

L'Etat et la communication sensible : Au-delà des bonnes pratiques, un défi difficile à relever

Par Gérard Pardini, *INHESJ*



Quelques rappels...

L'Etat est depuis toujours confronté à sa communication. Elle est rarement exempte de critiques¹⁷, soit les pouvoirs publics sont accusés de dissimulation intentionnelle, le plus souvent justifiée par le souci de ne pas affoler les populations, soit ils sont accusés de dramatiser à l'excès une situation

¹⁷ L'un des derniers exemples de cette difficulté pour l'Etat de délivrer une communication acceptée nous a été donné lors de la tempête Xynthia. Le rapport du Sénat n° 554, déposé le 10 juin 2010 sur les conséquences de la tempête Xynthia, comporte un passage explicite intitulé : *Une grande confusion dans l'expression publique* ; dans lequel les membres de la commission pointent « le manque de clarté, voire la confusion de l'expression publique sur les zones d'extrême danger ... Les messages de fermeté sur la cartographie arrêtée ont aussi alterné avec des marques d'ouverture pour un examen contradictoire, notamment avec les élus locaux. Il ne fait aucun doute que cette confusion dans l'expression publique a été un facteur d'inquiétude qui a engendré des réactions vigoureuses d'une partie des populations sinistrées. Elle a contribué à entretenir des incertitudes sur le statut juridique des « zones noires... »

ou une action et alors de poursuivre un objectif politique, certains diront politicien, pour détourner l'attention sur une incapacité réelle ou supposée de bien gérer un événement ou une situation pouvant se révéler dramatique¹⁸. Ces deux grandes options, bien ancrées dans les opinions publiques, ne sont pas pour autant exclusives. Il faudrait y ajouter par exemple le cas de la mauvaise information initiale du pouvoir sur une situation ou un événement entraînant ipso-facto une mauvaise communication.

Cette confrontation des Etats à la communication est allée de pair avec le développement de la démocratie. La liberté d'expression qui est l'un des éléments permettant de connaître le degré d'évolution d'un pouvoir vers la démocratie a entraîné un embarras des régimes démocratiques¹⁹ qui n'ont eu de cesse de tenter de donner des gages à leurs citoyens quant à une neutralité des informations délivrées par les autorités publiques. Pour répondre aux critiques récurrentes de manipulation de l'information, les pouvoirs publics des régimes démocratiques ont peu à peu substitué le terme communication à celui d'information. Cette substitution a permis dans un premier temps de rassurer. Les Etats et leurs pouvoirs publics ont voulu entrer dans la convivialité et l'interactivité pour mieux faire accepter leurs messages par les citoyens. Là, réside peut-être la racine du problème pour les Etats. A trop vouloir banaliser la fonction étatique et rassurer sur le fait qu'elle n'est pas un Moloch ou un Léviathan dévoreurs de libertés pour permettre la vie en société, nous avons peu à peu collectivement oublié que l'exercice d'une charge donne des obligations et qu'au premier rang d'entre elles se situe la reddition des comptes. Informer les citoyens sur l'exercice du pouvoir constitue donc une fonction essentielle de l'Etat. Nul ne le conteste, bien sûr, mais ce qui est en cause aujourd'hui réside dans la manière d'informer ou de communiquer, peu importe à notre avis le terme retenu, s'agissant des Etats.

« Cette confrontation des Etats à la communication est allée de pair avec le développement de la démocratie. »

C'est bien parce que ces derniers assument la charge suprême garantissant la paix, la défense commune et un équilibre acceptable du « vivre

¹⁸ Cette analyse est récurrente. On la retrouve notamment dans les travaux de T. Libaert qui qualifie les pouvoirs publics de « *bouc émissaire privilégié en matière de gestion de crise* » Cela s'explique par une marge de manœuvre souvent étroite « *si le ministre se rend sur les lieux de la catastrophe, les observateurs dénonceront la tentative de récupération ou la manœuvre politique, et s'il ne se déplace pas sur ces lieux, les médias pourront à loisir signaler son absence* » in OIC ; Septembre 2006 ; La communication gouvernementale de crise : un nouvel élan.

¹⁹ Pierre Schaeffer ; La communication ; Encyclopédia Universalis ; Vol Les enjeux ; Edition 1985 .

ensemble » qu'ils doivent savoir informer et communiquer. Quand ils ne le font pas ou mal, ils deviennent « démunis » et contestés.

