

INSTITUT
MONTAIGNE



Comment communiquer la réforme

RAPPORT MAI 2008

L'Institut Montaigne est un laboratoire d'idées - *think tank* - indépendant créé fin 2000 par Claude Bébéar. Il est dépourvu de toute attache partisane et ses financements, exclusivement privés, sont très diversifiés, aucune contribution n'excédant 2 % du budget. Il réunit des chefs d'entreprise, des hauts fonctionnaires, des universitaires et des représentants de la société civile issus des horizons et des expériences les plus variés. Il concentre ses travaux sur trois axes de recherche.

Cohésion sociale : mobilité sociale, intégration des minorités, légitimité des élites...

Modernisation de la sphère publique : réforme de l'État, éducation, système de santé...

Stratégie économique et européenne : compétitivité, spécialisation industrielle, régulation...

Grâce à ses chercheurs associés et à ses groupes de travail, l'Institut Montaigne élabore des propositions concrètes de long terme sur les grands enjeux auxquels nos sociétés sont confrontées. Ces recommandations résultent d'une méthode d'analyse et de recherche rigoureuse et critique. Elles font ensuite l'objet d'un lobbying actif auprès des décideurs publics.

À travers ses publications et ses conférences, l'Institut Montaigne, *think tank* pionnier en France, souhaite jouer pleinement son rôle d'acteur du débat démocratique.

L'Institut Montaigne s'assure de la validité scientifique et de la qualité éditoriale des travaux qu'il publie, mais les opinions et jugements qui y sont formulés sont exclusivement ceux de leurs auteurs. Ils ne sauraient être imputés ni à l'Institut, ni, a fortiori, à ses organes directeurs.

*Il n'est désir plus naturel
que le désir de connaissance*

INSTITUT
MONTAIGNE



Comment communiquer la réforme

MAI 2008

SOMMAIRE

PRÉAMBULE	7
I - PROBLÉMATIQUE	9
1.1. Réforme et communication	9
1.2. Périmètre de l'étude	11
II - PROPOSITIONS	15
2.1. L'opinion publique : prête ou préparée	15
2.2. Un leader, sinon rien.....	27
2.3. Très en amont, la dimension communication.....	33
2.4. Dialoguer, dialoguer, dialoguer	45
2.5. Communiquer : un vrai métier	59
CONCLUSION	69
REMERCIEMENTS	71

PRÉAMBULE

Les travaux de l'Institut Montaigne conduisent habituellement à proposer une liste de recommandations. Mais dans le cas de ce rapport, le sujet de la « communication des réformes » se prête mal à un tel exercice.

D'abord parce que le thème de la communication n'est pas le mieux adapté à un catalogue de recettes à succès. Il n'est en effet pas toujours évident de distinguer dans le succès d'un projet quel qu'il soit ce qui est lié au contexte politique, économique, à l'histoire, à des événements précis... de ce qui relève précisément d'une bonne communication.

Ensuite parce que, dans l'univers politique qui est celui des grandes réformes publiques qui nous ont intéressés, le thème de la communication est aussi omniprésent qu'étroitement lié aux personnalités politiques qui portent les réformes. En France comme à l'étranger, ce serait faire preuve de naïveté que de croire que les réformes sont avancées sur des critères seulement techniques, rationnels, objectifs. Que les sondages, les communiqués, les interviews, les outils de communication pour tout dire, sont absents des priorités des hommes publics qui lancent les réformes. Les réformes, dans le champ qui nous occupe, sont autant l'œuvre des nécessités que des politiques mus par le désir d'être réélus. Elles sont donc, par essence même, des œuvres de communication.

Il est d'ailleurs paradoxal de constater quelles erreurs de communication sont parfois faites par ceux-là même qui lancent des réformes pour satisfaire un objectif de communication personnelle. Que ce soit en France ou à l'étranger, et il n'y a

pas lieu d'opposer de bonnes pratiques de communication telles qu'elles pourraient exister à l'étranger, à de supposées mauvaises habitudes françaises. Loin d'avoir toujours été négligée, la communication a fait l'objet, dans un certain nombre de réformes menées en France, d'une excellente utilisation. Pour les réformes s'entend, car l'avenir des politiques qui les ont impulsées ne fait pas l'objet des développements qui vont suivre.

Ce rapport ne prétend donc pas établir une liste exhaustive ou définitive des bonnes pratiques destinées à améliorer radicalement la communication sur les réformes menées dans notre pays. Il entend plutôt enrichir et illustrer d'exemples la réflexion sur le rôle de la communication dans les réformes.

PROBLÉMATIQUE

1.1. RÉFORME ET COMMUNICATION

Nous vivons à une époque qui présente pour nous deux caractéristiques essentielles : d'abord, la plupart des démocraties sont confrontées à la nécessité d'entreprendre des réformes majeures. Ensuite, la communication a pris une place centrale, y compris dans la conduite des réformes, au point d'en être parfois le motif principal.

Toute réforme de fond commence par la prise de conscience de la nécessité d'un changement. Et qui dit « changement » dit modification des habitudes, remise en cause de l'existant, éventuellement même, sacrifice au nom d'un bénéfice futur pour la collectivité.

Dans le débat public français des quinze dernières années, le thème d'**une France devenue prétendument « irréformable »** est une constante. Nombreux sont ceux qui évoquent avec nostalgie la capacité qu'ont pu avoir les générations précédentes à consentir les sacrifices demandés par les gouvernants, par exemple dans les années suivant la Libération. Les réformes de l'époque n'avaient pas été simples à réaliser ; néanmoins, lorsque le pouvoir politique s'appuyait sur une solide majorité, la mise en œuvre s'effectuait même si le projet de réforme suscitait des débats.

Mais au lieu de regretter les élans du passé, voyons plutôt ce qui rend difficile la tâche des réformateurs d'aujourd'hui. Avec la complication des enjeux due à la mondialisation, l'impératif de prise en compte d'un foisonnement de « parties prenantes », la démocratisation de l'accès à l'information et l'explosion de la communication sous toutes ses formes, la réforme suppose la construction d'un consensus. **Le rôle de la communication est ainsi devenu central à tous les stades de la réforme**, de la conception à l'adoption puis à la mise en place des réformes. Peut-il l'être au point de porter la responsabilité de l'échec ou du succès d'une réforme ? C'est l'une des questions auxquelles nous avons tenté de répondre.

Dès les premiers entretiens conduits avec des acteurs de la réforme et des experts, l'hétérogénéité des contextes nationaux est apparue :

- des pratiques politiques accordant plus ou moins d'importance à la concertation entre les partis (ex. : recherche de consensus sur la réforme des retraites en Suède, gouvernement de coalition en Allemagne ou en Belgique) ;
- une implication plus ou moins centrale des organisations syndicales dans le processus ;
- un poids politique et une influence des groupes de pression variables (ex. : puissance des lobbies aux États-Unis) ;
- un encadrement juridique de la communication dans tous les pays, mais avec des dispositions différentes (ex. : interdiction, dans de nombreux pays, de faire de la publicité sur une réforme avant que la loi ait été promulguée, cadre moins contraignant dans d'autres pays).

Néanmoins, quel que soit le contexte national, **la communication des réformes joue un rôle pour répondre à quatre objectifs** que l'on retrouve partout :

- d'abord, « sensibiliser » le grand public et les parties prenantes aux enjeux de la réforme, à sa nécessité compte tenu d'un contexte précis ou de changements profonds ;
- puis, « préparer » la réforme en entamant notamment un dialogue avec les principales parties prenantes et en finalisant le projet ;
- ensuite, « engager » la réforme en faisant adhérer le grand public et les parties prenantes à la réforme. En un mot, assurer le succès de la mise en œuvre de la réforme ;
- enfin, « accompagner », c'est-à-dire assurer dans le temps l'adoption de la réforme proposée.

1.2. PÉRIMÈTRE DE L'ÉTUDE

Malgré des contextes politiques et institutionnels différents, il est intéressant de noter que la plupart des démocraties occidentales sont confrontées à des problèmes comparables : déficit public, fonctionnement de l'État, vieillissement de la population, réapparition du chômage de masse, ralentissement de la croissance, accroissement des dépenses de santé... Cela permet d'expliquer pourquoi, **dans différents pays, des réformes sur des thèmes identiques ou proches ont été mises en œuvre** : réformes des régimes de retraite, des systèmes de santé et de protection sociale, du marché du travail, des relations avec la jeunesse (éducation, formation permanente...) et réforme de l'État et de l'administration.

Le groupe de travail a souhaité centrer le champ de l'étude sur ces **réformes majeures dans des pays comme les États-Unis, la Grande-Bretagne, le Canada, l'Allemagne, l'Italie, la Suède, l'Espagne, la Belgique...** sans s'interdire d'examiner au passage certaines réformes mises en œuvre en France, notamment celles liées à l'Europe (passage à l'euro et Traité européen), la réforme des retraites et la tentative de mise en place du « Contrat première embauche » (CPE).

A été écartée du champ de l'étude la communication d'intérêt général (santé, prévention routière...), moins complexe étant donné la nature consensuelle des objectifs et des messages (conscience d'un risque encouru en lien avec un comportement individuel).

D'un point de vue méthodologique, de nombreuses publications font référence au contenu des réformes (constats de départ, objectifs visés par la réforme, actions précises...), mais nettement moins nombreuses sont celles qui traitent des modalités de leur communication. Ainsi, **les facteurs clés de succès d'une bonne communication ont été identifiés principalement sur la base d'entretiens** avec :

- des personnalités politiques françaises et étrangères ayant participé à la mise en œuvre de grandes réformes ;
- des agences de publicité et de communication ayant collaboré à des projets de réforme ;
- des membres de « *think-tanks* » étrangers ;
- le Service d'information du gouvernement (SIG), organe français en charge de coordonner la communication des administrations publiques, d'analyser l'évolution de l'opinion, de diffuser des informations sur l'action

- gouvernementale et d'entreprendre des actions d'information à caractère d'intérêt général ;
- des organismes de gestion de la communication publique en Grande-Bretagne (COI) et en Belgique (COMMnetKern).

PROPOSITIONS

2.1. L'OPINION PUBLIQUE : PRÊTE OU PRÉPARÉE

Étant donné les concessions et les sacrifices induits par les réformes, d'importants efforts sont nécessaires pour assurer une bonne compréhension du sujet et pour susciter l'adhésion du grand public et des parties prenantes (ex. : syndicats, associations, médias, représentants des fonctionnaires...). Il s'agit de convaincre de la nécessité de changer et du bien-fondé de la réforme.

De tels efforts seront facilités si les parties prenantes sont déjà sensibilisées aux enjeux, partagent les éléments de diagnostic et sont préparées à la nécessité de réformer. Si cette prise de conscience est insuffisante, notamment au sein du grand public, il appartient aux politiques qui veulent lancer la réforme de la favoriser.

Dans certains cas, **des événements extérieurs non maîtrisables et parfois brutaux, peuvent susciter cette prise de conscience** de la nécessité de réformer.

Cela a été par exemple le cas pour la réforme de l'État au Canada à partir de 1994. Malgré plusieurs tentatives de

réforme dès 1984, l'opinion publique canadienne restait partagée sur la nécessité de revoir en profondeur le fonctionnement de l'État, pourtant fortement endetté et constamment en déficit.

Deux événements majeurs ont convaincu les Canadiens de la nécessité de réformer l'État et les administrations publiques : la crise monétaire mexicaine avait déjà marqué l'opinion publique canadienne et les milieux financiers, de plus en plus vigilants vis-à-vis du dollar canadien étant donné la situation financière de l'État (déficits budgétaires au-delà de 8 % du PIB, dette publique équivalant à 66 % du PIB et service de la dette représentant près de 40 % des recettes fiscales), mais surtout une éventuelle intervention du Fonds monétaire international pour contraindre le Canada à engager des réformes de fond a été évoquée après la parution d'un article en ce sens dans le « *Wall Street Journal* ». À partir de ce moment, l'enjeu n'était plus celui d'une bonne gestion des finances publiques mais un sujet de fierté nationale : il ne s'agissait plus seulement de maintenir la confiance des marchés financiers, mais de conserver l'indépendance financière et politique du pays.

Le « Nouveau cadre de la politique économique » (octobre 1994), émanant du ministère des Finances canadien, constitue le document fondateur du virage politique voulu par le ministre Paul Martin. Il présente le contexte économique canadien de manière particulièrement pédagogique et lucide. Ce document d'une centaine de pages, très bien illustré, fixe cinq principaux objectifs pour relancer la croissance dans le cadre du budget 1995 : « Aider les Canadiens à acquérir des compétences », « Inciter les Canadiens à s'adapter aux

possibilités nouvelles », « Repenser le rôle de l'État », « Mettre l'économie sur la bonne voie » et « Instaurer un climat monétaire et financier sain ».

De même, la rapide dégradation de la conjoncture économique et de la santé financière de l'État néo-zélandais a permis aux ministres des Finances Sir Roger Owen Douglas (1984-1987) et Ruth Richardson (1990-1993) de justifier la mise en œuvre dès 1984 de réformes structurelles importantes, transformant l'économie protectionniste et régulée du pays en une économie libéralisée. Pays doté au début des années 1980 d'une législation exceptionnellement favorable aux salariés et à l'avant-garde de toute une série de mesures sociales « progressistes », l'État néo-zélandais a été contraint d'adapter son mode de fonctionnement pour faire face aux conséquences des deux chocs pétroliers ainsi qu'à la perte très préjudiciable de l'accès privilégié au marché britannique (à la suite de l'entrée de la Grande-Bretagne dans le Marché commun en 1973). Ces événements brutaux ont conduit à une profonde crise économique doublée d'une aggravation des déficits et de la dette.

