venant mettre à l'épreuve cette confiance et redimensionner celle-ci.

III - RECOMMANDATIONS DU CONSEIL NATIONAL DE L'ALIMENTATION

AXE 1 : Améliorer l'existant

Le CNA propose la création d'un dispositif permettant la mise en place d'un espace d'échanges regroupant l'ensemble des acteurs pour partager des informations dans le cadre de la communication visant le grand public, associée à la gestion de la crise.

Ce dispositif pérenne pourra être activé en situation de crise mais également hors situation de crise. En période de crise, ce dispositif n'a pas vocation à se substituer aux dispositifs existants mais à les compléter de sorte à répondre aux attentes des acteurs.

Le CNA recommande également de rédiger des lignes directrices permettant de définir ce que pourrait être une communication pertinente à produire lors d'une crise. Le CNA insiste sur l'importance de mener ce travail en temps de paix.

Enfin, le CNA recommande de désigner un porte-parole unique, légitime de par sa compétence technique et pour assurer la communication institutionnelle.

AXE 2 : Améliorer l'harmonisation de l'évaluation des risques au niveau communautaire

Le CNA s'inscrit dans les conclusions européennes concernant la volonté d'une meilleure coordination par l'Efsa des évaluations conduites par les agences d'évaluation nationales des États membres.

AXE 3 : Mieux coordonner l'action des acteurs

Le CNA insiste ici sur l'importance de désigner un point de contact ministériel interlocuteur de la Commission Européenne et coordinateur de la gestion de crise. Ce point de contact est désigné par les autorités compétentes selon la nature de la crise.

Le CNA recommande également de procéder à la révision du guide de gestion des alertes en y associant les acteurs impliqués et/ou concernés par la gestion des alertes alimentaires.

AXE 4 : Produire et diffuser une communication informative pertinente destinée au grand public et s'appuyant sur le dispositif proposé en recommandation générale

Pour cela, le CNA recommande aux associations de consommateurs de réaliser des recueils d'opinions pour améliorer la connaissance des attentes sociétales et l'explicitation de ces attentes dans le champ de l'alimentation.

Le CNA recommande d'ajouter une dimension concernant la diffusion des informations relatives à la gestion de crise au site administratif public recensant les retraits et rappels de produits (recommandation du CNC).

Enfin, le CNA rappelle l'importance de réaliser des retex suite à la survenance de crises alimentaires d'ampleur nationale ainsi que de conduire des exercices de simulation de crise.

BIBLIOGRAPHIE

Conseil national de l'alimentation (CNA) Avis n°83 – 02/2019 – Retour d'expérience de la crise du Fipronil (<https://cna-alimentation.fr/download/avis-n83-retour-dexperience-de-la-crise-du-fipronil/>)

