LA COMMUNICATION RELATIVE AU RISQUE : Principes généraux

***P. Hupet*[1]**

RESUME *: Le propos de cet article consiste à dégager les principes généraux qui charpentent le processus de communication dans le domaine du risque moderne. Il s'agit, dans un premier temps, de montrer pourquoi et comment l'incertitude, si intimement liée au concept de risque, est susceptible de constituer, non pas un obstacle rédhibitoire mais bien une source de cohésion sociale, dès lors qu'elle est intégrée au débat public, préalable à l'élaboration d'une politique de gestion du risque. Dans un second temps, nous verrons en quoi l'acceptation de l'incertitude détermine son mode de gestion. Et, enfin, nous insisterons sur la nécessaire corrélation entre, d'une part, la mise en oeuvre d'une politique cohérente de gestion du risque et, d'autre part, le déploiement d'une communication réellement pertinente, fondée sur un diagnostic rigoureux du système envisagé.*

SUMMARY *: This article aims to point out general principles of communication process in the field of modern risks. First of all, we will suggest that the concept of « uncertainty » is intimately connected with risk and decision-making process. In that respect, recognizing « uncertainty » within the sphere of public debate on risk issue could improve the social legitimacy of the decision. Second, we will see how social acceptability of uncertainties determines the ways of managing the risks. Eventually, we will stress the point that there is a necessary correlation between risk management strategy and effective risk communication program.*

I – INTRODUCTION

L'actualité récente, dans le domaine agroalimentaire, dans l'industrie chimique ou le secteur de l'énergie par exemple, indique que l'ensemble des décideurs, tant publics que privés, adhère, peu ou prou, au postulat d'une nécessaire révision des pratiques en matière de gestion et de communication du risque. Mais à ce stade du processus, la plupart des acteurs s'interrogent toujours sur la nature exacte des changements à envisager : communiquer, oui, mais comment ? pour dire quoi ? et à qui ? Tous s'interrogent, avec plus ou moins de sincérité, sur les objectifs et les enjeux d'une dynamique qui semble échapper aux structures décisionnelles classiques.

[1] NetRAM, Network for Risk Analysis and Management, rue Dartois 44, 4000 Liège, Belgique, www.netram.net
Pierre HUPET, juriste et politologue, chercheur à l'Université de Liège, administrateur délégué du centre NetRAM.
NetRAM coordonne des activités de consultance, de formation et de recherche, dans le domaine des risques modernes, en s'appuyant sur un réseau d'experts et de collaborateurs scientifiques de haut niveau, issus de toutes les disciplines mobilisées par l'analyse du risque (www.netram.net).
Cet article est inspiré d'une conférence donnée par Pierre Hupet, à maintes reprises, en Belgique et en France. Il est extrait du dossier « *Vers de nouveaux modes de communication sur les risques »*, publié par Sébastien Brunet et Pierre Hupet aux Editions Kluwer, coll. « *Sécurité au travail, de A à Z »*, Bruxelles, 2002. Le lecteur trouvera dans cet ouvrage de précieux développements consacrés à la gestion de la sécurité en entreprise, essentiellement sous l'angle de la communication interne.

Participation, concertation, communication… La nouvelle terminologie du pouvoir se réfère désormais à une série de concepts qui traduisent la nécessité de réorganiser la gestion des affaires publiques, dans le sens d'une plus grande ouverture à des acteurs qui, auparavant, étaient exclus du processus décisionnel.

Cette nécessité semble induite, dans une certaine mesure, par l'émergence - réelle ou prétendue - d'un nouveau « contrat social » qui aurait pour effet, dit-on, d'insuffler une culture différente dans le traitement de la chose publique. Plus prosaïquement, elle résulte de plusieurs facteurs de type sociologique dont deux, au moins, paraissent déterminants.

Tout d'abord, les acteurs en question, issus de ce qu'il est convenu d'appeler la « société civile », disposent aujourd'hui d'un capital d'expertise tout à fait performant, construit et entretenu par des réseaux d'information dont l'excellence n'a rien à envier aux structures classiques de production du savoir sur lesquelles s'appuie généralement l'autorité publique. Cette expertise, rarement contestable, permet à la « société civile » d'exercer les pressions adéquates et de se poser en interlocuteur, non seulement crédible, mais aussi, de plus en plus, politiquement et stratégiquement incontournable.