Nous pensons que ce détour par le fondement des Etats est indispensable afin de redonner du sens à la communication publique. Il nous semble imparfait de s'attacher uniquement aux outils, à la finalité et à l'analyse du fonctionnement des mécanismes permettant la communication quand il s'agit des Etats. Si nous négligeons ce que représente l'Etat, sa position vis-à-vis des différents acteurs qui constituent une société et un monde, nous nous privons d'une grille d'analyse précieuse et prenons le risque de ne pas trouver les réajustements nécessaires. N'oublions pas enfin que la violence, et le terrorisme en est l'acte ultime, est l'échec de la communication des Etats.²⁰

Communication sensible

Au vu de ce qui précède, il ne fait aucun doute que les activités de l'Etat entrent dans leur totalité dans le périmètre de la communication sensible²¹ qui regroupe la communication sur le risque, la communication d'acceptabilité, la communication relative à des activités contestées et enfin la communication de crise, la plus connue des quatre composantes. Traiter ce sujet sans s'interroger sur l'effectivité et la légitimité d'un Etat à un moment donné²² nous semble difficile.

« Il ne fait aucun doute que les activités de l'Etat entrent dans leur totalité dans le périmètre de la communication sensible. »

tion d'acceptabilité, la communication relative à des activités contestées et enfin la communication de crise, la plus connue des quatre composantes. Traiter ce sujet sans s'interroger sur l'effectivité et la légitimité d'un Etat à un moment donné²² nous semble difficile.

Compléter le champ de la communication sensible par cette dimension nous semble constituer un apport venant conforter le concept.

Du degré de cette effectivité et de cette légitimité dépend la capacité d'un Etat à faire passer des messages plus ou moins forts et acceptables pour les citoyens. Cette vision de la question qui est axée sur les capacités et les qualités intrinsèques de l'acteur principal nous a semblé suffisamment intéressante pour tenter de livrer quelques pistes de réflexion. Elles soulèvent une difficulté majeure car elles concernent les fondations de l'édifice. La réponse ne situe plus dans le domaine des bonnes pratiques mais relève à notre sens d'une approche de refondation. Un tel prisme devrait permettre de mieux prendre en compte les facteurs de l'équation que sont le trop de communication qui décrédibilise la parole publique, démobilise le citoyen et le trop de pouvoir qui va également, mais par d'autres canaux, aboutir à un rejet de l'Etat.

²⁰ Pierre Schaeffer ; la communication ; op cit.

²¹ Thierry Libaert in OIC ; article "La communication sensible" ; aout 2011.

²² Cette approche est suggérée par Dominique Wolton. Dans : *Penser la communication*, (Flammarion ; Champs Essais ; 1997) son introduction de la troisième partie, *Communication et démocratie* soulève la question de la crise de souveraineté auxquelles sont confrontées les démocraties et qui vient compliquer la communication publique. Le risque pointé par Dominique Wolton est celui de la prévalence d'une démocratie d'opinion profitant de l'effondrement idéologique.

La communication sensible participe à la légitimation de l'Etat.

La définition de l'Etat n'a longtemps intéressé que les constitutionnalistes qui dissertaient sur les trois éléments constitutifs de cette entité : le territoire, la population et la puissance. En y rajoutant la souveraineté²³ qui donne sa spécificité au pouvoir d'Etat en le distinguant de tous les autres, nous avons une vision à peu près claire de cette entité. Or depuis une trentaine d'années, ce schéma s'est de plus en plus brouillé. La souveraineté est de plus en plus partagée avec des structures internationales au point que nous avons du bâtir des constructions juridiques complexes et peu accessibles aux citoyens pour faire cohabiter le vieux concept de souveraineté nationale et la construction européenne²⁴.