En 1982, la Nouvelle-Zélande devient le pays développé avec le PIB par habitant le plus faible et la méfiance des marchés financiers à l'égard de la santé financière de l'État se traduit par le développement d'opérations de spéculation sur la monnaie nationale. Ces éléments permettent de justifier la mise en œuvre d'une réforme radicale.

Plutôt que d'attendre que des événements extérieurs plus ou moins hypothétiques jouent en faveur de la réforme,

il peut s'avérer utile pour les autorités de **s'appuyer sur des publications** de référence ou des rapports d'experts pour favoriser la prise de conscience qu'une réforme est nécessaire. Ces documents, lorsqu'ils ont été utilisés, servent ensuite de texte fondateur pour les réformes, de guide dans leur mise en œuvre, de référence pour en mesurer les résultats.

Par exemple, le rapport alarmiste du ministre italien de la Fonction publique Massimo Giannini (1979-1980) est considéré comme un des éléments clés ayant permis la prise de conscience que l'administration italienne était dans une « situation dramatique » : État bureaucratique, interventionniste, centralisé et administration obsolète, inefficace et coûteuse, contribuant à la croissance de la dette publique (passant de 58 % du PIB en 1980 à 125 % en 1994).

Dans un contexte de **moindre crédibilité de la sphère politique et de scepticisme croissant du grand public vis-à-vis des projets présentés par les politiques**, il est souvent utile de pouvoir s'appuyer aussi sur des experts, considérés comme des personnalités indépendantes, pour crédibiliser les réformes.

Au Canada, les équipes du ministre des Finances Paul Martin ont eu recours à un *pool* d'experts composé d'économistes des principales banques d'affaires nord-américaines, de représentants d'instituts de sondages renommés et de professeurs de grandes universités. Dans la phase de partage du diagnostic, ces experts ont apporté au gouvernement **un gage d'objectivité qui a renforcé le discours** de Paul Martin sur la nécessité de réformer l'État en profondeur. Leur contribution

était principalement axée sur la réalisation de *scenarii* d'évolution des déficits et de l'endettement. Ces mêmes experts ont par ailleurs été mobilisés pour chiffrer les impacts potentiels des grandes orientations budgétaires envisagées chaque année par le gouvernement.

En plus de renforcer la crédibilité du gouvernement, les experts indépendants peuvent également constituer des **relais de communication utiles**, notamment pour pallier le relatif désintérêt des médias pour des sujets « peu vendeurs » tels que la réforme de l'État.

En France, le recours à des experts pour crédibiliser la réforme est de plus en plus courant. Cette mobilisation peut passer par la commande d'un rapport sur une question clé (rapport Pébereau sur la dette publique en 2005, travaux attendus en 2008 de la part des Prix Nobel Joseph Stiglitz et Amartya Sen sur la modernisation des instruments de mesure de la croissance), la consultation du Conseil économique et social (par le gouvernement Raffarin en 2003 sur la question des retraites), la constitution de commissions d'experts (commission Attali sur la croissance économique en 2007-2008) ou encore la création d'instances telles que la « Haute autorité sur les OGM ». Les experts peuvent être ainsi en charge de **rédiger des « livres verts »** sur des questions, destinés à exposer les différents points de vue sur le sujet et de lancer le débat.

En marge de cette mobilisation d'experts indépendants et renommés, les autorités politiques américaines font de plus en plus appel à des **relais d'opinion sur le terrain, au plus proche des « communautés »**. Cette stratégie se fonde sur le

résultat de nombreuses études menées outre-Atlantique montrant que la défiance augmente vis-à-vis des instances politiques, des entreprises et des médias traditionnels, mais qu'au contraire la confiance est de plus en plus grande vis-à-vis des réseaux sociaux locaux qui touchent à des communautés de proximité ou d'affinités (collègues, amis ou famille). Ainsi s'appuie-t-on sur des relais intermédiaires, telles des associations locales, pour convaincre du bien-fondé de la réforme.

Le recours aux experts, encore très fréquent en France, ne serait-ce que parce qu'il permet de « faire taire » d'éventuels opposants en les incluant dans le camp des promoteurs de la réforme, **pourrait à son tour décliner** comme on l'observe aux États-Unis. De plus en plus, c'est la voix de l'homme de la rue qui est sollicitée et écoutée. C'est l'opinion des stars perçues comme libres, indépendantes et proches, ce qui est paradoxal !

À leur tour, les experts peuvent souffrir de discrédit, soit que leurs expertises, contradictoires parfois, finissent par déconcerter l'opinion, soit que leur manque d'indépendance soit finalement perçu et suscite une perte de crédibilité de leurs propos. Experts, associations, cautions internationales, stars, hommes de la rue... quel que soit le porte-parole choisi, un relais est néanmoins toujours utile au réformateur pour transmettre à l'opinion une image positive de la réforme qu'il lance.

Aux États-Unis, ce sont souvent les **groupes de pression** (« lobbies »), dont certains bénéficient de moyens financiers

importants, **qui jouent un rôle clé**. Dans le cas des retraites, les plus actifs des « *think-tanks* » conservateurs comme la « Heritage Foundation » et l'« American Enterprise Institute » ont publié depuis les années 1970 une série de projections alarmistes sur l'évolution du système de retraites américain.

Cependant, même si ces publications contribuent à la maturité du sujet au sein du grand public, **la mise en œuvre effective des réformes dépend d'une volonté politique forte**, pouvant se manifester de nombreuses années après l'émergence des constats.

Ainsi, en France, l'urgence de réformer les retraites est apparue dans le débat public dans les années 1980, notamment avec la constitution en 1985 de la Commission du Plan sur la « Solidarité entre générations face au vieillissement démographique ». Mais plusieurs tentatives de réforme se sont révélées infructueuses entre le début des années 1980 et 2003, à l'exception de l'allongement de la durée de cotisation pour les salariés du privé votée par le Parlement en 1993.

En Italie, il aura fallu attendre plus de dix ans entre la publication du rapport de Massimo Giannini et la mise en œuvre d'une vaste réforme de l'État au début des années 1990, pilotée par le ministre de la Fonction publique et de la Réforme de l'État Franco Bassanini sous l'impulsion du Président du Conseil Romano Prodi.

Pour autant, même quand le *timing* est propice au lancement de la réforme (maturité du sujet et/ou événement

extérieur majeur), un **travail de sensibilisation et d'explication est indispensable**. Il s'agit d'abord de s'assurer que toutes les populations concernées par la réforme bénéficient du même niveau d'**informations récentes**. Les efforts de sensibilisation visent ainsi à **limiter le risque d'un revirement de l'opinion** et à **préempter l'espace médiatique** au détriment des éventuels opposants.

Deux exemples de réformes menées en Grande-Bretagne, aux résultats opposés, permettent de bien mesurer l'importance du travail de sensibilisation mené en amont. Outre-Manche, la nécessité de réformer le système des retraites est devenue évidente pour une majorité de Britanniques au tout début des années 2000, en raison de la situation financière catastrophique des entreprises qui en supportaient le financement. Jusque-là, les Britanniques pensaient que leur système, hérité des années Thatcher et qui reposait largement sur des comptes d'épargne privés, était à l'abri des difficultés que connaissaient les systèmes publics par répartition en place en Europe continentale. La prise de conscience de la vulnérabilité de leur système de retraites a représenté un traumatisme pour les Britanniques. Sans compter que des études indiquaient une augmentation de la pauvreté parmi les retraités.

Le gouvernement de Tony Blair a fait de ces menaces objectives les principaux axes de sa communication sur le sujet, réussissant ainsi à légitimer le lancement d'un chantier de réforme, avec la mise en place en décembre 2002 d'une commission, présidée par une personnalité consensuelle, M. Adair Turner, chargée de produire des recommandations sur la question (« Pensions Commission »).

À l'inverse, certaines réformes du « National Health Service » (NHS) n'ont pas bénéficié d'une telle vision partagée. Le gouvernement britannique n'a longtemps pas osé révéler aux citoyens toute l'étendue du diagnostic (fonctionnement inefficace, mauvaise qualité des soins...) ; faute de cette prise de conscience, les tentatives de réforme ont buté sur une forte opposition.

En Allemagne, un travail efficace de sensibilisation de l'opinion publique a été mené dès 2003 par le gouvernement du Chancelier Gerhard Schröder. En effet, en raison de la réunification en 1989, les Allemands ne se sont préoccupés que tardivement de la question des réformes des retraites ou du marché du travail. Les nombreuses mesures prévues dans le cadre de l'« Agenda 2010 » ont été présentées (notamment lors du discours de politique générale du 14 mars 2003 par le Chancelier) comme une réponse adaptée aux défis structurels auxquels l'Allemagne devait faire face (vieillesse de la population, essoufflement du modèle social...). Les nombreuses réformes, adoptées en seulement neuf mois, dans les domaines de la santé, des retraites et du marché du travail, ont été présentées comme des moyens de renforcer la croissance et l'emploi, d'assurer la soutenabilité à long terme de la protection sociale et de contenir, voire d'abaisser, le coût du travail.

Restent les « stars »... Il peut s'avérer très utile de **faire appel à des personnalités médiatiques et appréciées** d'une population concernée par la réforme (ex. : les jeunes, les étudiants) **pour favoriser l'enthousiasme autour de la réforme**. Dans le cas de la préparation du vote sur le Traité constitutionnel européen en Espagne, une campagne fondée essentiellement sur le divertissement a été organisée.

Différentes actions ont été organisées tous les week-ends dans chacune des dix-sept régions espagnoles : un marathon, des concerts, des spectacles en faveur de la Constitution dans quatorze villes du pays avec des artistes, tels le chanteur Miguel Rios ou la danseuse Maria Pages, des sportifs comme le cycliste Miguel Indurain ou le cavalier Rafael Soto ou d'autres personnalités publiques comme les journalistes radio, Luis del Olmo et Iñaki Gabilondo. De nombreux exemplaires du texte de la Constitution européenne ont été distribués gratuitement à travers le pays durant toute la durée de la campagne électorale. Le dimanche 16 janvier 2005, les quotidiens « *El País* », « *El Mundo* », « *ABC* » et « *La Razón* » ont offert un exemplaire du texte européen à chacun de leurs lecteurs. Une journée européenne a également été organisée dans tous les lycées du pays.

De nombreux sportifs ont été sollicités pour cette campagne électorale : Johan Cruyff, ancien footballeur néerlandais et ex-entraîneur du FC Barcelone, Emilio Butragueno, ancien capitaine de l'équipe d'Espagne et actuel vice-président du Real Madrid, mais également des joueurs encore en activité à l'époque comme Zinedine Zidane. Durant tout le mois de janvier 2005, les stades de football de première et deuxième divisions ont été les théâtres d'une campagne visant à informer les Espagnols sur la Constitution européenne. Ainsi, les joueurs ont-ils été appelés sur le terrain avec une pancarte incitant à se rendre aux urnes. Le dimanche 9 janvier, lors du derby madrilène Real Madrid-Atletico Madrid, vingt-cinq enfants, un pour chaque État membre de l'Union européenne, étaient présents sur le

terrain portant chacun un drapeau et distribuant des exemplaires de la Constitution. En entrant dans le stade Vicente Calderon, les spectateurs ont pu trouver dans les gradins des livrets d'information sur le texte européen.

Une plate-forme civique pour l'Europe, présidée par l'écrivain Antonio Gala, a également été à l'origine de plusieurs initiatives. Son logo, une main tendue vers les étoiles de l'Union européenne, surmonté de la phrase « Nous avançons avec l'Europe », a été offert à toutes les entreprises, administrations, associations, syndicats pour que ceux-ci le diffusent.

Au total, une réforme est pénalisée si elle ne part pas d'un désir partagé : **désir de son promoteur de la mener**, soit dans le cadre de son propre projet politique soit pour le bien commun, et **désir d'une part significative de la population de la voir aboutir**. **C'est l'interaction de ces deux volontés qui favorise le lancement d'une réforme et sa réussite.**

Quelques recommandations

- 1 . Mettre en application le précepte de La Fontaine « rien ne sert de courir, il faut partir à point » et veiller à la cohérence du calendrier de la réforme avec l'état de préparation de l'opinion : recourir aux enquêtes d'opinion pour évaluer le niveau de maturité de la réforme envisagée, mieux cerner les opposants et apprécier les efforts de sensibilisation restant à accomplir.**
- 2 . Généraliser la pratique de préparation de « Livres verts » consistant à proposer à des experts indépendants d'évaluer le contexte, le point de vue des principales parties prenantes. Aux politiques ensuite de faire des choix, le cas échéant dans un « Livre blanc ».**
- 3. « Benchmarker » plus systématiquement la communication réalisée pour des problématiques comparables dans des pays pouvant servir de référence crédible.**

2.2. UN LEADER, SINON RIEN

Le processus de réforme peut être long, de la phase amont de préparation et de sensibilisation aux enjeux à la mise en œuvre de la réforme (après le vote d'une loi par exemple). Il est ainsi **essentiel que la réforme soit portée par un leader politique**, afin de soutenir les équipes et de leur permettre de s'appuyer sur sa crédibilité et son charisme pour convaincre du bien-fondé des mesures envisagées. Lorsque par ailleurs ce leader politique est en poste pour plusieurs années, son soutien donne un gage de pérennité aux efforts entrepris.