Ensuite, l'extraordinaire complexité des problématiques modernes, soumises à l'arbitrage du décideur, s'accommode mal d'un processus décisionnel, volontiers péremptoire. Complexité technique, bien sûr, mais aussi sociologique, dans le sens où la rareté des ressources et de l'espace disponibles engendre des conflits d'intérêts de plus en plus virulents. Ce qui est vrai dans le champ des politiques de gestion de l'environnement l'est tout autant dans le domaine des risques technologiques. Dans tous ces cas, le décideur, public ou privé, se voit confronté à un très haut degré d'incertitude, technique ou sociétale, qui l'oblige à revoir sa politique de gestion, pour y intégrer des enjeux nouveaux, exprimés et défendus par des acteurs non institutionnels que l'on ne peut plus feindre d'ignorer.

Ainsi donc, la conjonction de ces deux facteurs, que sont l'expertise partagée et l'incertitude croissante, impose aux décideurs, tant publics que privés, une révision durable de leurs stratégies et politiques de gestion.

L'élément clé d'une telle révision se situe immanquablement dans le champ de la communication, entendue comme *processus rationnel favorisant l'émergence de représentations communes autour d'objets ou de situations donnés, en vue d'une action concertée impliquant plusieurs partenaires.*

Notre propos, tout au long de cet article, consiste à dégager les principes généraux qui charpentent ce processus. Il s'agira, dans un premier temps, de montrer pourquoi et comment l'incertitude, si intimement liée au concept de risque, est susceptible de constituer, non pas un obstacle rédhibitoire mais bien une source de cohésion sociale, dès lors qu'elle est intégrée au débat public, préalable à l'élaboration d'une politique de gestion du risque. Dans un second temps, nous verrons en quoi l'acceptation de l'incertitude détermine son mode de gestion. Et, enfin, nous insisterons sur la nécessaire corrélation entre, d'une part, la mise en oeuvre d'une politique cohérente de gestion du risque et, d'autre part, le déploiement d'une communication réellement pertinente, fondée sur un diagnostic rigoureux.

II - ACCEPTER L'INCERTITUDE

Disons d'emblée que cette politique nouvelle, pour avoir quelque chance de succès, ne pourra se satisfaire de modifications « cosmétiques », inspirées du *marketing* ou du *public relation*. Elle ne pourra faire l'économie d'une authentique révision de quelques axiomes politico-culturels qui fondaient jusqu'ici les relations entre les trois acteurs essentiels que sont le scientifique, le politique et le citoyen, auxquels il convient d'ajouter l'acteur économique dont l'influence, on le sait, est considérable.

L'un de ces axiomes, solidement ancré quoique particulièrement néfaste, plonge ses racines dans cette contre-vérité selon laquelle l'exercice du pouvoir, ou du moins sa représentation publique, serait incompatible avec la notion d'incertitude. De cette contre-vérité première découle une série de malentendus, entretenus par des pratiques et

réflexes dont on ne songe plus à évaluer la pertinence.

L'analyse des différentes crises récentes fait clairement apparaître l'urgente nécessité d'apprendre ou de réapprendre à *oser l'incertitude*.

Cette formule est à la fois paradoxale et évocatrice des conclusions essentielles auxquelles se rendent la plupart des recherches dans le domaine de la gestion du risque et de la communication relative à celui-ci. L'on pourrait synthétiser ces conclusions sous forme de deux énoncés, apparemment contradictoires :

- D'une part, les structures actuelles de la chaîne décisionnelle tolèrent mal l'incertitude.
- Alors que, d'autre part, le débat public intégrant l'incertitude favorise l'adhésion et l'action concertée.

Ces deux constats en appellent un troisième : le principe de précaution est trop souvent perçu par le décideur comme privilégiant l'immobilisme en vertu d'un autre postulat, erroné lui aussi, selon lequel le public exigerait le « risque zéro ». La précaution, ainsi entendue, prend des allures de « patate chaude », pour le moins inconfortable puisqu'elle exige du décideur qu'il sacrifie l'enjeu technico-économique sur l'autel de la tranquillité publique. Ce sacrifice est d'autant moins gérable qu'il est, dans bien des cas, contraire à l'intérêt général. Ainsi comprise, la précaution mène donc à l'impasse.

Pour comprendre ce fourvoiement, il est utile de décrire, par étapes, le schéma de pensée qui sous-tend les deux constats fondamentaux.

