

Gouverner, c'est prévenir

Ou du bon usage des signaux citoyens

Pierre ZÉMOR



© nikolaydonetsk - Fotolia.com

Dans son élan optimiste à prolonger les courbes, la prospective 1 a rarement porté attention aux signaux faibles 2 émanant des univers plus ou moins rationnels des sciences assez exactes (de la terre, physiques, biologiques) ou moins exactes (de l'économie, de la sociologie). Alors que, repérés et analysés, ces signaux sont d'utiles révélateurs de ruptures culturelles 3 ou de phénomènes menaçants. Les facteurs humains, les désirs, les passions, l'irrationnel ne trouvent guère de place dans les modèles avec lesquels on voudrait scruter l'avenir ou s'essayer à en simuler la survenance. La conduite des organisations humaines se sert assez mal d'indicateurs de nature psychosociologique attestant des changements en cours. En particulier on sait peu décoder les signaux citoyens ou les incompréhensions du bon sens populaire qui jalonnent les cheminements des experts et des décideurs.

Governance is prevention (or To govern is to prevent) Or putting citizens' signals to good use

Through a zealous optimism in extending the curves, prospective 1 rarely tackled the weak signals 2 emanating from several scientific domains whether they belong to the rational sciences (earth-sciences, physics, biology) or the least precise ones (economy, sociology). Identified and analyzed, these signals are tools in identifying cultural severances 3 or threatening factors. The problem with the current prediction -models, used to predict and simulate future outcomes, is that they leave little or no space for the human factors such as desire, passion, as well as the irrational spheres. Human organizations do not put the emergence of psychosocial indicators (especially in terms of change) to good use. For example, the signals emanating from popular incomprehension or «citizens' signals», are poorly decoded regardless of their influence on the agendas of experts and decision-makers alike.



Pierre Zémor

Conseiller d'État honoraire, membre de la Commission des sondages, président fondateur de l'association «Communication publique» et de la Fédération européenne des associations de communication publique (FEACP). Ancien consultant en management et en communication politique, élu local et régional, il a enseigné à HEC, à Sciences-Po, et à l'ENA.

Dans son élan optimiste à prolonger les courbes, la prospective¹ a rarement porté attention aux signaux faibles² émanant des univers plus ou moins rationnels des sciences assez exactes (de la terre, physiques, biologiques) ou moins exactes (de l'économie, de la sociologie). Alors que, repérés et analysés, ces signaux sont d'utiles révélateurs de ruptures culturelles³ ou de phénomènes menaçants. Les facteurs humains, les désirs, les passions, l'irrationnel ne trouvent guère de place dans les modèles avec lesquels on voudrait scruter l'avenir ou s'essayer à en simuler la survenance. La conduite des organisations humaines se sert assez mal d'indicateurs de nature psychosociologique attestant des changements en cours. En particulier on sait peu décoder les signaux citoyens ou les incompréhensions du bon sens populaire qui jalonnent les cheminements des experts et des décideurs.

Les sciences sociales balbutient dans leur tentative de dénouer la complexité pour éclairer les gouvernances institutionnelles et politiques. Elles paraissent handicapées pour déceler, au-delà des enseignements assez peu écoutés de l'histoire, des signaux perceptibles qui pourraient être de précieux auxiliaires dans les prises de décisions d'intérêt collectif. Des signaux avant-coureurs ne manquent pourtant pas de se manifester, sous forme de doutes ou de craintes, lorsqu'il s'agit de définir des politiques. Plus ou moins faibles, ces indicateurs sont à saisir rapidement, car ils vont changer de nature : de prémonitoires, ils deviennent opérants. Ils ne concernent alors que le court terme et sont politiques. Ils suggèrent trop tard d'infléchir un mouvement dont la gestation est déjà avancée. Ne sachant pas prévenir les questionnements émergents, la gouvernance a des ratés. Elle prive toute évolution souhaitable d'une démarche pour tous, plus noblement politique. Face aux résistances au changement, face aux réflexes « not in my backyard », gouverner n'est plus seulement prévoir. La décision publique a un devoir de prévention et de pédagogie.