Au Canada, la réforme de l'État, dès 1994, était très clairement portée par le ministre des Finances Paul Martin dont les interventions ont largement contribué à **convaincre l'opinion publique ainsi que les autres parties prenantes**. Pour la première fois au Canada, un ministre est intervenu lors de longues conférences (la première à l'automne 1994) pour présenter les constats chiffrés et pour exposer les risques de ne rien faire. Mais plus encore, des interventions de Paul Martin étaient organisées chaque année pour illustrer les impacts des actions mises en œuvre (notamment la réduction du déficit public et de la dette) et les orientations budgétaires envisagées par le gouvernement fédéral pour le prochain exercice (ex. : coupes budgétaires, prévisions de déficit public...).

Paul Martin a souhaité porter la réforme en s'impliquant dans la phase de sensibilisation de l'opinion publique mais également en réalisant un travail de conviction et de crédibilisation auprès d'audiences aussi diverses que des universités, le FMI,

la Banque Mondiale, des investisseurs institutionnels... (voir l'encadré ci-après).

Forte implication du ministre Paul Martin dans la phase de lancement de la réforme

(extrait de l'agenda des conférences de Paul Martin en 1995)

Le 1er septembre 1995 - Jackson Hole, Wyoming

Réunion de l'*IMFC* et la dette - Trésorerie canadienne

Notes d'allocation de l'honorable Paul Martin, ministre des Finances, présentées au symposium de la *Banking* de réserve fédérale de Kansas City sur les questions et options en matière de déficits budgétaires et de dette (95-054)

15 août 1995 - Ottawa, Ontario

«Réglementation proposée du secteur financier»

Notes pour une allocation de l'honorable Douglas Peters, Secrétaire d'État (Institutions financières internationales), devant le Comité permanent des finances de la Chambre des communes sur le projet de loi C-100 (95-053)

21 juin 1995 - Ottawa, Ontario

Notes pour une allocation de l'honorable Paul Martin, ministre des Finances devant l'Ottawa-Carlton Board of Trade (95-052)

23 mai 1995 - Chicago, Illinois

«Une politique de renforcement de l'économie»

Notes pour une allocation de l'hon. Douglas Peters, Secrétaire d'État (Institutions financières internationales), devant le Council on Foreign Relations (95-043)

28 avril 1995 - Toronto, Ontario

«L'évolution du secteur des services financiers : questions et idées»

Notes pour une allocation de l'honorable Douglas Peters, Secrétaire d'État chargé des Institutions financières internationales, à l'Institut des services financiers (95-042)

27 avril 1995 - Washington, DC

Notes pour une allocution du ministre des Finances et gouverneur pour le Canada, l'honorable Paul Martin, devant le Comité de développement de la Banque mondiale (95-039)

26 avril 1995 - Washington, DC

Notes pour une allocution de l'honorable Paul Martin, ministre des Finances, devant le Comité sénatorial du *FIN* (95-037)

30 avril 1995 - Tokyo, Japon

Notes pour une allocution de l'honorable Paul Martin, ministre des Finances, devant l'Association d'Affaires Kōdansan et la Chambre de commerce du Canada au Japon (95-032)

27 février 1995 - Ottawa, Ontario

Discours du budget - le ministre des Finances, l'honorable Paul Martin, c.p., député.

2 décembre 1995 - Ottawa, Ontario

Notes pour une allocution de l'honorable Doug Peters, Secrétaire d'État aux Institutions financières internationales, devant la Canadian Turnaround Management Association (chapitre d'Ottawa) (95-103)

6 décembre 1995 - Ottawa, Ontario

La mise à jour économique et financière - exposé de l'honorable Paul Martin, c.p., député au Comité permanent des finances de la Chambre des communes.

24 novembre 1995 - Ottawa, Ontario

Notes pour une allocution de l'honorable Doug Peters, secrétaire d'État (Institutions financières internationales), en deuxième lecture du projet de loi C-100 (95-096)

26 octobre 1995 - Montréal, Québec

Notes pour une allocution de Paul Martin, ministre des Finances devant le Rassemblement des avocats/avocates et notaires du Québec pour le Non (95-084)

12 octobre 1995 - Québec, Québec

Notes pour une allocution du ministre des Finances et ministre responsable du Bureau fédéral de développement régional (Québec), Paul Martin, devant l'Association des professionnels en développement économique du Québec.

16 octobre 1995 - Washington, D.C.

Notes pour une allocution de M. Paul Martin, ministre des Finances, devant le Canadian-American Business Council (95-082)

9 octobre 1995 - Washington, D.C.

Notes pour une allocution du ministre des Finances du Canada, Paul Martin, devant le Comité de développement (95-081)

8 octobre 1995 - Washington, D.C.

Notes pour une allocution du ministre des Finances du Canada, Paul Martin, devant le Comité sénatorial du *FIN* (95-080)

26 septembre 1995 - Montréal, Québec

Notes pour une allocution du ministre des Finances, l'honorable Paul Martin, devant l'Association des MSA du Québec (95-074)

Source : site Internet du ministère des Finances canadien
(<http://www.fin.gc.ca/fin-fra.html>)

Le leader politique doit également **donner un signal fort de confiance et de soutien aux équipes** ministérielles et aux acteurs impliqués dans la réforme, en contrepartie des efforts consentis dans la durée et du risque politique (et électoral) encouru, notamment en cas d'échec.

Ce soutien politique au plus haut niveau a longtemps manqué en France aux ministres en charge de réformer l'État. À l'inverse, les trois Présidents du Conseil italiens qui se sont succédés de 1996 à 2001 (Romano Prodi, Massimo D'Alema et Giovanni Amato) ont toujours montré un grand intérêt pour la réforme de l'État et un fort engagement personnel. **Leur appui énergétique** au ministre de l'Administration publique et de la Réforme de l'État, Franco Bassanini, a constitué un **facteur décisif de succès pour dépasser les résistances**.

La décision de donner à un seul ministre, par délégation spécifique du Président du Conseil, tous les pouvoirs et toutes les responsabilités pour coordonner les politiques de réforme et de modernisation de l'État (réforme administrative, amélioration de la qualité de la réglementation, réforme de l'emploi public, délégation de pouvoirs aux autorités régionales et locales, administration électronique, développement de l'innovation dans l'administration publique...) a permis de renforcer visiblement le leadership. Au final, même si tous les aspects de la réforme de l'État n'ont pas été mis en œuvre, le rapport de 2001 de l'OCDE sur la « Réforme de la Réglementation en Italie » faisait état des succès « impressionnants » de la réforme italienne.

En Allemagne, la mise en œuvre réussie de réformes prévues dans le cadre de « l'Agenda 2010 » a largement bénéficié de la forte implication du Chancelier Gerhard Schröder. Certaines réformes, notamment les réformes Hartz relatives au marché du travail (par exemple l'allongement prévu initialement de la période d'essai de six mois à deux ans pour les nouvelles embauches), impliquaient des sacrifices de la part des salariés et

des concessions de la part des partenaires sociaux pour sortir du *statu quo*. L'engagement visible et dans la durée du Chancelier Schröder a ainsi **enraciné dans les esprits le caractère indispensable des sacrifices demandés**. Preuve de l'impact de son engagement dans la réforme, le nom de Gerhard Schröder demeure associé aux mesures en cours de mise en œuvre dans le cadre de « l'Agenda 2010 » plusieurs années après son départ de la Chancellerie en 2005.

Le rôle du leader politique consiste aussi à **veiller à la bonne articulation des discours et des interventions médiatiques** des autres responsables qui peuvent être amenés à intervenir sur un sujet. Dans le cas de la réforme des régimes spéciaux de retraite en France, la communication a ainsi été « verrouillée » par un « bleu de Matignon » : seuls le ministre du Travail Xavier Bertrand et le Porte-parole du gouvernement Laurent Wauquiez étaient autorisés à s'exprimer sur le sujet, la communication avec les syndicats relevant de Xavier Bertrand et de Raymond Soubie tandis que le Premier ministre François Fillon était en charge des interventions médiatiques majeures.

Au centre de la réforme et particulièrement exposé, le leader politique doit notamment **veiller à la cohérence entre la réforme proposée et le discours politique d'ensemble**. Susciter l'adhésion du grand public et des parties prenantes nécessite en effet que la réforme soit perçue comme cohérente vis-à-vis de la politique du gouvernement et par rapport au leader qui la porte. Cette nécessité de cohérence est une évidence, mais fait régulièrement défaut.

La France et l'Espagne ont toutes deux eu recours au référendum pour ratifier le Traité constitutionnel européen, avec des

résultats opposés au final. Certes, la moindre popularité du gouvernement de Jean-Pierre Raffarin par rapport à celui de José Luis Zapatero (au pouvoir depuis à peine un an) ainsi que les divisions spectaculaires au sein du Parti socialiste français (à l'opposé du fort consensus en faveur du Traité entre les partis politiques espagnols) ont pu jouer sur cet écart.

Mais une partie de l'explication est également liée à la place radicalement différente qu'occupe l'Europe dans le discours politique des leaders des deux pays. Tandis que l'adhésion à l'Europe est perçue en Espagne comme un moteur de la modernisation de la nation et de ses succès économiques, elle est ressentie comme une contrainte en France, pourtant pays fondateur de l'UE, dont les hommes politiques ont tendance à rendre facilement « Bruxelles » responsable des difficultés de la nation. Comment s'étonner alors d'entretenir un sentiment de méfiance ? L'opinion publique française a certainement perçu l'incohérence entre le discours politique habituel sur l'UE et la position du gouvernement en faveur de la ratification du Traité. **Juguler cette incohérence aurait nécessité de déployer des moyens de communication et de sensibilisation nettement plus importants** que ceux consacrés à l'époque par le gouvernement français.

Dans un registre différent, le projet de suppression de la publicité pour les chaînes de télévision publiques annoncé en janvier 2008 a rencontré un scepticisme certain vis-à-vis d'une mesure ne figurant pas au programme de campagne du candidat Nicolas Sarkozy et peu cohérente avec un discours global hostile à la croissance des prélèvements obligatoires. Pour l'électorat traditionnel de l'UMP, une telle mesure est vite perçue comme « de

gauche » et elle paraît dissonante par rapport à la logique de l'action du gouvernement.

Une bonne communication peut aider à démontrer que la réforme proposée est en accord avec la politique du gouvernement. Elle peut également servir à valoriser des pratiques gouvernementales en cohérence avec une réforme qui exige des sacrifices importants (par exemple la rigueur économique) : ce fut le choix du ministre des Finances de l'Ontario au moment de la mise en œuvre des réformes de l'administration au niveau fédéral mais aussi des Provinces, qui a décidé de « **montrer l'exemple** » en commençant la modération salariale par les hauts fonctionnaires, dont il faisait partie, afin que « la population sente qu'on souffre avec elle ».

Certes, l'implication du leader ne suffit pas à garantir le succès de la réforme, comme le montre notamment l'échec partiel de la réforme des retraites souhaitée par l'administration Bush en 2005 (voir plus loin). Mais, le manque d'implication d'un leader politique crédible et charismatique augmente significativement les risques d'échec, comme en atteste l'exemple du référendum sur le Traité constitutionnel européen en France, résultant au moins en partie d'un manque de leadership au plus haut niveau de l'État. Plus encore que dans un projet banal, la présence d'un chef impliqué personnellement est un vecteur essentiel de la communication d'une réforme publique. C'est d'ailleurs un signe encourageant pour le « politique » que l'on juge parfois décrédibilisé : les citoyens sont attentifs, lorsqu'une réforme leur est soumise, à ce qu'elle soit portée par un élu qui engage sa responsabilité politique sur son succès.

Quelques recommandations

- 4. Identifier en amont un porteur de la réforme (Président, Premier ministre, ministre concerné...) qui dispose du poids politique adéquat au regard de la nature du chantier envisagé.**
- 5. Veiller à ce que ce leader s'engage personnellement sur le succès de la réforme (exemplarité / engagement de sa responsabilité politique).**
- 6. Veiller à ce que ce leader dispose du soutien minimal nécessaire : commencer par convaincre sa propre majorité parlementaire, son propre camp du bien-fondé de la réforme, sans considérer que ceux-ci sont acquis à toutes les mesures.**

2.3. TRÈS EN AMONT, LA DIMENSION COMMUNICATION

En France, l'exemple de la réforme des régimes spéciaux de retraite montre l'importance croissante accordée à la communication en amont des réformes : malgré un bon niveau de maturité du sujet au sein du grand public (notamment grâce au travail de sensibilisation amorcé en 2003), le candidat Nicolas Sarkozy a largement communiqué lors de la

campagne présidentielle de 2007 sur la nécessité de réformer ces régimes spéciaux, pour des raisons économiques et de « justice sociale ».

L'intégration très en amont de la dimension communication a un **triple intérêt** : elle permet à la fois d'**optimiser la préparation des efforts de sensibilisation** mais aussi de **faire émerger des propositions communicables**, faciles à comprendre et à mettre en œuvre. Cette phase en amont permet enfin d'**évaluer et d'anticiper les réactions des parties prenantes**.

En France, les équipes en charge des réformes ont pu avoir parfois tendance à considérer que la communication sur les réformes consiste uniquement à gérer les campagnes de publicité et constitue ainsi un instrument tactique qui doit intervenir une fois la réforme élaborée.