1. L'INCOMPATIBILITE PRETENDUE ENTRE AUTORITE ET INCERTITUDE

Dans nos pays latins, le prestige attaché à l'exercice du pouvoir s'accommode mal de situations comportant une marge non négligeable d'incertitude. L'allergie est particulièrement vive dans le domaine du risque, puisque la sécurité publique relève traditionnellement des fonctions régaliennes de l'Etat.

L'incertitude publiquement reconnue équivaut, dit-on, à un suicide politique : le mandataire public, détenteur de l'autorité, est censé garantir la sécurité dans tous les domaines où le citoyen lui en a confié la responsabilité. A défaut, il perdrait toute crédibilité. C'est du moins la conception qui prévaut dans les sphères du pouvoir, dans la mesure où, par projection sans doute, le décideur prête à l'opinion publique des intentions qu'elle n'a pas nécessairement. Convaincu que ses électeurs attendent de lui la protection universelle, mais confronté par ailleurs à la très réelle incertitude qui caractérise les risques modernes, le décideur s'enferre trop souvent dans une logique quelque peu schizophrène qui handicape son action.

D'une part, l'*exercice* du pouvoir l'oblige à traiter l'incertitude : son évaluation, sa gestion et, dans la mesure du possible, sa réduction s'inscrivent effectivement à l'agenda du décideur qui s'entoure, pour ce faire, d'un panel d'experts aux compétences diverses. D'autre part, la *représentation* du pouvoir, c'est-à-dire ce moment critique où l'autorité se trouve confrontée à l'opinion, conduit le décideur à éluder l'incertitude, soit en la minimisant, soit en la niant. L'on assiste alors au jeu classique de la « langue de bois », voire du *black out* le plus complet, le décideur cherchant à préserver son autorité et sa crédibilité par la dissimulation de son agenda effectif.

Il va sans dire que cette ambivalence n'échappe à personne. Alertée par une « communication » officielle, stéréotypée, qui ne convainc personne, l'opinion a tôt fait de se dresser contre l'autorité, et le décideur y verra sans doute l'expression de l' « irrationalité » du consommateur, ce qui aura pour effet de confirmer à ses yeux le bien-fondé d'une gestion strictement experte des risques, dans le confort et la discrétion des cabinets. Cercle vicieux.

L'analyse objective tend à démontrer, au contraire, que l'incertitude en soi constitue rarement le véritable enjeu d'un phénomène de crise. C'est bel et bien le hiatus entre l'exercice du pouvoir et sa représentation, qui focalise la méfiance et cristallise un conflit. Notons que le conflit est généralement plus ancien et plus profond. Non pas conjoncturel mais bien structurel, dans la mesure où il trahit une tension récurrente du corps social, relative à la manière dont s'exerce l'autorité publique.

L'incertitude en cause, présentée comme *objet* de la crise, n'en est en fait que l'*occasion*.

A contrario, certaines crises de nature similaire connaissent un dénouement rapide et relativement serein, favorisé par l'unité entre l'exercice du pouvoir et sa représentation, entre l'agenda effectif et l'agenda public. Unité impliquant nécessairement la reconnaissance de l'incertitude, voire de l'impuissance du décideur en présence d'un risque nouveau. En

soi, cette reconnaissance est porteuse d'un double message dont l'authenticité répond précisément aux attentes de l'opinion. D'une part, elle indique que le décideur ne cherche pas à privilégier son statut particulier au détriment de l'intérêt général. D'autre part, elle convie plus ou moins explicitement l'ensemble des forces disponibles à la recherche d'une solution réellement pertinente.

2. ACCEPTABILITE SOCIALE DU RISQUE ET DIFFUSION DE L'INFORMATION

La gestion du risque, fondée sur la seule approche technico-scientifique et réticente à reconnaître l'incertitude, ne sert pas la crédibilité du décideur. Elle contribue, au contraire, à nouer des conflits qui paralysent l'action publique ou la rendent infiniment plus onéreuse.

Contrairement à l'idée reçue, très en vogue elle aussi, alors même que chacun pressent qu'elle ne tient pas, le public n'exige pas le risque zéro.

Quels que soient son niveau d'instruction, sa profession ou son origine culturelle, le citoyen, fût-il « ordinaire », dispose d'une connaissance naturelle, spontanée, empirique, du concept de risque. Il sait que toute activité humaine comporte une série d'apports potentiellement bénéfiques, balancés par un lot plus ou moins important d'apports potentiellement néfastes. Il sait aussi que cette réalité ne disparaît pas, loin s'en faut, du fait de la spécialisation et de la collectivisation sans cesse croissantes d'un ensemble d'activités qui échappent désormais à son contrôle individuel. « On ne fait pas d'omelette sans casser des œufs ». *A fortiori* si l'omelette doit nourrir dix millions de personnes. Tout le monde sait cela.

