

Gouverner et communiquer

Rarement Premier ministre s'est plus que Jean-Pierre Raffarin réclamé du lien essentiel ou de l'intime imbrication entre sa communication et cette gouvernance, dans laquelle se mêle le parfum américain d'une modernité sans frontières et les relets de la France rurale des bailliages. *"La communication est un outil de l'action"*, disait-il en présentant ses vœux à la presse. *"Il faut convaincre, et il faut formaliser, et il faut faire partager"*.

Encore faut-il que la communication ne s'émancipe pas en une formalité autonome ou en une modalité disjointe des actes. Que le discours se substitue à une décision ou compense l'inaction apparaît assez vite dérisoire.

● Gouverner c'est exercer le pouvoir politique... communication comprise. Comment diriger, administrer, conduire la collectivité, inciter à des actions, modifier des comportements et accompagner les évolutions de la société sans écouter et sans faire savoir. Gouverner c'est prévoir, choisir et, de plus en plus, prévenir, c'est à dire anticiper et informer. C'est aussi faire participer, dans un contexte où paraît revendiqué avec une force nouvelle le droit des peuples, mieux informés et avertis, à se gouverner eux-mêmes, tout au moins à se sentir associés aux décisions qui façonnent leurs vies quotidiennes, l'avenir de leurs situations et celui de leurs enfants.

Les gens supportent mal d'"être gouvernés", lorsque cette passivité résulte de l'impression d'être manœuvrés. De plus, se multiplient les espaces publics et s'estompent les frontières entre l'Etat, la classe politique, les acteurs publics et la société, qu'on baptise civile.

La gouvernance émane de manière diffuse d'une grande diversité d'acteurs et de lieux de décision. Face à la complexité, les communications réductrices, éphémères ou simplistes, nuisent à la recherche d'un mieux gouverner.

L'illusion de communication de la conquête du pouvoir

● La communication de l'exécutif d'une démocratie représentative ne peut être, comme elle y tend trop, une communication de conquête du pouvoir. Certes, les publicitaires sont les orfèvres d'un "marketing électoral" qu'ils réduisent à des promotions comparatives. Les médias privilégient les images ou les formules spectaculaires de la compétition. La classe politique voudrait croire qu'on peut durablement séduire le citoyen, en tant que consommateur ou badaud. La dérive menace de donner la politique en spectacle, voire de l'acheter, comme une "production" apte à distraire le téléspectateur.

On ne réconcilie pas ainsi avec des pratiques de la politique plutôt décriées. Finalement l'électeur rejette les slogans faciles à la distraire de l'intérêt collectif. Il voudrait s'intéresser autrement à la chose publique. Il le dit maintenant avec violence ou, le 21 avril 2002, avec une brutale désinvolture.

Les modalités publicitaro-médiatiques de communication, qui prévalent lors des consultations électorales, masquent les contenus des enjeux politiques. On relate aujourd'hui que Claude Chirac a fabriqué la victoire de son père en 1995 en le faisant se montrer à travers la France et serrer des mains. C'est l'écume des faits. C'est ignorer que l'actuel Président de la République, patiemment tout au long de l'année 1994, sans publicité attractive, élaborait une offre politique ajustée aux demandes des électeurs. L'observation instantanée des médias,

Communiquer est un art aussi difficile que celui de gouverner, dès lors que l'action publique doit s'exercer "communication comprise". Pierre Zémor redit ici, avec l'expérience des débats publics, les conditions d'une communication publique authentique et de véritables concertations, à l'heure où semblent fortes les tentations de communications publicitaro-médiatiques comme les illusions de "média-réalités" fictives.

comme les sondages d'ailleurs, n'en révélait rien. La démocratie d'opinion n'avait-elle pas déjà écarté Jacques Chirac au profit d'Édouard Balladur ?

● Peut-on escompter une communication de l'exercice du pouvoir plus authentique ? Le gouvernement, comme les exécutifs régionaux, départementaux ou les maires doivent rendre compte de

leur action au fur et à mesure qu'elle est conçue, décidée et mise en œuvre. C'est ce que stipule, dans son article 15, la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 reprise dans le préambule de la Constitution.

Ce droit à l'information est rendu applicable en permanence, plus grâce à la presse, aidée d'ailleurs par la communication électronique, que par respect du citoyen. Ce droit des citoyens à l'information induit le devoir des institutions publiques de communiquer avec eux. Il implique une relation pérenne et de confiance, qui seule autorise de réels partages et échanges d'informations. L'action publique doit être menée avec une communication intimement intégrée.

L'exercice du pouvoir communication comprise

La mise à disposition des données publiques, leur discussion, l'écoute des attentes et l'explication incombent à tous les pouvoirs et services publics. La communication est tour à tour institutionnelle et politique. Elle renseigne sur l'Etat de droit. Elle fait connaître les décisions délibérées dans les assemblées, commissions et comités ou gérées dans les organisations publiques. Comment mieux faire savoir ?