Ce peut être lié à la culture de notre haute administration, pour laquelle promouvoir un projet de réforme peut s'apparenter à de la propagande et fait courir le risque que les syndicats se sentent court-circuités. La réforme serait par ailleurs censée s'imposer d'elle-même, pour l'intérêt général et sur des bases rationnelles. À ce titre elle n'aurait pas nécessairement à être « vendue ». Ce peut être aussi lié à la conviction forte qu'un politique impose à son entourage lorsqu'il lance un chantier de réforme, au risque parfois de ne pas entendre des avis discordants, qu'ils émanent de techniciens ou de communicants.

En Grande-Bretagne, comme l'explique le Directeur du « Central Office of Information », même si le COI gère la com-

munication des réformes une fois seulement les réformes approuvées par le Parlement, il existe dans chaque ministère un département communication qui a vocation à être associé très en amont aux projets de réforme de manière à s'assurer que les projets des hommes politiques seront conçus de manière « communicable ».

« **Central Office of Information** » (COI)

Présentation et objectifs

Fondé en 1946, le « Central Office of Information » est une entité publique rattachée au gouvernement britannique, en charge de la coordination des actions de communication et de marketing des ministères et organismes publics. Le COI assiste les ministères et les agences gouvernementales britanniques pour la production des campagnes d'information sur des thèmes touchant la vie des citoyens (ex. : santé, éducation, télé-déclaration des impôts, droit...). Il gère un budget annuel de 300 M£ (soit près de 400 M€).

Le COI est également en charge de la communication des réformes (comme récemment les réformes des retraites et de la formation permanente), mais seulement une fois que celles-ci ont été approuvées par le Parlement, garantissant ainsi son indépendance vis-à-vis des partis politiques. Le dirigeant du COI relève directement du chef de cabinet du Premier ministre, responsable devant le Parlement de toutes les activités du COI. Le chef de cabinet du Premier ministre fixe les objectifs annuels du COI en termes de qualité et de performance économique.

Organisation et expertise

Le COI est composé notamment de professionnels de la communication, comme Alan Bishop (Dirigeant du COI), ancien Président de l'agence de communication Saatchi & Saatchi. Cet organisme associe donc expertise en communication et marketing et connaissance du fonctionnement politique et des institutions britanniques. Il est en charge de la relation avec la trentaine d'agences conseils en communication agréées, liées au COI par des contrats à long terme (parfois plus de cinq ans).

Le COI fournit un large éventail de prestations en fonction des besoins de ses clients :

- conseil en communication ;
- réalisation de contenus (audio, vidéo...) pour tous types de médias (y compris téléphonie mobile) ;
- relations presse au niveau national et local ;
- marketing dont marketing direct ;
- achats de prestations (ex. : agences) et d'espaces.

La communication du COI peut être « interruptive », s'adressant aux citoyens pour leur demander d'arrêter de fumer, de faire des économies d'énergie... ou « interactive », les incitant par exemple à prendre contact avec un service du gouvernement.

Le gouvernement et le COI souhaitent développer massivement la communication par Internet.

Le gouvernement fédéral belge a créé une structure spécialisée en communication publique, le « COMMnetKern », avec l'idée qu'une « communication publique professionnelle doit permettre de renforcer la confiance des citoyens vis-à-vis de la Belgique et des institutions démocratiques ». Sa particularité est d'être un réseau des responsables de la communication fédérale, présidé par un « Directeur général de la communication externe » auprès de la Chancellerie du Premier ministre ainsi qu'un « Directeur général de la communication interne », rattaché au ministre de la Fonction publique.

Les services de communication sont impliqués très en amont dans le processus d'élaboration des réformes. Dans un pays très décentralisé, la création du COMMnetKern répond à l'impératif majeur de cohérence de l'ensemble de la communication externe relative à l'action publique.

La communication interne a également un rôle clé puisqu'elle participe à l'adhésion des fonctionnaires aux mesures mises en œuvre.

Aux États-Unis, il n'y a pas d'office central de gestion de la communication pour le compte des ministères, mais les professionnels de la communication sont impliqués très tôt dans le processus de réforme. L'objectif ? **Identifier « l'histoire à raconter » et le champ lexical à associer à cette histoire.**

En s'appuyant sur sa réélection en novembre 2004 et sur une majorité renforcée au Congrès, le Président George W. Bush a affiché sa volonté de réformer le système des retraites, hérité de la « Social Security » mise en place en 1935 par le

Président Franklin D. Roosevelt. Le projet visait à remplacer progressivement le système de retraite par répartition par un régime d'épargne forcée, une partie des cotisations prélevées sur le salaire étant alors versée sur un compte particulier géré par le salarié, dont celui-ci ne pourrait bénéficier qu'à compter de sa retraite. Cela aboutissait à une privatisation partielle sous la forme de comptes épargne-retraite. Après une série de tests et dans le but de rendre le projet de réforme acceptable, les équipes de communication ont proposé que ces comptes soient appelés « personnels » (« personal ») plutôt que « privés » (« private ») comme envisagé initialement. Cet exemple illustre l'apport de la communication tôt dans le processus, même si dans ce cas précis, cela n'a pas empêché l'échec de la réforme, dû à la vive opposition du lobby des retraités américains (AARP, trente-cinq millions de membres) qui a usé d'une communication massive pour décrédibiliser le projet aux yeux de l'opinion publique.

De même, en France, des études ont conclu que le terme même de « réforme » est perçu comme anxiogène et suscite des doutes de la part de la population quant aux résultats.

Au-delà de la conception de propositions communicables, les équipes de communication ont aussi pour rôle de **préparer la stratégie de communication**. Par exemple, afin de contrer la communication des opposants, souvent fondée sur le registre émotionnel plutôt que rationnel, les équipes de communication orchestrent le recours à des témoignages plutôt qu'à des arguments d'experts.

Une attention particulière est également accordée outre-Atlantique à **l'angle d'attaque du sujet** : sur le thème de l'im-

migration, de nombreuses études ont montré que les argumentaires sur le thème de la sécurité avaient nettement moins d'impact sur l'opinion publique américaine que ceux sur la santé, l'éducation ou les impôts, plus proches des préoccupations quotidiennes des citoyens.

Il est à noter que les moyens à disposition des hommes politiques américains sont nettement plus importants qu'en France, notamment pour la communication. Ainsi, chaque élu à la Chambre des Représentants (chambre basse) dispose de dix-huit personnes à plein temps et de quatre personnes à mi-temps, tandis que les sénateurs (chambre haute) sont entourés d'une équipe dont la taille varie en fonction de l'État qu'ils représentent, mais qui est toujours plus étoffée que les vingt-deux collaborateurs des Représentants. Quant à la Présidente de la Chambre, elle peut s'appuyer sur une équipe d'une cinquantaine de personnes. La communication politique au sens large peut par ailleurs s'appuyer sur un personnel politique de 25 000 personnes à Washington, dont environ le quart occupe une fonction en relation avec la communication et les médias.

De même au Canada, les agences de communication ont été impliquées en amont du processus de réforme de l'État. Des agences étaient chaque année sollicitées pour la préparation de la communication sur le diagnostic et les avancées, ainsi que sur la présentation des budgets fédéraux. Les agences de communication pouvaient ainsi s'imprégner des orientations budgétaires annuelles pour affiner leurs messages et décliner une stratégie de communication par catégories de population (par exemple les personnes âgées).

Dans l'ensemble de l'Union européenne et particulièrement en France, la préparation du passage à l'euro est un bon exemple d'implication des professionnels de la communication en amont dans le processus de réforme (voir encadré ci-après).

Préparation du passage à l'euro en France

Dans la perspective du passage à l'euro prévu au 1^{er} janvier 2002, les institutions communautaires et les ministères des Finances nationaux ont mis en place un accompagnement de grande envergure.

En France, sur plus de cinq années, le ministère a déployé une communication multiforme et ciblée, en coordination avec les acteurs de l'économie et de la société civile. La décision du passage à l'euro avait été âprement débattue, elle touchait à la vie quotidienne des gens : il était donc crucial d'informer, de rassurer, de familiariser et de sensibiliser chacun à la réforme. Ce dispositif complet s'avérait d'autant plus nécessaire qu'il traitait d'un objet à forte charge symbolique.

La concertation comme méthode

Le **Comité national de l'euro** (CNE) fut créé dès le lancement du projet en 1997. Ministère, Banque de France, banquiers, associations, grande distribution et petits commerçants, syndicats, ONG, grandes entreprises, Medef et agences de publicité y furent rassemblés. Organe de délibération, il s'est réuni sur un rythme quasi mensuel. Le

CNE a permis d'identifier les problèmes en amont, de dégager des consensus et de réorienter au besoin la communication lorsque l'un des deux baromètres utilisés (grand public et entreprises) indiquait des points de faiblesse. La démarche de concertation a par ailleurs permis d'éviter toute dissonance dans un processus de communication étalé sur cinq ans, garantissant ainsi la cohérence des messages. D'autre part, les nombreuses actions de sensibilisation de proximité se sont largement appuyées sur des relais locaux : associations et collectivités locales.

Communication en deux temps...

De 1997 à 2002, la communication a connu deux temps majeurs. Le premier temps de communication (1997-2000), articulé autour du thème « **L'euro fait la force** », visait avant tout à donner du sens à la réforme et à rassurer sur son bien-fondé. Le second temps (2001 et 2002), à vocation fédératrice et marqué par le slogan « **Ensemble l'euro c'est plus facile** », a correspondu à une communication plus concrète sur les modalités du passage à l'euro.

... et deux mouvements

Au cours de cette démarche en deux temps, la communication a été systématiquement scindée en un volet grand public relayé par les médias traditionnels d'une part (affichage, presse, radio et télévision), et une communication de proximité. Au cours des cinq années du processus, près de 50 000 personnes ont été formées pour intervenir auprès de publics ciblés (entreprises, scolaires...) ou identifiés

comme fragiles (personnes âgées, personnes en situation de précarité économique, personnes handicapées).

De très nombreux documents d'information ont été produits pour accompagner chaque catégorie de population au plus près de ses préoccupations. La newsletter hebdomadaire, « *La lettre de l'euro* », adressée à 20 000 leaders d'opinion, médias y compris, faisait état de l'avancée des travaux.

Il ressort de cette expérience que l'implication de tous, la concertation, les moyens et la durée furent essentiels à la réussite. Très tôt intégrées au processus de décision, toutes les parties prenantes ont pu participer à la réflexion, adhérer à la démarche et contribuer à la mettre en œuvre.

Cette phase amont peut également être mise à profit pour **élaborer une cartographie des forces en présence** (alliés, opposants, parties prenantes). Aux États-Unis, beaucoup de réformes sont ainsi précédées d'un « mapping » pour identifier les parties prenantes qu'il convient de consulter, les alliés sur lesquels il est utile de s'appuyer ainsi que les opposants à « neutraliser ». C'est une pratique dont il serait utile de s'inspirer davantage.

L'identification des opposants fait l'objet outre-Atlantique d'une vigilance toute particulière, étant donné les moyens importants que peuvent mobiliser certains lobbies. Ainsi, en 1993, la tentative de réforme du système de santé proposée par Hillary Clinton a été mise en échec par ses opposants au

sein du camp républicain mais aussi par les lobbies des laboratoires pharmaceutiques, des assurances santé et des médecins, qui sont parvenus à assimiler l'objectif de système « universel » (« universal health care ») à une médecine « socialisée » (« socialized medicine »), concept repoussé aux États-Unis.

De même, les différentes tentatives de durcissement du contrôle des armes se sont systématiquement heurtées à la communication massive de la « National Rifle Association » (NRA) représentant les possesseurs d'armes. La communication de ce lobby, conçue et élaborée par des professionnels, emprunte au registre émotionnel plutôt que rationnel : au lieu de se placer sur le terrain des tueries mettant en cause les fusils d'assaut, le NRA laisse entendre que ce sont les droits des chasseurs et leur mode de vie, notamment dans les États du Sud, qui seraient menacés.

Face à de telles oppositions, le travail des équipes de communication permet d'identifier clairement les opposants, d'analyser leur mode de communication habituel sur le sujet de la réforme et d'occuper le terrain pour maîtriser l'angle de traitement du sujet et imposer les termes du débat.

Ce travail de « mapping » permet également d'**identifier les principaux leaders d'opinion**, susceptibles d'influencer l'opinion. À ce titre, il paraît aujourd'hui déterminant d'inclure une veille active des débats sur les principaux sites Internet et blogs tel que le site américain Treehugger.com sur les questions environnementales (2,4 millions de visiteurs uniques en novembre 2007). Aux États-Unis, dans un souci d'élargir le cercle des « alliés », des voyages de presse et des réunions thématiques

sont régulièrement proposés par les équipes ministérielles aux animateurs des principaux blogs de débat à caractère politique.

Au total, c'est la conjonction de temps, de moyens et de méthode qui permettra de lancer de manière adroite la réforme dans le champ du débat public en s'assurant des termes dans lesquels elle sera abordée et commentée.

