



Résumé

Dans le débat public français, le thème d'une France devenue « 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.

Au lieu de regretter les élans du passé, ce rapport vise à analyser les bonnes pratiques de communication sur les réformes, en France et à l'étranger. La communication des réformes répond à quatre objectifs : sensibiliser aux enjeux, entamer le dialogue, engager la réforme en faisant adhérer l'opinion et les parties prenantes, accompagner le changement.

Sans prétendre établir une liste exhaustive des bonnes pratiques, ce rapport vise à enrichir la réflexion sur le rôle de la communication dans la mise en œuvre des grandes réformes suivantes :

- Réformes de l'État (Canada, Italie, États-Unis, Nouvelle-Zélande) ;
- Réformes des retraites (Suède, États-Unis, Grande-Bretagne) ;
- Réformes de l'éducation et de la formation permanente (États-Unis, Grande-Bretagne, Espagne, Belgique) ;
- Réformes liées à l'Europe.

L'opinion publique : prête ou préparée

Les réformes induisent des concessions plus ou moins importantes pour une partie de la population. Le succès de la réforme sera ainsi facilité si l'opinion est sensibilisée aux enjeux et à la nécessité de réformer. Des événements brutaux (comme une crise économique) peuvent permettre cette prise de conscience. Sinon, il appartient aux promoteurs de la réforme de « préparer » l'opinion à sa nécessité.

Face à la relative perte de crédibilité de la sphère politique vis-à-vis de l'opinion, le recours aux experts, voire à d'autres relais (comme des stars de la chanson...) ou simplement « l'homme de la rue », est parfois jugé utile.

Mais dans certains cas, en dépit de rapports d'experts, d'analyses de « *think tanks* »... l'opinion peut ne pas percevoir l'importance de la réforme. Il appartient alors au gouvernement de mener une communication sur les enjeux de la réforme et le bien-fondé des mesures ; une telle communication permet aussi de préempter l'espace médiatique au détriment des opposants.

Quelques recommandations

1. 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, mieux cerner les opposants et apprécier les efforts de sensibilisation à accomplir.
2. Généraliser la 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. « Benchmarking » plus systématiquement la communication réalisée pour des problématiques comparables dans des pays pouvant servir de référence crédible.

Un leader, sinon rien

Étant donné la longueur du processus de réforme et l'énergie nécessaire pour dépasser toutes les résistances, l'implication forte et dès le début d'un leader politique (Premier ministre, ministre en charge de la réforme...) est indispensable.

En amont, l'engagement d'un leader crédible facilite le travail de sensibilisation et de conviction. Ses interventions contribuent à apporter la vision du changement. Le leader politique pourra également veiller à la coordination et à la cohérence des messages et des interventions de ses collaborateurs. Par ailleurs, la présence d'un leader, inscrite dans la durée, renforce la crédibilité des équipes en charge et leur apporte le soutien nécessaire pour lever les résistances.

Enfin, très exposé, le leader devra veiller à ce que la réforme soit perçue comme cohérente vis-à-vis de la politique du gouvernement et du discours politique.

Quelques recommandations

4. Identifier en amont un porteur de la réforme 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 du bien-fondé de la réforme, sans considérer que celle-ci est acquise aux mesures.

Très en amont, la dimension communication

En France, les équipes en charge des réformes ont pu avoir parfois tendance à considérer que la communication est un instrument tactique qui doit intervenir une fois la réforme élaborée.

Pourtant, l'intégration de la dimension communication en amont des réformes permet d'optimiser la préparation des efforts de sensibilisation. Elle vise de plus à faire émerger des propositions communicables, faciles à comprendre et à mettre en œuvre, en choisissant notamment l'angle d'attaque et le champ lexical appropriés. Elle permet enfin d'identifier les différentes parties prenantes et d'anticiper leurs réactions.

Des pays comme la Belgique ou le Royaume-Uni ont ainsi mis en place de véritables structures au sein des instances gouvernementales, en charge de la gestion et de la conduite de la communication sur les réformes.

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 (collaborateur expérimenté ou représentant d'une agence conseil) ; veiller à la collaboration entre ce correspondant « politique » et les services de communication du ministère.
8. Établir une cartographie des forces en présence.
9. Systématiser l'utilisation d'une *check-list 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.

Dialoguer, dialoguer, dialoguer

Il est de plus en plus difficile d'imposer des décisions de manière verticale et autoritaire. La consultation des différentes parties prenantes peut prendre différentes formes selon les objectifs et les cultures nationales. En Suède par exemple, les autorités recherchent généralement un consensus entre partis politiques.

Plus globalement, une vaste consultation peut s'avérer bénéfique. Elle permet de donner un gage d'ouverture, de désamorcer d'éventuelles tensions et d'intégrer dans le projet de réforme des points cruciaux pour les parties prenantes. L'implication des parties prenantes est par ailleurs essentielle lorsque celles-ci (ex. : fonctionnaires) sont les acteurs du changement.

Les équipes en charge de la réforme doivent naturellement recourir aux outils pertinents pour être à l'écoute : les enquêtes quantitatives ou qualitatives, les forums de discussion (sur

Internet notamment), les focus groups... sont autant d'outils qui permettent aux équipes de comprendre l'état de l'opinion, de tester les mesures ou encore d'affiner les messages.

Quelques recommandations

11. Engager le dialogue en priorité avec la partie prenante la plus directement concernée par la réforme.
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 ».

Communiquer : un vrai métier

Une fois un projet de réforme adopté, il s'agit d'expliquer la réforme à toutes les parties concernées, de les convaincre de son intérêt et, si possible, de les faire adhérer.

Des plans de communication complets, utilisant toutes les techniques appropriées (relations presse, publicité offline et online, marketing direct...) doivent être alors élaborés.

Comme en communication « produit », il convient d'identifier le bénéfice pour les parties prenantes.

Les équipes en charge de la communication pourront aussi rechercher des concepts durables, afin de bénéficier d'une plus grande cohérence et de pouvoir fédérer plusieurs campagnes autour d'un même concept.

Enfin, une fois les mesures lancées, il est souvent utile de communiquer rapidement sur l'avancement de la réforme et les premiers résultats, afin de renforcer l'adhésion et de limiter la portée des discours des opposants.

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.
15. Créer des programmes de formation à la communication dans certaines écoles (ex. : ENA) ainsi que dans les ministères.
16. Faire suivre des « media-training » aux personnes appelées à défendre des projets de réforme.
17. Organiser des échanges de bonnes pratiques 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.