Des signaux citoyens peu entendus

Mais ces signaux, qui s'avèrent utiles pour agir, sont-ils vraiment faibles ? Ils sont certes peu entendus, car ce sont plutôt des signaux affaiblis, et cela pour l'une des deux raisons suivantes.

• • •

(1) Marquée par le *technological forecasting* dans les années 1960-1970.

(2) Gaudin (T.), 1978, *À l'écoute des silences : les institutions contre l'innovation*, Paris, (édition électronique depuis 2009).

(3) Jouvenel (B. de), 1964, *L'art de la conjecture*, Paris, Éditions du Rocher.

(4) Chères à Edgar Morin, en dernier lieu in *La Voie. Pour l'avenir de l'humanité*, Paris, Fayard, 2011. Voir aussi le n° 60, spécial en hommage à Edgar Morin, de la Revue *Hermès* (« *On peut parler simplement de la complexité* »).

(5) Selon Michel Rocard sur des affiches signées *Convaincre*, fin 1987.

D'une part, le signal peut être mal transmis, psychologiquement défendu, retenu ou socialement écarté. Il est alors relégué dans les registres des fantasmes et des irrationalités indécentes ou bien des intuitions incorrectes aux yeux des spécialistes. Il est mis hors du champ des idées reçues et il relève souvent d'un interdit. Lorsqu'en janvier 2003, la ministre de l'Industrie, Nicole Fontaine, ouvre un débat qu'elle veut très large sur la politique énergétique de la France, elle ne mesure pas l'étendue des questions qui vont se poser, ni les difficultés des arbitrages essentiels encore éludés au Parlement avec la loi d'orientation sur l'énergie à l'été 2004. On minimise la portée du signal d'alerte sur l'incohérence de l'approche que donne Edgar Morin en démissionnant du comité des sages mis en place pour superviser la qualité du débat et l'authenticité des arguments avancés. Ignorés, ses motifs vont hanter par la suite toutes les discussions et les concertations ayant trait à l'énergie. Alors, quand la Commission nationale du débat public (CNDP) accepte, en 2005, de mener une concertation sur l'implantation d'un réacteur pressurisé européen (EPR) à Flamanville, il est évident que la plupart des débats seront détournés de leur objet pour porter sur la place accordée au nucléaire dans la politique énergétique plutôt que sur l'insertion de l'équipement dans la région, la satisfaction des conditions de sécurité, le respect des coûts et des délais annoncés. L'intérêt d'une concertation est anéanti lorsque le débat public est dissocié de la lente maturation d'une décision en préparation. On reste privé d'un grand débat au Parlement et dans le pays. Après une surdité japonaise aux avertissements sismiques, la catastrophe de Fukushima a remis la question du nucléaire à l'ordre du jour.

En second lieu, la faiblesse du signal citoyen peut tenir à sa dilution dans une masse de signaux simplistes, hâtivement sélectionnés et amplifiés par la médiatisation. Les messages d'intérêt général, visant à surmonter une situation difficile ou à accompagner une réforme, se trouvent comme intimidés dans un contexte foisonnant d'informations. Le signal est forcément édulcoré, car il est contraint de se dépouiller des respects dus à la complexité et à la globalité⁴. Dire la complexité des choses, pour faire appel à la lucidité des gens⁵, se trouve souvent réduit à la petite phrase qu'affectionnent les journalistes politiques pour se conformer aux exigences du spectacle médiatique.

Le signal va noyer sa faiblesse dans la mer agitée des « brèves » et des annonces promotionnelles qui évitent les

inconforts de la pensée. Pour se rassurer, on se met à l'abri du changement et on maintient ou rétablit l'harmonie d'un ordre habituel. Par crainte du chaos, les rationalités convenues écrasent des désordres qui sont peut-être féconds. Les jeunes pousses sont arrachées. Des rendez-vous de découverte et de renaissance sont manqués.

Écouter l'expertise d'usage

Comment alors aller à la pêche de ces signaux faussement faibles, non reçus ou manifestés hors des circuits convenus ? Comment engager le dialogue ? Déjà simplement, pourquoi ne pas donner la parole ?