● L'information de masse est sommaire. Inspirés par la télévision et aiguillonnés par leur concurrence, les médias ne favorisent, comme on le sait, ni le rappel des compromis déjà acquis, ni l'analyse complète d'une situation, ni la mémoire collective de la lente maturation des choix. La créativité médiatique s'avère peu apte à assurer le reportage et l'analyse civique. La télé dite réalité ne propose que des facilités de fiction. On renonce à guider le citoyen spectateur dans le dédale du monde social et politique où il pourrait suivre le véritable travail de ses élus, comprendre l'élaboration des décisions ou la complexité des délibérations. Seule la radio, notamment du service public, s'essaie à proposer des formes plus interactives de communications explicatives, dès lors plus d'informations d'utilité publique ou d'intérêt humanitaire.

En fait l'information n'est approfondie que, la décentralisation aidant, lorsque l'émetteur se rapproche des préoccupations des gens. L'écoute au guichet ou au téléphone, bientôt sur Internet (mais sous certaines conditions), répond avant tout à un fort besoin de considération.

● Le dialogue local permet de trouver de meilleurs fonctionnements collectifs, des simplifications de démarches administratives (horaires, polyvalence de l'accueil), des adaptations souhaitées, des incitations aux initiatives individuelles (soutien aux associations, économie solidaire, création d'entreprises), des mesures de prévention (protection de l'environnement, des ressources en eau, incendies) et de favoriser une évolution mieux ajustée des règles et des lois.

C'est le dialogue de l'auditeur avec le journaliste, de l'administrateur avec l'usager, de l' élu avec le citoyen qui permettent un meilleur partage de l'information et un meilleur échange. La communication publique est également celle du débat public, qui jalonne tout processus de décision important comme toute réforme.

Méritent d'être généralisées les expériences de concertation en amont de l'élaboration des projets d'équipements (port du Havre, port de

Nice, site de traitement de déchets radioactifs, nouveaux aéroports pour le grand bassin parisien, à Notre-Dame des Landes, à Toulouse ou Bordeaux) ou d'aménagement d'infrastructures (TGV, voie ferrée CDG-Express, lignes électriques THT, autoroutes, contournements lyonnais ou bordelais, voies rhodaniennes, franchissements alpins) ayant des impacts sociaux et environnementaux.

Comment débattre aussi, dialoguer avec l'opinion, sur des questions de société (santé, bioéthique, agroalimentaire, OGM, ressources naturelles, énergie et place du nucléaire, retraites, école, équilibre de la sécurité sociale, économie de la culture) ?

● La communication gouvernementale se heurte à l'obstacle des engagements programmatiques des partis politiques et des candidats. Comment séduire les électeurs par des promesses difficilement réalisables puis, une fois au pouvoir, prendre des distances avec celles-ci sans encourir l'accusation de trahison ? Baisser les impôts ne se réduit-il qu'à un effet d'affichage si ne sont pas mises sur la place publique des difficultés nouvelles et visées les finalités de la politique économique. Sinon, dans un sens comme dans un autre, les citoyens se sentent manipulés.

Espèrent-ils encore que leurs idées, leurs aspirations et leurs préoccupations soient représentées de manière vivante au Parlement ou dans les assemblées territoriales ? Quand on les consulte, on entrevoit qu'ils pourraient être intéressés à connaître, examiner, comprendre, négocier le "contrat social" qui les lie à leurs représentants politiques. Les pouvoirs ont-ils de leur côté le courage, selon l'expression de Michel Rocard, de "dire la complexité des choses et faire appel à la lucidité des gens", d'expliquer et de dialoguer selon la récente recommandation de Jacques Chirac à son gouvernement.

Difficile de conjuguer gouverner et communiquer

● Un deuxième écueil apparaît ici dans les limites imposées à la communication d'un exécutif, comme à son action. Le gouvernement se soumet à l'agenda d'un court terme souvent hebdomadaire.

Les échéances de la gestion publique sont de plus en plus précipitées par la pression du temps médiatique, qui ajoute à l'impatience populaire, déjà attisée par les incidents, les accidents, les événements mal anticipés, les dissensions d'interprétation de réactions qu'on voudrait instantanées, ou encore les procès politiques d'intentions que provoque l'urgence des solutions.

A côté de la communication institutionnelle de son administration, qui se doit d'être sereine et pérenne, la communication d'un ministre est essentiellement une communication de crise, dans laquelle dialogue et concertation trouvent peu de place. Y échappent les ministres qui ne sont pas sous la lumière des projecteurs de l'actualité ou ceux qui s'octroient un sursis en annonçant l'élaboration d'un projet de loi.

