

DÉCISION ET COMMUNICATION GAGNENT À ÊTRE INTIMEMENT LIÉES

Pierre Zémor, conseiller d'État honoraire, ancien président la Commission nationale du débat public, ancien conseiller de Michel Rocard et chargé de sa communication

Selon une idée reçue, la communication d'une prise de décision se borne à annoncer l'avènement de cette décision. Parfois à expliquer sa portée ou les modalités de son application. Mais silence sur les méandres de sa fabrication. Décider s'impose souvent à un pouvoir exécutif ou vient clore la procédure d'une juridiction, ou encore s'inscrit dans un projet important. La décision est toujours l'aboutissement d'un processus non pas linéaire, mais arborescent et impliquant plusieurs décideurs. Les théories de la décision ont prospéré depuis les années 1960. Lucien Sfez a critiqué la vision linéaire et rationnelle de la décision publique, qui prend mal en compte l'enchevêtrement des critères et des responsabilités. Les analyses de la rationalisation des choix budgétaires (RCB, de la direction de la prévision) ont encouragé la modélisation des systèmes d'aide à la décision. En dépit de ces travaux, on en reste, s'agissant de la communication, à l'idée de « vendre la décision prise ». On s'en émancipe grâce au regard de Michel Crozier sur le phénomène bureaucratique, au travail du Centre de sociologie des organisations et sur « l'acteur et le système ».

L'approche de Graham Allison à Harvard, revisitée par le département « Stratégie et politique d'entreprise » d'HEC, propose trois modèles qui se veulent explicatifs des processus de décision et qui offrent de fait des cahiers des charges pour l'information et la communication.

Le modèle rationnel se contente d'introduire l'expression des enjeux dans une « boîte noire » d'où sort la décision. Naturellement, rien n'est dit de l'intérieur de la « box ». Tout s'y passe dans le meilleur des mondes, grâce à des discours internes et externes simplificateurs.

Ainsi, à propos de la crise des missiles à Cuba, analysée par Allison, la communication induite par ce « modèle 1 » s'en tient au message : « *Le blocus est la décision qui optimise les intérêts stratégiques des États-Unis* ». C'est ce que titre la presse, silencieuse sur l'évaluation des impératifs stratégiques ou sur la manière d'optimiser des intérêts.

La réalité de la circulation de l'information apparaît quand on ouvre la boîte noire à l'aide des modèles 2 et 3. Pour le modèle 2 : « *Le blocus est le résultat d'un processus organisationnel des administrations de l'État* ». Effectivement, la CIA, la Marine, l'Air

Force, le Département d'État... Chacun a sa logique et avance les objectifs de son institution. Les cheminements d'informations partielles, les argumentaires, les « éléments de langage », des fuites aussi, sont autant de reflets des processus bureaucratiques à l'œuvre. Le modèle 3 peut se formuler : « *Le blocus est le compromis politique entre les conseillers de John Fitzgerald Kennedy* ». Ils sont 12 autour de lui (Mc Namara, Stevenson, les chefs d'état-major, des conseillers, Ted, le frère du Président). Ils se livrent à un jeu de pouvoir, à des rétentions d'information, proclament à des moments choisis des avis en s'opposant ou en s'alliant. Entre deux réunions, ils tentent d'instrumentaliser les médias... C'est un jeu de communication politique semblable que j'ai pu observer à Bruxelles dans les coulisses des Conseils européens des ministres. J'ai pour ma part proposé un modèle 4 : « *Le blocus est l'expression de la personnalité de JFK* ». Son éducation et son mode d'approche du pouvoir le conduisent à la fermeté, mais il refuse la violence : pas d'invasion ou de bombardement... Le blocus naval autour de Cuba doit empêcher la livraison des derniers éléments des

missiles soviétiques.

Les acteurs et les modes de communication diffèrent selon les modèles, qui peuvent chacun prétendre refléter la réalité. Les médias aiment sortir du carcan rationnel, voire se prêter à une psychanalyse sauvage des décideurs.