Quelques recommandations

- 7. Veiller à ce que, dans chaque équipe ministérielle en charge de la mise en place d'une réforme, il y ait dès le début un spécialiste de la communication, soit un collaborateur expérimenté soit le représentant d'une agence conseil en communication institutionnelle ; veiller à établir un lien de collaboration efficace entre ce correspondant « politique » et les services de communication du ministère.**
- 8. Établir une cartographie des forces en présence sur des bases objectives.**
- 9. Systématiser l'utilisation d'une *check-list/briefing communication* comprenant les principales questions à se poser pendant les différentes phases d'élaboration d'une réforme.**
- 10. S'astreindre à définir avec professionnalisme la stratégie et les grandes lignes du plan de communication qui sera mis en œuvre.**

2.4. DIALOGUER, DIALOGUER, DIALOGUER

Quand Margaret Thatcher prit ses fonctions de Premier ministre en 1979, la Grande-Bretagne connaissait depuis une décennie une grave crise économique et sociale caractérisée notamment par un chômage de masse et la récession. Décidée à mener des réformes structurelles (marché du travail, protection sociale, restructurations et privatisations...), Margaret Thatcher a régulièrement privilégié le passage en force à la négociation avec les parties prenantes, dont les syndicats. Malgré ce manque de concertation, un certain nombre de réformes ont tout de même été imposées et mises en œuvre entre 1979 et 1990.

Pour autant, on ne saurait considérer aujourd'hui que l'absence de discussions et de négociations avec les parties prenantes soit une bonne pratique. Au sein de nos sociétés, les rapports humains, tels que parents à enfants, patrons à salariés, professeurs à élèves... ont radicalement évolué, **rendant de plus en plus difficile d'imposer des décisions de manière verticale et autoritaire**. Par ailleurs, les décideurs sont désormais amenés à traiter avec un nombre croissant de parties prenantes dont il convient de comprendre les préoccupations et qu'il faut associer à la réflexion pour enrichir la réforme.

Le **dialogue avec ces parties prenantes** est non seulement nécessaire pour **éviter une opposition radicale au projet** (en leur témoignant de la considération et en leur conférant un rôle de force de proposition) mais permet aussi de **mieux identifier ses alliés** pour mener à bien la réforme.

En Suède, un certain nombre de réformes majeures, dont celle des retraites au début des années 1990, ont été bâties sur la base d'un consensus entre les cinq principaux partis de la vie politique du pays (les quatre partis du centre-droit formant la coalition au pouvoir et les sociaux-démocrates). Le long processus de discussion entre partis politiques a permis au gouvernement de **donner à la réforme un contenu consensuel et de désamorcer les éventuelles tensions**. Pour préparer sa réforme des retraites, le gouvernement suédois a formé une commission constituée exclusivement de représentants des cinq principaux partis politiques. L'objectif a été atteint en juin 1994 avec le vote des premières lois par le Riksdag (le parlement suédois) par plus de 80 % des députés. Des échanges étaient régulièrement organisés entre les représentants politiques et les principaux syndicats suédois, qui ne participaient cependant pas directement aux discussions.

De même aux États-Unis, il est très difficile de faire voter une réforme sans un minimum d'accord entre Démocrates et Républicains. La minorité institutionnelle bénéficie en effet de moyens efficaces pour bloquer les projets, comme la technique du « flibustier » rendue célèbre au cinéma par James Stewart dans le film de Franck Capra « Mr Smith au Sénat » (1939), consistant pour un sénateur à monopoliser la parole pendant le temps qu'il veut sans pouvoir être interrompu, pour faire échec à un projet de loi. Le record est toujours détenu par Wayne Morse qui s'efforça, dans les années 1950, de faire échec à une loi pétrolière par un discours de plus de vingt heures, dans lequel il se borna à lire l'annuaire téléphonique. Cet usage, quand il est mis en œuvre, ce qui a été le cas dans la période récente, ne peut être interrompu que par la

réunion d'une majorité renforcée de soixante sénateurs (le Sénat américain comptant cent sénateurs) déclarant la clôture des débats.

Ainsi, un certain nombre de réformes d'importance ont fait l'objet d'une recherche explicite de consensus entre les deux principaux partis, comme ce fut le cas en 2002 pour la réforme « No Child Left Behind » (Aucun enfant laissé pour compte) relative au système éducatif. Avec le rapport « Nation at risk » publié en avril 1983, l'opinion publique américaine prenait conscience que le système éducatif américain connaissait des problèmes de fond tels que la faiblesse du niveau moyen des élèves, la montée de la violence à l'école et les inégalités croissantes entre élèves. Cette réforme a fait l'objet d'une collaboration étroite entre Républicains et Démocrates pour affiner le diagnostic, élaborer les mesures concrètes et préparer le vote de la réforme, avec notamment le soutien de personnalités reconnues comme Ted Kennedy. Ce large soutien à la réforme n'empêche pas des candidats démocrates de critiquer cette réforme dans le contexte électoral actuel..

Dans son parcours de sénateur de l'Illinois puis au Congrès, Barack Obama apporte à la nécessité imposée par le système américain de rassembler des majorités élargies un sens du compromis affirmé. Ex-professeur de droit constitutionnel, diplômé de Harvard, il fait en effet la démonstration, tout nouveau sénateur de l'Illinois élu en 1996, membre de la minorité démocrate, de sa capacité à amender les projets de lois des Républicains, par exemple sur l'accès à la propriété des familles à bas salaires. Lorsque la majorité devient démocrate

début 2003, il fait passer vingt-six projets de lois dès la première année, en matière sociale, médicale, électorale et éducative. Pour lui, les avancées concrètes valent mieux que la défense de grands idéaux. Sur la peine de mort, après avoir organisé des dizaines de réunions, il parvient à fédérer les deux camps sur un principe commun (aucun innocent condamné à mort, aucun coupable en liberté) qui aboutit à une amélioration concrète : l'enregistrement vidéo obligatoire de l'interrogatoire des personnes accusées des crimes les plus graves. « *Un bon compromis, une bonne législation, c'est comme une belle phrase. Ou un beau morceau de musique. Tout le monde peut le reconnaître. Ils se disent : « Oh, ça marche. C'est sensé ». Ça n'arrive pas souvent en politique, mais ça arrive* » déclare Obama à propos d'une méthode toute en pragmatisme.

En Italie, pays où le consensus politique est pourtant moins systématiquement recherché qu'en Suède, Franco Bassanini - ministre de la Fonction publique et de la Réforme de l'État sous différents gouvernements de centre-gauche - a également travaillé de manière rapprochée avec ses collègues du centre-droit, notamment Franco Frattini, afin de garantir la continuité des efforts pour réformer l'État.

La construction d'un consensus politique n'implique pas pour autant l'adhésion du grand public. Dans le cas de la réforme des retraites en Suède par exemple, des observateurs politiques ont souligné que les discussions entre les partis politiques, réalisées quasiment à huis clos, ont sans doute desservi la communication de la réforme : l'opinion publique ne se l'est pas appropriée, ce qui a rendu plus complexe le travail d'information *a posteriori*.

En Grande-Bretagne, les réformes ne font pas l'objet d'une recherche de consensus politique mais s'appuient généralement sur une large consultation des parties prenantes en amont. Ce fut par exemple le cas pour la réforme des retraites avec la commission présidée par Adair Turner, personnalité consensuelle, issue du patronat mais avec une expérience solide et intéressante de négociations syndicales et ayant de bonnes relations avec la gauche, en charge de l'organisation d'une **large consultation des parties prenantes et du grand public** sur la base d'un projet de rapport. Cette consultation a contribué à désamorcer les tensions et a permis de dégager un consensus national, matérialisé par un « Livre blanc ».

Afin d'améliorer la compétitivité de la Grande-Bretagne en élevant le niveau de compétences des Anglais (« Make sure that the people of England have enough skills and qualifications for a modern world ») et en s'inspirant d'un rapport rédigé par Lord Leitch (le « Leitch Report »), le gouvernement de Tony Blair entendait développer la formation continue pour les adultes. La réforme a été précédée de la constitution du « Learning and Skills Council » (LSC) en 2001 qui a consulté toutes les parties prenantes (collèges, universités, sociétés privées de formation, entreprises de formation spécialisées par secteur d'industrie...) et levé ainsi les résistances des collèges et des universités, peu enclins à ce que le LSC soit l'attributaire de leurs subventions en fonction des efforts qu'ils feraient.

L'objectif était d'aider financièrement les adultes à suivre des cours pour passer au « niveau 1 », puis du « niveau 1 » au « niveau 2 » (sur une échelle de huit niveaux de qualification).

Pour financer, l'État devait verser moins de subventions pour le niveau 3, obligeant les collègues à chercher des fonds. L'implication des parties prenantes est même allée jusqu'à leur participation à un jury de vingt personnes en charge de la sélection des agences de communication.

Dans le cas de négociations avec les parties prenantes (notamment les syndicats), il est bien entendu souhaitable de **définir en amont les marges de manœuvre sur le fond de la réforme**. Une bonne stratégie de négociation permettra d'isoler des mesures symboliques à garder pour la fin, comme signe d'ouverture (par exemple une dérogation accordée pour l'âge de départ en retraite aux salariés ayant commencé à travailler tôt).

En Allemagne, les réformes prévues dans le cadre de « l'Agenda 2010 » ont été discutées avec les principales parties prenantes (syndicats, patronat et partis politiques) et ont bénéficié du soutien des médias et de l'opinion publique. La culture allemande favorise la concertation préalable, à l'échelon national, régional (*via* les Länders) et local. Il est à noter des différences majeures liées à la pratique syndicale entre la France et l'Allemagne, en particulier l'interdiction pour les syndicats de faire grève pour des revendications autres que les salaires ou les conditions de travail (à l'exclusion par exemple de toute raison idéologique) et de faire grève tant que toutes les voies de la concertation n'ont pas été explorées.

L'attitude des syndicats allemands, leur flexibilité ont ainsi joué un rôle essentiel dans l'avancement des réformes. Les syndicats sont ouverts à la discussion pour rechercher les

meilleures solutions pour le pays et ne s'accrochent pas systématiquement à la défense d'intérêts corporatistes. Par exemple, dans un certain nombre de cas, les syndicats – malgré une forte pression de leur base – ont accepté des réductions de salaires ou une augmentation du nombre d'heures de travail sans hausse de salaire, en échange d'un engagement à ne pas licencier. Au final, cette flexibilité a été bien perçue par la base et a entraîné une augmentation du nombre de syndiqués.

Si une large concertation ne garantit pas le succès d'une réforme, le manque de concertation en accroît le risque d'échec.

Les débats sur les contrats de travail à destination des jeunes en Espagne dès 1998 (« Contrato de obra o servicio ») et en France en 2006 (« Contrat première embauche ») en sont une illustration intéressante. Alors que le constat de départ était le même (difficultés d'insertion des jeunes sur le marché du travail et taux de chômage élevé) et que la réponse proposée consistait dans les deux cas à apporter plus de flexibilité aux employeurs en assouplissant les conditions de licenciement, la réforme n'a pas connu en Espagne le retournement brutal de l'opinion qu'elle a subi en France. L'absence de concertation n'a pas permis, en France, d'atténuer la méfiance des étudiants ; elle a facilité la communication des opposants sur le thème de « flexibilité = précarité ». Le manque de cohérence des discours des autorités politiques françaises a aggravé ensuite la situation, aucune personnalité favorable au CPE n'ayant eu à elle seule suffisamment de poids politique pour peser face aux discours des opposants.

Au total, et cela paraît presque évident, **on ne peut pas mettre en œuvre une réforme avec 100 % d'opposants.** Il convient de rallier au projet au moins une partie des forces en présence pour éviter la création d'un front uni contre la réforme. C'est précisément ce que le gouvernement de Tony Blair, en Grande-Bretagne, n'est pas parvenu à faire quand il a souhaité réformer le « National Health Service » (NHS). Son gouvernement a rencontré un front uni du personnel médical (médecins, infirmières en tête) contre la réforme du NHS, donnant très vite à l'opinion publique le sentiment que l'ensemble des acteurs du secteur s'opposait à la réforme.

Le gouvernement de Tony Blair n'a pas su non plus mobiliser les parties prenantes pour mener à bien sa réforme de l'immobilier. L'objectif du projet de réforme était de protéger les acheteurs de biens immobiliers en définissant l'ensemble des contrôles (« legal checks ») à réaliser avant de mettre un bien immobilier en vente (métrage, test amiante, plomb...). Pas assez consultées sur le projet de réforme, les parties prenantes (agences immobilières, notaires, avocats, banquiers prêteurs...) craignaient que ce « Home Information Pack » ne ralentisse le marché. Ce qui fut d'ailleurs le cas. Face à l'opposition de ces différentes parties prenantes, le gouvernement a tenté de passer en force puis a été obligé d'amender le projet de réforme à plusieurs reprises. Aujourd'hui, il ne reste plus grand-chose de ce projet, si ce n'est l'obligation pour le vendeur de donner un certificat sur la consommation du fioul de l'appartement ou de la maison !

L'implication des parties prenantes est d'autant plus indispensable qu'elles peuvent jouer un rôle actif dans la mise en œuvre de la réforme : c'est le cas en

matière de **réforme de l'État**, domaine dans lequel les exemples de réussites tiennent à une association étroite des fonctionnaires. C'était l'objectif recherché par les équipes en charge de la réforme de l'État en Italie, au Canada ou encore en Nouvelle-Zélande. Au Canada, les fonctionnaires ont même dans certains cas été à l'origine des propositions de mesures les plus ambitieuses, concernant la performance dans la fonction publique par exemple. La France est en reste de ce point de vue, malgré les bonnes intentions affichées par exemple au sujet de la réforme du statut des enseignants par le ministre de l'Éducation nationale Xavier Darcos dans « *Les Echos* » du mardi 5 février 2008, selon qui « la réforme ne se fera pas sans les enseignants » qui seront sollicités notamment pour une élaboration commune « des propositions de réforme ».