Le citoyen, fût-il « ordinaire », est en outre parfaitement capable de comprendre que la gestion d'un risque, quel qu'il soit, implique nécessairement une démarche analytique permanente, portant sur les nombreux aspects du rapport coût-bénéfice. Il en est d'autant plus capable qu'il pratique lui-même cette démarche, plus ou moins consciemment, à chaque instant de sa vie, face aux innombrables choix que lui impose l'existence, dans un monde qu'il sait irrémédiablement incertain.

Pour ces deux raisons, le citoyen n'exige pas le risque zéro. En revanche, il exige que la prise en charge du risque par ceux qui le représentent soit exécutée *de bonne foi*. Il attend donc de l'autorité publique qu'elle adopte les mesures adéquates, au terme d'un processus de communication authentique. A défaut de s'y soumettre, l'autorité s'expose à de violentes réactions de rejet, motivées par un sentiment de trahison et caractérisées par des revendications, sans doute excessives, mais parfaitement légitimes.

3. L'EMERGENCE DE REPRESENTATIONS COMMUNES, EN VUE D'UNE ACTION CONCERTEE

L'acceptation de l'incertitude et la diffusion de l'information correspondante permettent, d'une part, l'émergence de représentations communes autour d'une problématique naissante et, d'autre part, la prise de décision collective en vue d'une action concertée, fondée précisément sur ces représentations communes.

Ainsi compris, le principe de précaution redevient praticable. Soulignons toutefois que cette *précaution de fond* se distingue clairement de la *précaution d'urgence*, dans le sens où la première s'exerce dans le long terme, de manière proactive, structurée et systématique, alors que la seconde se pratique dans le court terme, de manière réactive, non structurée et chaotique. Il faut malheureusement constater que la précaution de fond demeure exceptionnelle dans la gestion du risque, tant publique que privée. Force est de constater que l'écrasante majorité des interventions se revendiquant du principe de précaution représentent, en fait, quoi qu'en disent leurs auteurs, des actions d'urgence, réactives, non structurées et chaotiques.

Ces recours fréquents à la précaution d'urgence monopolisent l'attention des médias, au point d'occulter complètement la précaution de fond. La précaution d'urgence - et son cortège de drames spectaculaires - devient ainsi, peu à peu, inexorablement, la précaution *tout court*, renforçant dans les esprits l'idée - pourtant fausse, comme on l'a vu - selon laquelle la précaution serait synonyme de paralysie économique et d'abstention technologique.

III - GERER L'INCERTITUDE

Compte tenu de ce qui précède, le principe de précaution peut être analysé, non pas tant comme une règle de responsabilité susceptible de sanctionner le décideur *a posteriori*, mais bien comme une règle processuelle susceptible d'influencer *a priori* l'organisation du débat public en vue de la prise de décision.

A première vue, la précaution s'apparente donc à la prévention. L'une et l'autre, en effet, poursuivent un objectif commun : éviter le dommage. Cette parenté entre les deux concepts n'est toutefois pas complète, dans la mesure où ils interviennent dans des contextes différents qui leur imposent des « cahiers des charges » spécifiques, notamment en termes de communication.

1. DISTINCTION ENTRE PREVENTION ET PRECAUTION

Chacun d'entre nous perçoit, de manière intuitive, les différences de fond que recouvrent les vocables « prévention » et « précaution ».

LA NOTION DE « PREVENTION »

En présence d'un risque connu, clairement identifié, le sens commun exige - et obtient généralement - l'adoption de mesures, individuelles ou collectives, visant à *prévenir* l'événement redouté, c'est-à-dire à limiter sa survenance et/ou ses conséquences.

- **Exemple individuel** : je projette de passer ce week-end à Ostende ; en plein mois de novembre, le risque de pluie est connu ; pour prévenir la grippe ou l'angine, j'emporte un imperméable et des vêtements chauds.
- **Exemple collectif** : fumer augmente considérablement le risque de cancer ; pour prévenir ce risque connu, les pouvoirs publics imposent aux cigarettiers de mentionner le danger sur les emballages.