Dans la phase de maturation de la décision, la communication politique hésite entre le silence sur les points d'achoppement et quelques manœuvres d'information. De plus en plus, dans ce qu'est devenu le monde politico-médiatique et à l'ère des incertitudes, la communication est à la merci de scoops sur les réseaux sociaux ou de ballons sondes lancés pour influencer sur le contenu de la décision. Difficile pour un décideur de garder l'initiative de l'information !

La spécificité de la communication d'une décision publique est qu'elle se fait forcément sur la place publique. Ce n'est pas le cas des communications d'une organisation privée destinées au

personnel, à ses clients ou à ses actionnaires. Dès qu'il s'agit d'une institution publique ou d'une instance politique, la communication se fait avec un même discours vers la société.

Cela s'impose à tout agent public, au nom de principes constitutionnels, notamment l'article 15 de la Déclaration des droits de l'Homme. Ou encore, s'agissant de l'accès à l'information et de la motivation des décisions, par référence aux lois modifiées des 6 janvier et 17 juillet 1978 et du 11 juillet 1979. Sont visées non seulement les décisions finalement prises, mais aussi les procédures d'élaboration, de concertation et de débat public selon la loi relative à la démocratie de

proximité du 27 février 2002.

Le vote d'une loi ou la décision d'une juridiction se font au nom du peuple souverain. Dans le second cas, les modes d'instruction et de délibération offrent une certaine sérénité, la mise sur la place publique étant limitée par la loi. En revanche, communiquer sur un projet de loi soumis au Parlement rencontre quelques obstacles et peut donner lieu à un dialogue chaotique entre le gouvernement et le législateur, surtout en l'absence d'un affichage initial clair des choix essentiels.

Prenons un exemple prescrit, le projet de loi sur la CSG, présenté par un Premier ministre, Michel Rocard, crédité des vertus du parler vrai, mais qui s'est refusé à communiquer tant que les

ment Rocard, ndlr] s'est bornée à commenter la nouvelle feuille de paie... Loin d'une intervention le plus en amont possible pour prendre et garder l'initiative de la communication.

Une double question se pose à la communication d'une décision publique. Elle doit faire savoir que la décision est prise au nom de l'intérêt général – ou d'un compromis entre plusieurs intérêts généraux. D'autre part, elle a la charge d'inscrire les décisions dans la durée, en veillant à ce que la société se les approprie.

La réponse est que la communication doit prendre les devants en explicitant, dès le début, la préoccupation d'utilité publique qui éclaire tout le processus de décision et aussi, s'il y a lieu, en sou-

mettant à la critique la justification de non-dits provisoires: présenter le projet et son opportunité, veiller au respect des objectifs au cours de l'élaboration, associer au plus tôt les opinions en recherchant

l'adhésion par la consultation, par une éventuelle enquête publique, voire par un débat ouvert.

La méthode s'apparente à celle de Pierre Mendès-France, jalonnant ses actions et négociations: dire la vérité et établir un dialogue. Les insatisfactions de la démocratie – un état d'esprit, disait-il – appellent à associer les citoyens à la définition de l'offre politique. À la concertation sur les décisions.

La communication ne peut se satisfaire du registre de la promotion occasionnelle. Elle doit être permanente. Décision et communication gagnent à être intimement liées, imbriquées, tout au long d'un processus de décision. ■

« La communication ne peut se satisfaire du registre de la promotion occasionnelle. »

arbitrages présidentiels n'étaient pas intervenus pour envoyer le projet au Conseil d'État.

La communication, tardive, sur les objectifs d'une conception ambitieuse et sur les variantes possibles, sur les enjeux pour l'avenir fiscal, fut victime, dans le silence gouvernemental, de dénonciations syndicales et d'attentions détournées des journalistes préoccupés des rivalités Rocard-Fabius ou de la tenue des journées parlementaires du PS... Sur le fond, rien à propos de la réforme proposée ! La communication radiophonique du Premier ministre et de Claude Évin [*ministre de la Solidarité, de la Santé et de la Protection sociale dans le gouverne-*