En revanche, le « Grenelle de l'environnement » constitue un exemple intéressant de très large implication en amont d'une réforme. Au-delà des parties prenantes (associations écologiques, représentants des agriculteurs, syndicats automobiles...), le forum Internet mis en place par le ministère de l'Environnement, du Développement et de l'Aménagement durables (MEDAD) a permis l'implication du grand public : en seulement dix-sept jours (de fin septembre à mi-octobre 2007), le forum Internet du Grenelle a recueilli plus de 14 000 contributions, dont près de 12 000 ont été publiées en ligne. Les pages du forum ont reçu plus de 70 000 visites pendant cette période. Cette très large consultation a non seulement renforcé l'intérêt des Français pour les questions écologiques et environnementales, mais a surtout donné au gouvernement un **gage de crédibilité et d'ouverture**.

Avec le même objectif d'impliquer le maximum de citoyens, le ministère des Finances canadien organise tous les ans, entre janvier et février, une consultation sur son site Internet destiné à recueillir les attentes des internautes vis-à-vis du prochain budget. Les Canadiens peuvent ainsi exprimer leur vision des sujets prioritaires et peuvent proposer au ministre des Finances des actions concrètes pour « continuer à attirer les investissements étrangers », « créer des emplois à haute valeur ajoutée » ou encore « faire face au vieillissement de la population » (voir encadré page suivante).

Ainsi, un réformateur semble avoir tout intérêt à consulter et dialoguer avant de lancer un projet de réforme. L'intensité de cette phase d'échanges peut varier selon la nature des sujets et des parties intéressées : de la construction commune d'un projet de réforme sur le modèle allemand, à la simple information des parties, tout un éventail de consultations existe. Associer les parties prenantes, certes, mais le faire clairement, en délimitant les paramètres qui sont négociables et ceux qui ne le sont pas, en fixant les règles du jeu de cette concertation, sauf à susciter des mécontentements voire des déceptions qui se retourneront contre les promoteurs de la réforme.

En plus d'une large implication des parties prenantes dans le processus de réforme, les équipes en charge de la réforme doivent **recourir à tous les outils pertinents pour être constamment à l'écoute de toutes les parties prenantes.**

De nombreuses consultations de la population canadienne organisées sur Internet par le ministère des Finances

Ministère des Finances

Consultation auprès des Canadiennes et des Canadiens

Une bonne planification passe d'abord par l'écoute. Le ministère des Finances consulte les Canadiens sur une variété de questions, ce qui permet au public d'innover dans l'élaboration de politiques. Le Ministère tente de faire en sorte qu'autant de personnes que possible – qu'il s'agisse de représentants d'entreprises, de groupes d'intérêts spéciaux ou de particuliers – aient l'occasion de se prononcer.

- Consultations en cours - Principales consultations précédentes
- Consultations techniques précédentes - Consultations de tous jours

Consultations en cours

[Consultations prébudgétaires en ligne pour le budget de 2009](#)

Principales consultations précédentes

[Analyse le régime canadien de la taxe contre le Marché des capitaux et le financement des activités immobilières](#)

[Analyse les encouragements fiscaux à la recherche scientifique et au développement expérimental](#)

[Consultations en ligne sur l'avantage Canada](#)

[Consultations sur la Commission pour l'Aléa](#)

[Consultation sur le Cadre réglementaire des régimes de retraite à prestations déterminées sans régularisation fédérale](#)

[Consultation sur l'Évacuation de 2005 de la législation du secteur financier](#)

[Consultation sur la gouvernance des institutions financières](#)

[Consultations en ligne sur le réajustement de l'impôt fiscal au Canada](#)

[Consultations prébudgétaires en direct pour le budget de 2007](#)

[Consultations prébudgétaires en direct pour le budget de 2005 et par la suite](#)

[Enrichissement du Régime de pensions du Canada](#)

[Deuxième de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadiens](#)

Ministère des Finances

Consultations auprès des Canadiennes et des Canadiens
Consultations en cours

Début le 14 janvier 2009

Consultations prébudgétaires en ligne pour le budget de 2008

Remarque : Une consultation n'est pas un sondage. N'envoyez donc pas d'observations multiples ou en double. Le ministère des Finances aura accès aux points de vue exprimés dans le cadre du processus de préparation de budget.

Date limite : 24 h (PNE) le 11 février 2009

Qui peut participer : Consultation ouverte à tous les intéressés

Aux fins de cette consultation, nous vous demandons de répondre aux questions suivantes :

- Quelles mesures le gouvernement devrait-il prendre dans le budget de 2008 (et dans l'avenir) pour que le Canada puisse faire face aux conséquences du vieillissement de la population?
- Le gouvernement devrait-il mettre en œuvre des politiques de portée générale pour contribuer à la réussite de tous les secteurs de l'économie, ou devrait-il privilégier l'élaboration de politiques en vue d'aider certains secteurs à relayer des défis particuliers?
- Dans le budget de 2008 (et dans l'avenir), sur quels domaines le gouvernement devrait-il cibler ses ressources? Et/ou modifier des ressources, de quels secteurs devraient elles provenir?
- Quelles mesures le gouvernement devrait-il prendre dans le budget de 2008 (et dans l'avenir) pour faire en sorte que l'économie canadienne reste compétitive sur le plan international, continue à attirer des investissements et crée des emplois à haute valeur ajoutée?
- Quelles mesures – fiscales et autres – le gouvernement devrait-il prendre pour que le Canada continue ses meilleurs travailleurs, ainsi des immigrants hautement qualifiés, encourage le plus de gens possible à intégrer le [secteur du travail](#) et reconquière ses citadins pour leur travail, tout en respectant ses objectifs financiers?
- De quelles autres questions voudriez-vous discuter?

*Source : site Internet du ministère des Finances canadien
(<http://www.fin.gc.ca/fin-fra.html>).*

L'utilisation des enquêtes d'opinion (quantitatives et qualitatives) à tous les stades de la réforme pour cerner le contexte (comprendre notamment les attentes de l'opinion), élaborer les messages de communication et suivre l'évolution de l'opi-

nion n'est pas un phénomène nouveau. Mais deux évolutions marquantes sont à signaler. Tout d'abord **leur utilisation est de plus en plus systématique**. Par ailleurs, le **recours à Internet** pour les études permet davantage d'interactivité, d'accéder plus rapidement aux résultats et de toucher des cibles spécifiques, comme les jeunes.

En France, dans le cadre de la préparation du passage à l'euro, le ministère des Finances a ainsi eu recours à des **enquêtes quantitatives** pour évaluer l'état de l'opinion (baromètre trimestriel sur « l'opinion des Français », baromètre trimestriel des « tendances des opinions publiques AFP IPSOS ») ainsi que le niveau de préparation des entreprises (baromètre trimestriel de « l'état de préparation des entreprises »).

De même, les attentes de la population canadienne vis-à-vis de la réforme de l'État ainsi que vis-à-vis des projets de budget ont été évaluées de manière quantitative, sur la base d'enquêtes auprès de 1 500 à 2 500 personnes.

Les sondages et les études quantitatives ne doivent pas avoir pour fonction de « décider » de l'opportunité d'une réforme ; ils doivent simplement aider à **mieux cerner l'état de l'opinion**. Par ailleurs, utilisés à bon escient, les sondages et les enquêtes d'opinion peuvent constituer des arguments de communication (par exemple en interrogeant les Français sur la légitimité de la grève plutôt que sur leur opinion vis-à-vis de la réforme des régimes de retraite).

L'utilisation massive des enquêtes quantitatives ne doit pas faire oublier que de nombreux autres outils existent. Au

Canada, les agences en charge de la communication de la réforme de l'État organisaient chaque année des réunions de groupe (ou « **focus groups** ») réunissant un panel représentatif de la population, pour échanger sur les grandes lignes de la réforme et sur les attentes. Organisés ponctuellement avant chaque intervention clé du ministre des Finances Paul Martin (présentation des projets de budgets), les focus groups permettaient de **tester l'efficacité des messages**.

Ces focus groups, constitués d'un échantillon représentatif de la population, sont aujourd'hui la norme aux États-Unis. Des focus groups élargis (jusqu'à trente personnes) sont organisés par certaines agences très spécialisées pour **analyser de manière instantanée les réactions des participants aux discours politiques** : équipés d'une télécommande, les invités sanctionnent positivement ou négativement et de manière instantanée ce qu'ils entendent. Ces focus groups permettent de **proposer aux décideurs des options lexicales à fort impact positif pour l'opinion**.

En 2004, au Royaume-Uni, M. Philis, le Président du groupe de presse « *The Guardian* », a été chargé d'une mission d'étude sur la communication du gouvernement. La « Philis Review » a ainsi préconisé que le gouvernement de Tony Blair s'appuie moins sur les techniques traditionnelles (lobbying, relations presse...) et fasse davantage appel aux techniques les plus modernes (direct-mails, Internet...). Le rapport a notamment recommandé d'accorder plus de place au dialogue sur Internet, mais aussi aux réunions « face-to-face » au cours desquelles les préoccupations des citoyens sont analysées avec précision. En 2008, sont organisées des réunions consultatives

sur les OGM, sur l'avenir de l'énergie nucléaire et sur d'autres thèmes. Gordon Brown s'est dit très favorable à ce type de réunions qui permettent de préparer une information préalable objective.

Avec la montée en puissance des blogs d'opinion et des forums d'échange online, **la veille Internet apparaît désormais essentielle pour comprendre ce qui se dit** et pour mieux appréhender ses alliés et ses opposants.

Enfin, les outils tels **les forums peuvent jouer un rôle interactif** entre le gouvernement d'une part et le grand public et les parties prenantes d'autre part. Comme décrit précédemment, lors du dernier « Grenelle de l'environnement », les internautes étaient incités à réagir sur les propositions émanant des six groupes de travail et des deux ateliers « intergroupes » (sur les OGM et sur les déchets) réunis de mi-juillet à fin-septembre 2007. L'intégration dans les recommandations finales d'un certain nombre de ces propositions a donné au « Grenelle de l'environnement » l'image d'une réforme participative.

L'homme politique dispose aujourd'hui, *via* les sondages, d'outils performants pour connaître l'état de l'opinion. À charge pour lui de bien les utiliser avec recul et discernement, précisément comme un outil d'aide à la décision et non comme une fin en soi. Dans ce contexte, Internet est un véhicule de communication indispensable, encore trop peu ou insuffisamment utilisé par nos politiques et par la haute administration alors qu'il est un excellent révélateur des opinions profondes d'une partie de la population.

Quelques recommandations

- 11. Engager le dialogue en priorité avec la partie prenante la plus directement concernée par la réforme (par exemple les fonctionnaires dans le cadre d'une réforme de l'administration).**
- 12. Éviter de donner l'impression que les projets de réforme sont déjà prêts avant même toute consultation ; isoler les champs dans lesquels le pouvoir régalien s'exerce de ceux dans lesquels la démocratie participative peut jouer à plein.**
- 13. Bannir tout vocabulaire d'affrontement ou de « gagnants-perdants ».**

2.5. COMMUNIQUER : UN VRAI MÉTIER

Une fois un projet de réforme adopté, il reste encore beaucoup de chemin à parcourir. Il s'agit en effet d'expliquer la réforme à toutes les parties concernées, de les convaincre de son intérêt et, si possible, de les faire adhérer.

Pour cela il est nécessaire de concevoir des **plans de communication complets**, utilisant toutes les techniques appropriées (relations presse bien sûr, mais aussi publicité off-line et online,

marketing direct, édition, relations publiques...). Dans la conception de ces plans de communication, on retrouve les grandes règles de base de la communication « produit ».

Il convient tout d'abord de raisonner comme dans tout message publicitaire, c'est-à-dire de **dramatiser et trouver un bénéfice pour le citoyen**. Bien sûr, s'il s'agit de simplifications administratives par exemple, le bénéfice est évident pour les citoyens. Mais, même si le projet est complexe, même si on n'évoque que des problèmes potentiels et des sacrifices... il faut, le plus possible, chercher à construire le projet de réforme en mettant en avant des bénéfices à court ou long terme.

L'argument avancé par les autorités qui souhaitent réformer les retraites ou l'État par exemple, consiste à souligner la nécessité de consentir des sacrifices pour conserver le système existant. Ce sont notamment les arguments avancés par les autorités suédoises au moment de la réforme des retraites. Mais l'on oppose alors des avantages actuels certains (montant de prestations sociales, âge de départ en retraite...) à une menace qui peut être perçue comme hypothétique et abstraite. Dans la mesure du possible, il est préférable de mettre en avant des bénéfices certains, immédiats et concrets.

De tels bénéfices sont avancés en Grande-Bretagne dans le cadre de la réforme en cours de mise en place par le « Learning and Skills Council », visant l'amélioration de la formation professionnelle (« The Value of Learning »). Pour les salariés, c'est : « Vous gagnerez plus d'argent si, grâce à la formation continue, vous améliorez votre niveau de compé-

tences ». Pour les PME (campagne « train to gain »), c'est une allocation de 30€ par semaine pour permettre à leurs collaborateurs de suivre des cours de perfectionnement.