Écouter est à l'évidence essentiel. Mais, il y a « écouter » et « écouter ». L'écoute est un rituel auquel on ne manque pas de sacrifier depuis que le marketing a contaminé la communication publique. On connaît le caractère caricaturalement restreint des questionnements de la démocratie d'opinion. Les sondages limitent les réponses aux seuls objectifs des décideurs, comme des études de marché ne visant que des adaptations minimales des produits. De la même manière, consulter une population par référendum n'a de valeur démocratique que si la mise à niveau des connaissances pertinentes a été assurée par un large débat précédant la consultation, comme dans les « conférences de citoyens ». Ce qui peut conduire, en toute honnêteté et pour éviter la démagogie, à modifier la question posée.

L'écoute sociale est pourtant un exercice riche et exigeant. Il faut déplacer les barrières derrière lesquelles se cachent les ignorances, les malentendus, les points de vue diffus, les avis hésitants, les signaux clignotants... L'observation approfondie des terrains de la pauvreté et de la souffrance a permis à quelqu'un comme Martin Hirsch, avec son expérience d'Emmaüs, de proposer des solutions opérantes comme le Revenu de solidarité active (RSA) et pour des développements de l'économie sociale et de l'insertion civique.

L'écoute est une exigence de cette vraie communication qui permet le partage de l'information. On se trompe également en confortant trop les gens à se prosterner devant la technique et les spécialistes, alors que leurs préoccupations quotidiennes en font des passeurs de globalité.

Avec le mouvement de décentralisation, les institutions publiques françaises ont vérifié, sans toujours l'avouer, que la proximité rétablissait une vision horizontale des problèmes et libérait des entraves artificielles nées du cloisonnement vertical et de la spécialisation des administrations. À n'être trop longtemps que descendante, la parole publique s'est avérée condescendante. Par exemple, avoir un citoyen assesseur, non-magistrat, dans un tribunal conduit à énoncer clairement ce qui doit se concevoir aisément. Le regard de l'autre, du non-spécialiste, profite au professionnel. Tenu de vulgariser un peu plus les motifs de ses actes, un juge peut être amené à mieux instruire son dossier, en procédant par exemple à une confrontation, telle que celle qui aurait permis au juge de l'affaire Outreau⁶ d'éviter de graves erreurs.

D'une manière générale, les gouvernances ont pâti d'être sourdes aux demandes des individus et des groupes plus ou moins organisés de la société civile. À ne pas écouter ces signaux affaiblis et les raisons qui se cachent derrière les passions, on méconnaît les ressources de l'inconscient collectif. On ignore la richesse des intuitions, des réflexes et des questionnements du bon sens populaire. Les porteurs de projet et les créateurs de valeur se soucient mal de la clarté de leurs modes d'emploi et très peu de l'expertise d'usage des gens. Autre exemple, un établissement de traitement psychiatrique d'adolescents est implanté dans un quartier d'une grande agglomération. Il règne naturellement dans le voisinage quelques préjugés de méfiance, toutefois assez bien raisonnés si se produit un vol ou une bagarre. En effet, il est facilement démontré que la responsabilité ne peut en être attribuée aux adolescents internés, qui ne sortent qu'accompagnés. Pourtant, ces brèves et rares réactions, signaux faibles, ne sont pas remontées jusqu'au niveau des directions administratives, alors que celles-ci projettent de faire de l'établissement un établissement expérimental ouvert sur la ville. Les rumeurs sur le projet vont donner lieu, avant toute annonce officielle, à une montée de protestations, autour d'un conseiller municipal prédisant les pires catastrophes dans le quartier. Celui-ci, d'abord relégué dans la tribu des Cassandres, est, après quelques semaines d'hésitations, pris au sérieux par les décideurs, qui vont alors envisager une large information, des réunions dans le quartier et des visites de cet établissement, jamais encore ouvert à la ville et alimentant divers fantasmes sur ce qui pouvait bien se passer à l'intérieur d'une telle forteresse... L'effort pédagogique, bien que tardif, va conduire les responsables à répondre à toutes les questions, à admettre

...