Le danger d'une telle situation réside dans son caractère insidieux qui aboutit dans les faits à la coexistence de deux Constitutions. L'ancienne, nationale, écrite, et la nouvelle, supranationale, en partie non écrite. Le risque est que le titulaire du pouvoir constituant à titre originaire, le peuple, se sente de moins en moins en phase avec les institutions pour lesquelles il exerce son droit de vote. Ce malaise est véritable et il est d'ailleurs nettement perçu depuis plus d'une dizaine d'années par les études d'opinion réalisées dans les pays de l'Union Européenne.²⁵ Les derniers chiffres disponibles datent du dernier trimestre 2010 et montrent sans ambiguïté que la confiance dans les pouvoirs publics est minoritaire (moins de 30% des opinions) et ultra minoritaire s'agissant des partis politiques qui recueillent un taux de confiance de 15%. Les prochaines études devraient malheureusement confirmer cette tendance car déjà fin 2010 l'ensemble des opinions des pays étaient persuadées qu'aucune amélioration de cette situation n'était attendue que cela soit dans leur pays ou au niveau de l'Union. Ce sentiment était même renforcé

« Le danger d'une telle situation réside dans son caractère insidieux qui aboutit dans les faits à la coexistence de deux Constitutions. »

²³ Pour ne pas entrer dans des analyses complexes on retiendra que la souveraineté peut s'analyser comme la compétence suprême pour un Etat de fixer librement sa propre constitution.

²⁴ L'accélération de la construction européenne, avec les nombreux transferts de compétence mis en œuvre, pose depuis les années 1980 la question de la nature réelle de la souveraineté et, par ricochet, remet en cause la place et le poids de la Constitution.

Après les transferts organisés par les traités de Paris (1950), Rome (1957), L'Acte unique (1986), Maastricht (1992), Amsterdam (1997) et Nice (2001), la quasi-totalité du domaine législatif traditionnel de l'article 34 est désormais transférée. Même la monnaie, noyau dur de la souveraineté, ne relève plus de la compétence nationale.

Ces transferts sont conformes à la Constitution. L'alinéa 15 du préambule de la Constitution de 1946 prévoit que « Sous réserve de réciprocité, la France consent aux limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix ». Cette règle de la réciprocité découle des principes du droit international public. Le Conseil constitutionnel, saisi par les parlementaires « souverainistes » après la ratification du traité de Maastricht, a fait application, dans sa décision du 9 avril 1992, de la vieille théorie *pacta sunt servanda* qui énonce que les normes internationales régulièrement approuvées par un Etat ont toujours une autorité supérieure à la loi. Cette théorie est, par contre, muette sur les rapports entre Constitution et droit international.

²⁵ Dispositif Eurobaromètre.

dans des pays comme la France et l'Espagne où près des deux tiers de l'opinion étaient pessimistes quant à la survenance d'une tendance positive.

Tout cela renvoie à la théorie de l'écart de légitimation. Développée par Jurgen Habermas mais également par Paul Ricoeur, elle permet d'apprécier comment les détenteurs de l'autorité publique réussissent à la faire accepter par la population. Tout pouvoir politique réclame un crédit à ses administrés et apporte en contrepartie à ces derniers des justifications. Plus la justification de ces exigences se dégrade plus l'écart de légitimation se creuse et conduit à une crise. Jurgen Habermas a actualisé ses travaux en 2001 à la lumière des crises frappant la plupart des démocraties européennes. L'écart de légitimation se constate aujourd'hui entre les « flux de légitimation » historiques, provenant des Etats nations et ceux issus d'institutions internationales (UE, OMC...). Celles-ci génèrent de plus en plus de normes ne bénéficiant pas du même niveau de légitimation dans la population que celles provenant des Etats.

Le cumul de deux écarts de légitimation, l'un dans l'ordre interne, l'autre au niveau supranational ne peut donc qu'accentuer la crise des institutions. La crise économique que nous traversons depuis quelques années vient aggraver le phénomène. En étant un cruel révélateur du basculement du centre de gravité économique mondial hors de l'Europe, (virgule rajoutée) il a accéléré la démarche de nombreux Etats européens dont le nôtre à se remettre en question et à tenter de retrouver une légitimité en s'allégeant devant les individus. La question du périmètre de l'Etat revient alors en force avec des arbitrages difficiles entre retrait et réorganisation.

« Le cumul de deux écarts de légitimation, l'un dans l'ordre interne, l'autre au niveau supranational ne peut donc qu'accentuer la crise des institutions.»