**« Enveloppe orange » : support innovant
de marketing direct dans le cadre
de la réforme des retraites en Suède**

La Suède a opéré une refonte de son système de retraites entre 1994 et 1998. Cette réforme est caractérisée notamment par le remplacement de l'ancien système à prestations définies par un système à cotisations définies, la mise en place de comptes « notionnels » formant la base de la pension professionnelle, et de comptes individuels de capitalisation.

La mise en œuvre de cette réforme a été accompagnée d'un dispositif important d'information du grand public, unique en Europe. Il s'agit d'un système d'information individualisée sur la retraite pour tous les citoyens, matérialisée par l'envoi d'une « enveloppe orange » à chaque cotisant une fois par an, avec une information complète sur ses cotisations et ses droits (tel un relevé bancaire). La couleur orange a été choisie en tant que « couleur d'alerte », pour se démarquer des « enveloppes marron » utilisées par les administrations publiques dans leur correspondance.

Ce système est géré conjointement par la Caisse nationale de la sécurité sociale (Försäkringskassan) et par l'Agence pour la retraite par capitalisation (Premiepensionsmyndigheten).

Le premier envoi a eu lieu en 1999, l'année de l'entrée en vigueur de la réforme. La préparation du projet, tant du point de vue technique (bases de données, systèmes d'information) que du contenu, a démarré en 1994-1995.

Deux objectifs ont présidé à la mise en place du système de l'« enveloppe orange » :

- Informer les cotisants de manière détaillée et régulière sur leur situation, afin de donner des gages de transparence et de favoriser l'appropriation ;
- Stabiliser le système de retraites et décourager toute future majorité d'y apporter des modifications. La réforme suédoise des retraites, de type « big bang », se voulait définitive, le système qu'elle faisait émerger était conçu pour durer plusieurs décennies. Ainsi, l'information et la communication visant à favoriser l'appropriation des principes du nouveau système par le grand public jouent aussi un rôle politique « préventif ».

Le travail de préparation éditoriale de l'information envoyée a été considérable. Les deux organismes chargés du projet se sont appuyés non seulement sur les contributions de juristes ou d'experts financiers, mais aussi des focus groups composés de membres du grand public, consultés très en amont. Selon M. Ole Settergren, responsable du projet à la Caisse nationale de la sécurité sociale dès le début, les focus groups ont montré, à la grande surprise des artisans de la réforme, à quel point les mécanismes du nouveau système étaient difficiles à

comprendre pour le grand public. Les membres des focus groups focalisaient leur attention sur la petite portion de la retraite par capitalisation et trouvaient cet élément perturbant. Un important travail de pédagogie a donc été fait dans la conception du contenu de l'« enveloppe orange ». Des agences de publicité et de relations presse ont également été impliquées. Cinq ou six campagnes de publicité ont été menées pour accompagner les envois de l'« enveloppe orange ».

Selon une étude quantitative menée pour évaluer l'impact de la campagne d'information et la connaissance qu'ont les Suédois du nouveau système, il semble que l'appropriation est très bonne. M. Settergren confirme que « “l'enveloppe orange” est devenue une institution » mais n'est pas encore satisfait des taux de compréhension de l'information envoyée : convaincre les cotisants de l'importance de ces informations reste difficile. Un travail d'amélioration de l'« enveloppe orange » est en cours et doit aboutir en 2009.

Un site web dédié aux retraites a été mis en ligne en 2004 (www.minpension.se), à travers cette interface chaque cotisant a accès à l'information personnelle le concernant. Le site a vocation à remplacer l'« enveloppe orange » dans une dizaine d'années.

Le système de l'« enveloppe orange » offre un exemple intéressant d'utilisation d'une forme de « marketing direct » pour assurer le grand public de la transparence des décisions gouvernementales et démontrer l'impact positif qu'elles ont sur la situation des individus.

De même en Belgique, la mise en œuvre de la réforme de l'administration fédérale, baptisée « Copernic » et lancée sous le premier gouvernement Verhofstadt (1999-2003), s'est appuyée sur une communication de la part des instances fédérales de communication autour d'avantages tangibles pour les fonctionnaires : nouvelles perspectives pour le développement de carrière et la mobilité, nouvelles possibilités de formation, nouvelle structure salariale, un système d'évaluation encourageant le développement personnel ou encore un meilleur cadre de travail à travers des outils plus performants.

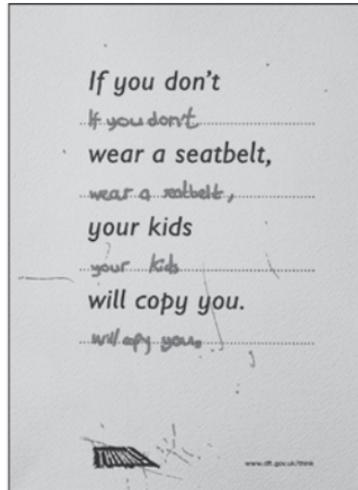
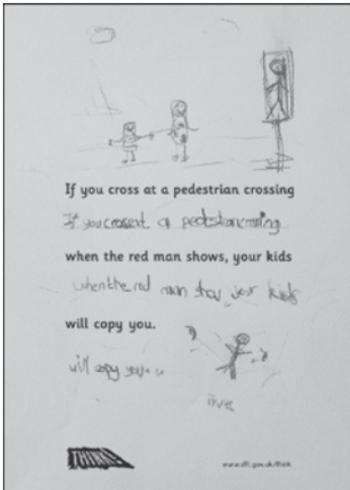
La deuxième règle de base, également issue de la communication « produit », consiste à **trouver des concepts de communication durables**. Cela permet de bénéficier d'un effet cumulatif des messages avec une plus grande cohérence et de pouvoir fédérer plusieurs campagnes.

Dans le cadre de la réforme de la formation continue en cours en Grande-Bretagne, une signature a été choisie et reprise dans tous les outils (brochures, publicité, site Internet...) : « Our future: it's in our hands » (Notre avenir est entre nos mains). Elle est destinée à servir de thème ombrelle à une douzaine de campagnes qui vont s'échelonner entre 2007 et 2012 sur des formations spécifiques, à destination des trois types de cibles décrites précédemment (les PME, les jeunes et les salariés).

De même, toutes les campagnes de communication de la Sécurité routière sont articulées outre-Manche autour d'un même tampon, d'un même slogan « Think », qui signifie « Pensez-y » ou « Soyez prudent sur la route », que vous soyez en voiture, à vélo ou à pied. Pour veiller à cette cohérence

d'ensemble, le COI nomme souvent une agence leader, en charge de la coordination de toutes les agences impliquées dans chaque discipline (relations presse, publicité, marketing direct, Internet...).

Campagnes de communication « Think » de la Sécurité Routière britannique : exemples de supports de communication



Source : site Internet de la Sécurité Routière britannique
(<http://www.thinkroadsafety.gov.uk/index.htm>)

Les efforts de communication ne cessent pas dès la réforme mise en œuvre. Une fois les mesures lancées, il est souvent utile de **communiquer sur les premiers résultats, afin de renforcer l'adhésion**. Et pour un homme politique, de prendre acte des succès qu'il a pu remporter et d'en faire ainsi état lors d'une échéance politique personnelle.

La communication sur ces succès intermédiaires paraît particulièrement nécessaire dans le cadre de sujets complexes comme la réforme de l'État : ainsi le gouvernement italien a-t-il choisi de **commencer par des mesures très simples, visibles et très appréciées** de la population (ex. : déclarations sur l'honneur en remplacement de procédures lourdes, réinscription à l'école par Internet, guichet unique pour les entreprises...) afin de conforter le consensus sur la réforme. Les premiers résultats ont pu être communiqués rapidement : près de quarante-cinq millions de certificats remplacés par des déclarations sur l'honneur, suppression de près de deux-cents types d'autorisations administratives, trente-trois millions de télé-déclarations des revenus par an...

Cette communication liée aux résultats est utile pour les acteurs de la réforme : l'administration américaine organise ainsi des challenges des meilleures performances mensuelles entre ministères, et assure l'envoi de courriels individuels aux agents pour leur communiquer les récentes avancées de la réforme sur leur périmètre.

Par ailleurs, la communication sur les premiers résultats permet de **limiter la portée des discours des opposants à la réforme**. En France, la communication dès les premiers mois

sur la diminution du nombre de morts sur les routes a permis de justifier les mesures restrictives engagées par le gouvernement (par exemple la mise en place de radars automatiques à partir de fin 2003 et des mesures de limitation de la vitesse pilotées par les ministères de l'Intérieur et des Transports).

Plus encore, comme le révèle l'exemple de la réforme des finances publiques au Canada, communiquer sur les impacts bénéfiques d'une réforme est **utile si l'on souhaite aller plus loin et exiger de nouveaux « sacrifices »**.

Quelques recommandations

- 14. Constituer, pour des périodes relativement longues (3 à 5 ans) un « pool » d'agences de communication agréées pour leurs compétences en communication publique, d'intérêt général.**
- 15. Créer des programmes de formation à la communication dans certaines écoles (ex. : ENA...) ainsi que dans les ministères (ex. : enjeux et techniques de communication).**
- 16. Faire suivre des « media-training », formations à la communication avec les médias aux personnes appelées à défendre des projets de réforme devant la presse ou devant des publics « difficiles ».**
- 17. Organiser des échanges de bonnes pratiques en matière de communication entre la sphère publique et les entreprises privées.**
- 18. Clarifier le rôle du SIG et en faire un organe qui soit responsable de l'amélioration des compétences en communication des différents ministères.**

CONCLUSION

Dans ce survol d'un certain nombre de réformes dans une dizaine de pays, il s'est parfois avéré difficile de faire la part des choses entre la communication et l'impact des facteurs conjoncturels dans la réussite des projets. Et l'information que nous avons collectée n'a pas toujours permis de découvrir de nouvelles pratiques, ni des recettes infaillibles...

En fait, nous avons constaté que les règles les plus élémentaires – pédagogie, coopération, implication des acteurs concernés par les réformes – sont les meilleures.

On ne peut pas envisager de réformer, donc en fin de compte d'imposer d'une manière ou d'une autre un changement, si l'on n'explique pas qu'il existe un besoin, une nécessité de réformer.

Ensuite, on ne peut pas préparer une réforme sans dialoguer avec les parties prenantes et en particulier celles qui sont les plus concernées et souvent les plus opposées.

Enfin, on ne peut pas mettre en œuvre une réforme sans alliés, sans relais.

Derrière ces principes de bon sens, existe une exigence de professionnalisme : professionnalisme des politiques, mais aussi des communicants. La communication est partout, on l'a vu, adroite ou maladroite, elle porte ses effets sur les réformes, en accélère le succès ou en précipite l'échec. La communication dispose désormais de techniques très répandues. La question pour nos réformateurs est finalement de savoir s'en servir et de disposer de collaborateurs qui savent le faire.

La France a longtemps été habituée à une culture d'affrontement qui sous-entendait que les réformes devaient nécessairement se faire dans un climat de tension, de confrontation idéologique. Elle est aujourd'hui, comme la majorité des démocraties occidentales, face à des défis économiques et sociaux majeurs. Nous sommes arrivés à un stade où la communication sous toutes ses formes (explication/pédagogie, dialogue/concertation, argumentation...) peut et doit jouer un rôle essentiel. Sans recettes miracles mais avec beaucoup de bon sens, d'ouverture d'esprit, de respect de l'autre et de professionnalisme. Mais la communication n'est qu'un outil et la réforme virtuelle, qui ne reposerait que sur la communication dans sa conception et dans sa réalisation, serait un danger grave pour un pays qui a besoin de réformes véritables.