● La loi devient alors un instrument de communication qui, de manière trop bavarde au goût du Conseil d'Etat, affiche des intentions et tend à confondre exposé des motifs, impact attendu et dispositif. Le législateur, qui normalement est sur une échelle des temps orientée vers le long terme, se voit sollicité de vite adopter, avec le moins possible d'amendements, des textes dont la complexité apporte à l'opinion peu de signaux apaisants. La contestation ne s'y trompe pas qui s'adresse au gouvernement et néglige le Parlement, où pourtant sont représentés ses intérêts. La démocratie représentative, ainsi contrainte par le rythme de l'exécutif, se prive d'une communication autre qu'expéditive et sommaire avec les citoyens.

● La représentation nationale ne suscite pas de réels débats publics pour impliquer les citoyens dans la résolution des grands problèmes récurrents de gestion collective (temps de travail, éducation, retraites, sécurité sociale, finances publiques) ou traiter sereinement de questions émergentes (vache folle, OGM, intermittents du spectacle). Prenons l'exemple des retraites, réforme annoncée s'il en est. Le dossier est largement instruit (livre blanc de Michel Rocard, rapport Charpin, observatoires, travaux du "conseil d'orientation" de Yannick

Moreau) et concerté avec les principaux acteurs. Pourquoi, depuis trois ans, une commission de l'Assemblée nationale n'a-t-elle pas pris l'initiative de faire diffuser à travers le pays l'essentiel des informations, avis, prises de position, pour solliciter l'opinion, faire que les parlementaires écoutent, expliquent, provoquent des discussions locales, suivies de rencontres régionales et d'auditions nationales ? Fallait-il attendre la mise à l'ordre du jour par le gouvernement pour avoir un débat de crise où seuls s'entendent les décibels des rapports de forces ? Le "citoyen moyen" ne sait plus bien qui veut quoi, ni quels sont les enjeux le concernant personnellement.

Le débat public peut-il ouvrir une voie nouvelle au dialogue social ?

● La démocratie participative exige une information suffisamment préventive pour que la concertation contribue à l'appropriation collective d'un projet. La démocratie représentative a pour mission constitutionnelle (voir l'article 3) de concourir à structurer l'opinion publique. Le gouvernement aurait tout intérêt à réduire le déséquilibre des initiatives législatives propre à la Ve République et laisser le Parlement prendre les moyens de rendre vivants l'Etat de droit et ses évolutions. L'accès aux savoirs et aux compétences de nos administrations, et pourquoi pas à l'expertise du Conseil d'Etat, devrait d'ailleurs pouvoir bénéficier au législateur, et pas aux seuls ministres.

Encore faudrait-il que les députés et les sénateurs, moins dispersés, s'attachent à remplir pleinement leur mandat, si possible unique.

Dès lors, plus au clair avec leur rôle, les parlementaires accèderaient mieux au registre de la confiance dans leurs relations avec les citoyens.

● La communication publique se montre de nature différente selon qu'elle est celle d'un exécutif qui choisit, décide immédiatement, réagit ou celle d'une assemblée représentative qui délibère, en principe plus sereinement, pour fixer des normes ou établir la loi.

Encore faudrait-il que les élus ne craignent, ou les élites ne rejettent, le principe d'une démocratie plus directe.

De bons esprits s'inquiètent parfois (l'ancien Commissaire au Plan Henri Guaino dans "Les Echos" du 24/07/2001 "la société civile contre la démocratie") des risques des concertations menées avec une large population ou de trop de considération pour l'opinion publique. Ils dénoncent que la porte soit ainsi ouverte aux pressions des lobbys et que les pouvoirs des experts et des autorités compétentes soient confisqués. Un fort courant de pensée aux Etats-Unis déplore que les élites et les institutions politiques soient remplacés par un "populisme primaire". Le récent livre "L'avenir de la liberté" de l'éditorialiste de Newsweek Fareed Zakaria voudrait nous alerter sur le trop de "démocratie illibérale aux Etats-Unis et dans le monde". Les partis politiques, à se vouloir plus proches des gens, de "la masse" ou de la "populace", n'inciteraient qu'à de mauvais choix.

● La difficulté croissante de l'art de gouverner ravive le débat entre ceux qui recherchent l'équilibre social du développement en répondant aux aspirations pour une démocratie plus partagée (un autre ancien Commissaire au Plan, Jean-Baptiste de Foucault est favorable à une "éthique de la discussion" pour envisager l'avenir) et les partisans d'une aristocratie, qui serait plus efficace. Elle veut bien faire et laisser dire, même tout dire...mais sur Internet. On retrouve des oppositions historiques, chez les marxistes, entre Rosa Luxemburg et Lénine, comme chez les libéraux, entre les idées de Tocqueville et celles de Hobbes ou Schumpeter.

● Les communications des gouvernements ne savent pas encore trouver le bon registre d'une relation authentique avec les citoyens.

Pourtant, même si l'apprentissage collectif de la délibération paraît ardu, le savoir communiquer pour mieux participer doit contribuer à revivifier la démocratie.

Pierre Zémor, conseiller d'Etat
auteur de "Pour un meilleur débat public"
(Presses de Sciences-Po, Bibliothèque du citoyen)