(6) Voir le chapitre 7 « Le défi de gouverner communication comprise », Pierre Zémor en conversation avec Patricia Martin, L'Harmattan-Radio France, 2007.

d'associer les habitants à partager les incertitudes sur les risques de l'expérience et à s'engager à prendre toutes les mesures propres à réduire ces risques et à faire retomber la fièvre des inquiétudes.

Mieux associer les citoyens

Associer le public, dans son vécu quotidien, sera de plus en plus reconnu comme un gage de réussite. Vers la fin des années 1980, avec la multiplication des enquêtes publiques, se sont développées localement les consultations et les concertations⁷. La participation aux décisions locales progresse.

Mais on peut, *a contrario*, relater une anecdote sur les inconvénients du silence derrière lequel se retranchent des élus avars de dialogue avec la population. Au cœur d'une importante opération de rénovation du centre d'une ville moyenne, dont le lancement a été annoncé par une exposition consacrée au projet, la rumeur se répand de son abandon. Le signal générateur de cette crise est identifié : un magasin de vins et spiritueux, dont la démolition figure en début de programme, profitant d'une occasion offerte par la marque « Nicolas », a installé une magnifique enseigne, toute neuve. Cet incident conforte le maire adjoint chargé de l'urbanisme dans son intention de mettre en place un groupe extra municipal d'information et de discussion, ouvert à toute personne directement concernée par la rénovation. L'ordonnancement des travaux est légèrement modifié, car il s'avère que le traitement des parcelles où se trouve le magasin « Nicolas » n'est pas prioritaire. L'idée d'une halte-garderie sera retenue pour répondre à une demande d'une crèche, apparue dans les échanges du groupe, mais démontrée comme trop coûteuse pour l'équilibre financier de l'opération. Tenir compte des remarques des gens concernés par la rénovation d'un quartier contribue inévitablement à des améliorations précieuses pour la vie des habitants et, de surcroît, accélère la prise de décisions plus complètes.

Pour les grands projets de travaux ayant des impacts sociaux et environnementaux importants, la Commission nationale du débat public fait peu à peu la preuve que les intentions des maîtres d'ouvrage peuvent être discutées, modifiées, voire écartées par des arguments d'intérêt

général qu'avance le public. À l'instar des expériences antérieures des pays nordiques, du Québec ou des États-Unis, on admet plus facilement que, aux côtés des savoir-faire techniques et économiques, prennent place les expertises que les gens tirent de l'usage de ces réalisations, comme de leurs expériences pratiques. Une décision du 14 octobre 2011 du Conseil constitutionnel précise que : « une simple information du public ne pouvait pas équivaloir à une participation de ce même public à l'élaboration des décisions ayant un impact sur l'environnement ». Les dispositions du Code de l'environnement afférentes aux installations classées, prévoyant la seule publication des projets et ne précisant pas comment est recueilli l'avis du public, sont censurées. Il s'agit d'un notable encouragement pour les démarches qui associent réellement les citoyens⁸.

La démocratie participative est maintenant proposée à l'occasion des campagnes politiques, présidentielle en 2007, en 2011 lors de la « primaire socialiste », qui a provoqué non seulement une forte médiatisation et la participation de 2,8 millions de Français, mais surtout de multiples débats à l'initiative des sections du parti socialiste. Pour la campagne électorale d'Obama, les militants du parti démocrate avaient été mobilisés pour récolter, auprès de ceux qui rencontrent des problèmes analogues, les signaux mal écoutés des préoccupations pratiques et quotidiennes de la vie des gens, avant d'en assurer la remontée en termes de mesures et de politiques publiques.

Gouverner c'est prévenir

Les décideurs publics se privent d'accéder aux ressources des expériences diffuses dans la société. Ils perdent d'ailleurs l'occasion d'inviter les citoyens à s'approprier les projets ou à partager les décisions, alors que tout le monde gagnerait à ce que les gens soient pris en considération et leurs idées respectées. Les dirigeants n'auraient pas à jouer aux personnages omniscients et omnipotents, avant que, avec l'échec, les masques tombent. En revanche, ils tireraient les insignes bénéfiques de rendre transparents les processus de décision, d'inciter à lier procédures d'évaluation et prévisions, dès lors à dissuader les spéculations malignes et les manœuvres qui déstabilisent l'intérêt collectif.