REMERCIEMENTS

Président

- **Jean-Claude Boulet,**
Président, Harrison & Wolf

Rapporteur

- **Cyrille Bessière,**
Consultant, The Boston Consulting Group

Membres du groupe

- **Olivier Beaunay,**
Directeur Général, Olivier & Compagnie
- **Fabienne Bothy-Chesneau,**
Directrice de la communication, Gide Loyrette Nouel
- **Pierre Grémion,**
Chercheur, Centre de sociologie des organisations
- **Anne-Gabrielle Heilbronner-Lahoud,**
Inspectrice des finances, Directrice de l'audit et des risques, SNCF
- **Dominika Tomaszewska,**
Consultante, Harrison & Wolf
- **Mary Varkados,**
Directrice de la communication France et Europe du Sud-Ouest, GE Money Bank (Groupe General Electric)

Le groupe de travail tient particulièrement à remercier les personnes suivantes pour leurs contributions qui ont stimulé la réflexion :

En France

- **Thierry Chopin,**
Directeur des études à la Fondation Robert Schuman
- **Vincent de Bernardi,**
ancien Directeur du Service d'information du gouvernement (SIG) de 2005 à 2007, membre du Club de Venise (organe d'échange entre les responsables des services nationaux d'information européens)
- **Olivier Fleurot,**
Président du réseau Publicis Worldwide
- **Jean-Dominique Giuliani,**
Président de la Fondation Robert Schuman
- **Eric Giuly,**
Président de Publicis Consultants
- **Maurice Levy,**
Président de Publicis
- **Jean-Yves Nicolas,**
Administrateur du Centre d'information sur l'Europe
- **Raymond Soubie,**
Conseiller du Président de la République pour les affaires sociales

En Allemagne

- **Jean-François Boittin,**
Ministre conseiller pour les affaires économiques,
Ambassade de France
- **Horst Classen,**
Conseiller d'Angela Merkel chargé de la politique
économique
- **Professor Dr. Michael Eilfort,**
Directeur de la Fondation Stiftung Marktwirtschaft
- **Professor Dr. Joachim Jens Hesse,**
Président de l'International Institute for Comparative
Government and European Policy (ISE)
- **Konrad Klingenburg,**
Responsable du planning politique de la DGB
(confédération des syndicats allemands)

En Belgique

- **Olivier Alsteens,**
Directeur général de la Direction de la communication
extérieure, membre du Club de Venise (organe d'échange
entre les responsables des services nationaux
d'information européens)
- **Amaia Betelu,**
Associate Account Director Public Affairs, Edelman
(conseil en relations publiques)
- **Jean-Luc Horward,**
Conseiller pour l'enseignement supérieur, cabinet du
ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche
scientifique et des Relations internationales de la
Communauté française

- **Rebecca Snazell,**

Associate Account Director Public Relations, Edelman

Au Canada

- **Elly Alboim,**

Dirigeant d'EarnsCliffe (agence de conseil canadienne spécialisée en gestion des relations publiques et de communication gouvernementale)

- **Philippe Gervais,**

Conseiller principal chez Capital Hill, ancien Conseiller principal et adjoint de direction des ministres fédéraux du Revenu et des Travaux Publics, du Vice-Premier ministre du Québec et du Président du Conseil du Trésor

- **Line Maheux,**

en charge des relations avec le gouvernement chez Bell Canada, ancienne Conseillère communication et médias du Premier ministre Stephen Harper, ancienne Directrice de communication du Premier ministre de l'Ontario

- **Peter Nicholson,**

ancien Conseiller économique auprès du ministre des Finances canadien de 1994 à 1995, ancien Conseiller auprès du Premier ministre canadien de 2003 à 2006, Dirigeant du Council of Canadian Academies depuis 2006

En Italie

- **Franco Bassanini,**

ancien ministre italien de l'Administration Publique et de la Réforme de l'Etat de 1996 à 2001, membre du Conseil d'Administration de l'ENA

Aux États-Unis

- **Caroline Bartholomew,**
ancien Chef de cabinet de Nancy Pelosi, ancienne Présidente de la commission USA-Chine pour les affaires économiques et de sécurité
- **Clark Camper,**
General Electric, Government Relation Global Leader
- **William Galston,**
Chercheur et expert au sein de Brookings Institution (think-tank démocrate), ancien Conseiller de Bill Clinton et d'Al Gore, spécialiste de la vie politique américaine
- **Nancy Mathis,**
Présidente de First Take Communication (conseil en interventions médiatiques), ancienne journaliste TV et radio, ancienne Directrice de la communication du programme national d'apprentissage de l'Administration Clinton « National School-to-Work Office »
- **Larry Moscow,**
Vice-président, Luntz & Maslansky (agence spécialisée dans les stratégies d'opinion)
- **Norman Ornstein,**
commentateur de la vie politique américaine, membre de American Enterprise Institute for Public Policy Research (think-tank conservateur)
- **Jonathan Rauch,**
Chercheur et expert au sein de Brookings Institution (think-tank démocrate), journaliste et spécialiste de la politique intérieure américaine

- **Douglas Smith,**
ancien conseiller communication de l'équipe Clinton (1994-1999), consultant chez Hill & Knowlton (agence conseil en communication)
- **Jeff Surrell,**
Vice-président, Edelman (réseau indépendant de relations publiques)

En Grande-Bretagne

- **Alan Bishop,**
Président du Central Office of Information (COI), membre du Club de Venise (organe d'échange entre les responsables des services nationaux d'information européens)
- **Alison Hoad,**
Young & Rubicam UK (agence conseil en publicité et communication)
- **Ilan Jacobs,**
General Electric, Government Relation Manager, Europe Middle East Africa (EMEA)
- **John Poorta,**
Vice-Président de Leo Burnett UK (agence conseil en publicité et communication)
- **Matthew Taylor,**
ancien Dirigeant du think-tank Institute of Public Policy Research, ancien Conseiller en stratégie de Tony Blair, Chief Executive de la Royal Society for the Encouragement of Arts, Manufactures and Commerce (RSA)

- **Miles Webber,**
General Electric, Head of Government Relation Europe
Middle East Africa (EMEA)
- **Philip Whyte,**
chercheur au sein du think-tank pro-européen Centre for
European Reform (CER)

En Suède

- **Anna Hedborg,**
Parti Social-démocrate, ancienne ministre en charge des
retraites (1994-1996)
- **Bo Könberg,**
Parti Libéral, ancien ministre en charge des retraites
(1991-1994), a constitué et présidé la Commission nationale
en charge de l'élaboration du projet de la réforme
- **Ole Settergren,**
Directeur de la division des retraites au sein de la Caisse
nationale de la sécurité sociale

L'Institut Montaigne tient à signaler que les propos tenus dans le présent rapport sont le fruit d'un travail collectif. Ils n'engagent donc en aucun cas les participants au groupe de travail, ni à titre individuel, ni à titre professionnel.

LES PUBLICATIONS DE L'INSTITUT MONTAIGNE

- Après le Japon, la France...
Faire du vieillissement un moteur de croissance
Romain Geiss (décembre 2007)
- Au nom de l'Islam...
Quel dialogue avec les minorités musulmanes en Europe ?
Antonella Caruso (septembre 2007)
- L'exemple inattendu des « Vets »
Comment ressusciter un système public de santé
Denise Silber (juillet 2007)
- Vademecum 2007-2012
Moderniser la France
(mai 2007)
- Après Erasmus, Amicus
Pour un service civique universel européen
(avril 2007)
- Quelle politique de l'énergie pour l'Union européenne ?
(mars 2007)
- Sortir de l'immobilité sociale à la française
Anna Stellingner (novembre 2006)
- Avoir des leaders dans la compétition universitaire mondiale
(octobre 2006)
- Comment sauver la presse quotidienne d'information
(août 2006)
- Pourquoi nos PME ne grandissent pas
Anne Dumas (juillet 2006)
- Mondialisation : réconcilier la France avec la compétitivité
(juin 2006)
- TVA, CSG, IR, cotisations...
Comment financer la protection sociale
Jacques Bichot (mai 2006)
- Pauvreté, exclusion : ce que peut faire l'entreprise
(février 2006)

- Ouvrir les grandes écoles à la diversité (janvier 2006)
- Immobilier de l'État : quoi vendre, pourquoi, comment (décembre 2005)
- 15 pistes (parmi d'autres...) pour moderniser la sphère publique (novembre 2005)
- Ambition pour l'agriculture, libertés pour les agriculteurs (juillet 2005)
- Hôpital : le modèle invisible
Denise Silber (juin 2005)
- Un Contrôleur général pour les Finances publiques (février 2005)
- Mondialisation et dépossession démocratique : le syndrome du gyroscope
Luc Ferry (décembre 2004)
- Cinq ans après Lisbonne : comment rendre l'Europe compétitive (novembre 2004)
- Ni quotas, ni indifférence : l'entreprise et l'égalité positive
Laurent Blivet (octobre 2004)
- Pour la Justice (septembre 2004)
- Régulation : ce que Bruxelles doit *vraiment* faire (juin 2004)
- Couverture santé solidaire (mai 2004)
- Engagement individuel et bien public (avril 2004)
- Les oubliés de l'égalité des chances (janvier 2004 - réédition septembre 2005)
- L'hôpital réinventé (janvier 2004)
- Vers un impôt européen ? (octobre 2003)

- Compétitivité et vieillissement
(septembre 2003)
- De « la formation tout au long de la vie » à l'employabilité
(septembre 2003)
- Mieux gouverner l'entreprise
(mars 2003)
- L'Europe présence (tomes 1 & 2)
(janvier 2003)
- 25 propositions pour développer les fondations en France
(novembre 2002)
- Vers une assurance maladie universelle ?
(octobre 2002)
- Comment améliorer le travail parlementaire
(octobre 2002 - épuisé)
- L'articulation recherche-innovation
(septembre 2002)
- Le modèle sportif français : mutation ou crise ?
(juillet 2002 - épuisé)
- La sécurité extérieure de la France
face aux nouveaux risques stratégiques
(mai 2002)
- L'Homme et le climat
(mars 2002)
- Management public & tolérance zéro
(novembre 2001)
- Enseignement supérieur :
aborder la compétition mondiale à armes égales ?
(novembre 2001 - épuisé)
- Vers des établissements scolaires autonomes
(novembre 2001 - épuisé)

Les publications peuvent être obtenues auprès
du secrétariat de l'Institut (Tél. : 01 58 18 39 29)
et sont également téléchargeables sur le site internet :

www.institutmontaigne.org

INSTITUT MONTAIGNE



Suez
Dexia
Accor Services
The Boston Consulting Group
Axa
Amber Capital
Carrefour
Areva
Renault sas
Né Kid
Rallye - Casino
AGF
Air France KLM
Servier Monde
Groupama
Bouygues
BNP Paribas
Urbania & Adyal
Ernst & Young
Development Institute International - Dii
SOMDIAA
Groupe Caisse d'Épargne
Bolloré
Ineum Consulting
SNCF Groupe
Aegis Media France
McKinsey & Company
Lazard Frères
Deutsche Bank France
A.T. Kearney
Groupe TFN
Accenture
Michel Tudel & Associés
EADS
Acticall
Pierre & Vacances
LVMH - Moët-Hennessy - Louis Vuitton
Schneider Electric
Experian
Barclays Private Equity
Caisse des Dépôts
APC - Affaires Publiques Consultants
Groupe Dassault
Amgen
IDI
Eurazeo

SOUTIENNENT L'INSTITUT MONTAIGNE

INSTITUT MONTAIGNE



Pfizer
RTE Réseau de Transport d'Electricité
HSBC France
Tecnet Participations
CNP Assurances
HDF
Neuf Cegetel
GL Trade
PricewaterhouseCoopers
Rothschild & Cie
Sodexo
VINCI
abertis
JeantetAssociés
The Royal Bank of Scotland France
BearingPoint
Veolia Environnement
Janssen-Cilag, groupe Johnson & Johnson
Capgemini
GE Money Bank
Microsoft
Vivendi
AstraZeneca
Kraft Foods France
TowerBrook Capital Partners
Média-Participations
Viel & Cie
NYSE Euronext
KPMG S.A.
sia conseil
Assemblée des Chambres Françaises de Commerce et d'Industrie
Tilder
M6
Wendel Investissement
Total
Davis Polk & Wardwell
Hameur
3i France
august & debouzy avocats
JT International
Facom
Mercer
WordAppeal
Ricol, Lasteyrie et Associés

SOUTIENNENT L'INSTITUT MONTAIGNE

Imprimé en France
Dépôt légal : mai 2008
ISBN : 1771-6764
Achevé d'imprimer en mai 2008

INSTITUT MONTAIGNE



COMITÉ DIRECTEUR

Claude Bébéar Président

Henri Lachmann Vice-président et trésorier

Philippe Manière Directeur général

Nicolas Baverez Économiste, avocat

Jacques Bentz Président, Tecnet Participations

Guy Carcassonne Professeur de droit public, Université Paris X-Nanterre

Christian Forestier Membre du Haut conseil de l'éducation

Françoise Holder Administrateur, Holder sas

Ana Palacio Ancienne ministre espagnole des Affaires étrangères

Jean-Paul Tran Thiet Avocat associé, White & Case

Philippe Wahl Conseiller du Board, The Royal Bank of Scotland

Lionel Zinsou Associé-gérant, Banque Rothschild & Cie

PRÉSIDENT D'HONNEUR

Bernard de La Rochefoucauld Fondateur, Institut La Boétie

CONSEIL D'ORIENTATION

PRÉSIDENT

Ezra Suleiman Professeur de science politique, Université de Princeton

Olivier Blanchard Professeur d'économie, MIT

Jean-Pierre Boisivon Conseiller, Institut de l'entreprise

Laurent Cohen-Tanugi Avocat international

François Ewald Chercheur, universitaire

Michel Godet Professeur, CNAM

Henri Hude Philosophe, universitaire

Erik Izraelewicz Directeur adjoint et directeur des rédactions, *La Tribune*

Jean-Hervé Lorenzi Économiste, universitaire

Elisabeth Lulin Présidente, Paradigmes et caetera

Yves Mény Politologue, directeur, Institut Universitaire Européen de Florence

Sophie Pedder Chef du bureau parisien, *The Economist*

Alain-Gérard Slama Journaliste, universitaire



Comment communiquer la réforme

« *La parole est moitié à celui qui parle, moitié à celui qui écoute* ». La sagesse de Montaigne était une fois de plus visionnaire : à l'ère des media et de la démocratie d'opinion, le politique ne peut rien entreprendre sans s'assurer d'abord que son discours est audible et compris. La construction d'un consensus est une étape-clé dans le processus de transformation, ce qui donne à la communication un rôle central à *tous* les stades de la réforme, et plus seulement en *aval* de l'action politique. De la conception à l'adoption puis à la mise en place des changements, une bonne préparation de l'opinion est la condition du succès. Nombre d'échecs passés s'expliquent plus par une défaillance à ce niveau que par on ne sait quelle « irréformabilité » de la France...

Dans ce rapport, le groupe de travail *Communiquer la réforme* de l'Institut Montaigne procède à un diagnostic documenté de cette problématique à partir de nombreux exemples français et étrangers. Il identifie ensuite les facteurs de succès d'une bonne communication en matière de réforme et formule 18 recommandations concrètes.