Redonner force à la communication de l'Etat

Une fois le constat établi, il faut proposer des solutions pour redonner une légitimité à l'action publique. Au stade auquel la plupart des Etats européens sont parvenus, il s'agit de trouver une réponse adaptée aux impasses du libéralisme débridé et à l'incapacité de renouer avec le plein emploi. Sans de telles réponses, il sera difficile pour l'Etat de retrouver force dans sa communication. La crise d'identité des institutions publiques nous semble donc au cœur de la question de la communication sensible. Cela est d'autant plus sensible dans les pays de vieille tradition institutionnelle où l'invocation d'une « magie des institutions » vient parfois occulter la réalité. L'une de ces réalités est que le modèle d'un Etat en mesure de disposer d'une communication crédible fait appel à des mécanismes assumant totalement la réalité du monde tel qu'il est c'est-

à-dire la rareté des ressources, une meilleure gestion du potentiel humain, et l'exigence d'une bonne gestion. C'est également un appel à une société plus responsable, désireuse d'agir de manière active et proactive par la reconnaissance de l'efficacité de nouvelles valeurs, telles que le partage, la solidarité, la mutualisation de moyens.

Ce constat est universel. Il concerne tout aussi bien des pays à faible degré de démocratie comme la Chine que des pays européens de plus forte tradition démocratique. Il est ainsi intéressant de remarquer que la récente succession d'événements dramatiques connus par la Chine tels que le déraillement de leur train à grande vitesse, la contamination du lait pour enfants avec de la mélamine, diverses affaires de corruption majeure a donné lieu à des exercices de communication montrant bien la difficulté du dosage entre la reconnaissance par les pouvoirs publics de ses impérities, le souci de montrer la force qui crée des injustices et accroît la contestation et enfin la diffusion de rumeurs battant en brèche le discours officiel. C'est bien la gouvernance du pays qui est en cause et par voie de conséquence la légitimité du pouvoir qui est contesté. La communication publique est bien au cœur de ces enjeux. Elle ne peut jouer pleinement son rôle tant que l'Etat ne se remet pas en cause et rend des comptes crédibles sur l'exercice de sa charge. On en revient bien au fondement de la communication...

Si nous retournons dans nos vieux pays démocratiques, le débat est identique dans ses fondements. Ce qui nous distingue de la Chine, c'est que dans son cas il s'agit d'aller vers plus de démocratie et pour nos pays Européens, l'enjeu est de préserver la démocratie.

La catastrophe japonaise de Fukushima vient de donner du relief au débat sur la communication et à la crédibilité de la parole publique sur des sujets sensibles et pour lesquels une méfiance naturelle existe. Si l'on prend pour exemple les récents travaux du CODIRPA²⁶ on y retrouve les lignes de force de la communication de crise : *haut niveau de stress individuel et collectif ; multiplicité d'acteurs et afflux de sollicitations* (public, médias, parties prenantes) ; *multiples sujets à traiter* (sanitaires, environnementaux, techniques, juridiques...) avec une prévalence du questionnement sanitaire ; *communication à forte teneur prescriptive* devant déclencher des actions de la part des citoyens ; *risque d'apparition de rumeurs et de polémiques ; difficultés à expliquer la technique, les normes et les impacts ; possible mise en cause de l'expertise technique et de l'évaluation sanitaire et risque de perte de confiance* dans les pouvoirs publics. Or, ce dernier item ne peut être mis au même niveau que les autres. L'une des clés de la restauration de la confiance consiste pour

²⁶ Le CODIRPA, Comité directeur pour la gestion de la phase post-accidentelle d'un accident nucléaire ou d'une situation d'urgence radiologique, a été créé par l'Autorité de Sûreté Nucléaire en juin 2005. Il a notamment la charge d'élaborer les éléments de doctrine. Les derniers travaux datent de Mai 2011.

les pouvoirs publics à trouver le juste équilibre entre les attentes des citoyens et les capacités de ces mêmes pouvoirs publics. Cela oblige à sortir d'une geste incantatoire qui se nourrit de l'image d'un Etat mythifié. Le niveau de crise est aujourd'hui tel qu'il faut rétablir une situation évitant que les citoyens attendent plus d'un gouvernement que celui-ci est réellement en mesure d'offrir. Tant qu'un différentiel existera sur ce point, ils ne seront pas convaincus de la capacité des responsables et des institutions politiques à tenir leurs engagements et ipso facto créera une faiblesse structurelle dans le dispositif de communication sensible. Il est impossible de délivrer un remède universel car chaque pays à une histoire propre et des contraintes économiques et sociales bien spécifiques. A chaque Etat correspond une voie permettant l'ajustement des capacités et des attentes. La seule donnée commune est de travailler sur le périmètre d'un Etat acceptable et accepté. Cela passe inéluctablement par des transferts de certains risques et de certains coûts de dépense vers les citoyens et les entreprises. Une telle politique ne peut avoir une chance de succès que si ces transferts sont clairs et évitent les chevauchements de compétences. A défaut, toute nouvelle politique ne sera pas viable et viendra creuser un peu plus le déficit de confiance.