...

(7) Zémor (P.), 2003, *Pour un meilleur débat public*, Paris, Presses de Sciences-Po.

(8) Voir également les « considérations générales » du rapport de la Section du Rapport et des Études du Conseil d'État, « Consulter autrement, participer effectivement », 2011, Lien : <http://www.conseil-etat.fr/fr/rapports-et-etudes/rapport-public-2011-consulter-autrement-participer-effectivement.html>

L'avenir incertain se construit en effet collectivement. C'est dans ce sens que la consultation, la concertation, le débat public, bref la participation, sont des démarches de prospective. La recherche d'attentes mieux éclairées par la connaissance de la complexité de l'action publique, ainsi que le partage collectif des risques de la gouvernance, rendent la prévision et la conduite de la société moins aléatoires⁹.

L'action publique se porterait bien d'être plus souvent accompagnée d'exercices de maïeutique collective. Le rejet *a priori* est la plupart du temps évité lorsque, en amont, a été explicité un processus de décision. Le recueil et le traitement des signaux faibles facilitateurs de la gouvernance imposent par conséquent d'écouter, d'expliquer, de dialoguer, d'accepter de débattre, de partager des certitudes et des doutes, d'échanger des impressions et des émotions, bref de communiquer vraiment.

Si elle n'est pas tardive, la récolte de signaux parfois surprenants permet la découverte de voies qui facilitent les compromis sociaux grâce à une appropriation collective des projets, des diagnostics et des solutions. Mais il faut savoir prévenir, avant que le signal ne s'amplifie. À l'été 2011, c'est la population britannique des villes ayant connu des émeutes, les mères, les sœurs, les amis des manifestants, à leur tour descendus dans les rues, qui se sont montrés plus capables que le pouvoir politique de détecter le sens des signaux émis par les jeunes contestataires. Ils ont reformulé la protestation afin qu'elle ne soit pas réduite aux violentes images médiatisées des casseurs. Quelques années plus tôt, le gouvernement français n'avait pas su faire un tri utile parmi les signaux d'alarme et les bruits des violences déployées dans les banlieues des grandes villes.

Gouverner, c'est donc prévenir ! Dans le sens de la prospective et de l'exploitation des signaux émis par la société, prévenir, c'est aller au-devant de quelque chose, des événements, pour les subir le moins possible. C'est prévoir une évolution afin d'aider le mouvement ou au contraire pour éviter une occurrence fâcheuse. C'est également être prévenant des attentes de la société. Le deuxième sens de prévenir est celui de mettre au courant quelqu'un, l'avertir, l'aviser ou même l'alerter. C'est informer, faire part et, en fin de compte, associer. Les pouvoirs semblent parfois se méfier qu'un citoyen averti en vaille deux. C'est qu'ils ont des choses à lui cacher, ou bien, qu'ils le méprisent. Dans les deux cas, la confiance est en question, la légitimité du pouvoir est atteinte et la démocratie menacée.

L'histoire tend à nous enseigner qu'une gouvernance durable a besoin que s'établisse une communication authentique entre les institutions démocratiques et les citoyens. Les démocraties se heurtent à l'efficacité simpliste des sectarismes ou des terrorismes, à la séduction facile des égoïsmes et aux spéculations de toutes natures qui sont peu soucieuses du vivre ensemble. La seule ligne de défense réside, pour elles, dans l'énonciation de la solidarité des intérêts collectifs et dans la confiance qui se noue entre gouvernants et gouvernés. Il paraît urgent – au-delà des indignations – de contribuer à revivifier tous les niveaux de notre démocratie par des pratiques participatives qui associent mieux les citoyens dans la compréhension des situations et dans l'invention des solutions.

Pierre ZÉMOR

...

(9) *Ibid.*, *Le défi de gouverner communication comprise*.