Cette question du périmètre de l'Etat conduit tout naturellement à rappeler que l'Etat n'est pas une entreprise comme les autres et que les bonnes pratiques de communication applicables au secteur privé ne peuvent se transférer telles quelles au secteur public. En général, les opérations de communication qui se contentent de fournir des informa-

« Seul l'Etat peut intégrer les facteurs complexes que sont l'histoire d'un pays, les fondements et valeurs sous-tendant son système juridique et social. »

tions quantitatives pour prouver que les craintes sont exagérées ont peu d'impact. L'une des caractéristiques des Etats et de pouvoir coordonner des objectifs et des politiques publiques pouvant être divergentes voire contradictoires. C'est cette capacité à donner de la cohérence qui donne à la politique

tout son sens. Cette particularité s'applique bien entendu à la prise de décision pour la simple raison qu'il va aussi être demandé à l'Etat de coordonner des acteurs multiples, publics et privés. Enfin, seul l'Etat peut intégrer les facteurs complexes que sont l'histoire d'un pays, les fondements et valeurs sous-tendant son système juridique et social. Plus cette capacité de cohérence est grande, mieux se réalisera la répartition de ressources rares entre des utilisations concurrentes, ce qui est la caractéristique des politiques publiques de gestion des risques et de maîtrise des crises.²⁷Le traitement de la communication publique s'inscrit totalement dans cette approche car il est bien évident que la maîtrise des risques,

²⁷ L'OCDE dispose d'un comité de la gouvernance publique qui conduit depuis plusieurs années des travaux sur ce thème. Les grands principes peuvent être trouvés dans le rapport sur *Les risques émergents au XXIe SIÈCLE* – ISBN 92-64-10121-7 – © OCDE 2003.

pouvant déboucher sur une crise, nécessite de traiter la défiance des populations qui attendent qu'un Etat réponde tout à la fois à leurs légitimes demandes de protection mais aussi qu'il prenne la mesure de la pression fiscale qui les touche. Il ne faut pas non plus oublier que l'Etat est un acteur économique particulier qui ne peut se réduire à la prestation de services pour l'évidente raison que c'est lui qui est chargé d'édicter les conditions-cadres nécessaires à tous les opérateurs économiques²⁸.

« Au final, se dessine une ligne nette de partage qui milite en faveur d'un Etat assumant son rôle d'autorité et de puissance publique. »

Au final, se dessine une ligne nette de partage qui milite en faveur d'un Etat assumant son rôle d'autorité et de puissance publique.²⁹ Le discours de régulation et de consensus obéissant souvent aux règles marketing de la segmentation des publics ne semble pas, en l'état actuel des choses, être en adéquation avec les enjeux du moment. L'heure n'est plus aux compromis, ni sur les politiques publiques, ni sur la communication qui leur est reliée.

Ces quelques lignes montrent bien que la question de la communication est cruciale et qu'elle ne peut être dissociée d'une approche globale des politiques publiques et du rôle de l'Etat. Cela implique aussi une remise en question des dispositifs d'évaluation et de performance des politiques publiques. Il semble indispensable de s'attacher à vérifier l'effectivité des mesures ce qui va bien au delà du fait de connaître le suivi administratif d'une décision. Le chantier est vaste mais encore réalisable à la condition expresse de ne pas s'interdire de remettre en cause nos organisations et nos politiques quand elles ne correspondent plus à la réalité.

Gérard Pardini

Directeur Adjoint INHESJ - Institut National des Hautes Etudes de la Sécurité et de la Justice

Cet article est une réflexion personnelle de son auteur et ne saurait être interprété comme une position officielle ou officieuse des services de l'Etat.

²⁸ Ce débat sur la spécificité du service public se retrouve dans des pays comme la Suisse où des personnalités comme Oswald Sigg, vice-chancelier et porte-parole du Conseil fédéral de 2005 à 2009 ont clairement affiché des différences entre les politiques d'information de l'Etat et celles des entreprises.

²⁹ OLLIVIER-YANIV C. & RINN M. (dir.), *Communication de l'Etat et gouvernement du social. Pour une société parfaite?*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 2009.