LA NOTION DE « PRECAUTION »

En situation d'incertitude, comportant un risque probable mais non établi, le sens commun exige - et obtient généralement - l'adoption de mesures, individuelles ou collectives, visant, dans ce cas, un double objectif : réduire l'incertitude, d'une part, et anticiper l'événement redouté, d'autre part, en s'appuyant sur un consensus aussi large que possible.

- **Exemple individuel** : je projette de passer mes vacances dans la forêt amazonienne ; pour moi qui ne connais de la jungle que ce qu'en montre le zoo d'Anvers, cette aventure est potentiellement plus risquée qu'un week-end à Ostende ; le sens commun me pousse tout d'abord à réduire l'incertitude en réunissant un maximum d'informations, auprès de sources variées, sur les réalités auxquelles je serai vraisemblablement confronté ; le même sens commun me pousse, ensuite, à prendre des décisions informées, variables selon le degré d'incertitude qui subsiste : vaccins appropriés, matériel adapté, modification de l'itinéraire, voire report du projet à une date ultérieure, etc.
- **Exemple collectif**, volontairement farfelu : un génial inventeur soumet au ministre des Transports et de la Mobilité les fruits décapants de ses recherches en « téléportation » ; une machine permettant à son utilisateur de se « téléporter » d'un endroit à l'autre, en une fraction de seconde : finis les embouteillages, finie la pollution ; le ministre, qui ne manque pas de bon sens, perçoit d'emblée les risques probables d'une invention aussi fumeuse que séduisante : risques technologiques (le prototype est-il fiable ? quels sont ses effets possibles sur la santé ?), risques sociaux (que vont devenir les cheminots, désormais inutiles ?), risques économiques (comment financer la production à grande échelle ?), risques politiques (qui va-t-on nommer à la présidence du conseil d'administration de la société d'exploitation ?), etc. Le sens commun exige du décideur de réduire l'incertitude qui pèse sur chacun des aspects du projet - pas seulement scientifiques - pour pouvoir, ensuite, prendre des décisions informées dont le contenu variera selon le degré d'incertitude qui subsiste.

Notons, à propos de la précaution, que les deux derniers exemples ci-dessus relèvent de la précaution de fond, et non de la précaution d'urgence, dans la mesure où les situations qu'ils évoquent reçoivent toutes deux un traitement proactif, structuré et systématique.

On le voit, la distinction entre prévention et précaution tient essentiellement en ce que la première intervient en contexte de routine, et la seconde en contexte d'incertitude.

Le risque connu, clairement identifié, permet aux autorités d'adopter un mode de gestion relativement « routinisé », s'appuyant sur des procédures expertes qu'il n'est pas - ou plus - nécessaire de soumettre au débat public : c'est le champ de la prévention.

En contexte d'incertitude, par contre, le « cahier des charges » qui s'impose au décideur est nettement moins confortable. Il s'agit dans ce cas de réduire l'incertitude, autant que faire se peut, en mobilisant *toutes* les sources d'information, pas seulement scientifiques, de façon à produire une décision collective, au service d'un projet commun.

Cette démarche anticipative, au contraire de la « simple » prévention, ne peut se satisfaire de l'expertise classique. Si les modes traditionnels de production du savoir doivent évidemment être consultés, la précaution de fond exige, préalablement à toute décision qui engage la collectivité, que soit aussi recueillie l'opinion publique, c'est-à-dire ce réseau d'expertises d'usage, d'expertises parallèles que nous évoquions en introduction.

La précaution de fond diffère de la prévention en ce que le degré d'incertitude qui justifie sa mise en œuvre est tel qu'il rend caduques les modes traditionnels d'exercice du pouvoir. La précaution de fond implique nécessairement le déploiement d'une authentique culture de la communication, qui soit autre chose qu'une vulgaire transmission du savoir expert à destination du profane.

Elle soumet le décideur, tant public que privé, au difficile exercice de la consultation et de la communication, dont il doit ensuite dégager un choix pondéré, aussi informé que possible, quoique nécessairement hasardeux.

2. CONFUSION ACTUELLE ENTRE MODES DE GESTION DE CES DEUX CONTEXTES

Il faut malheureusement constater que la gestion du risque, tant publique que privée, s'embarrasse peu de pareilles subtilités. L'on observe, au contraire, une propension des décideurs à traiter sur le même mode les contextes de routine et d'incertitude. Cette confusion des genres se traduit, en fait, par la dévalorisation, voire l'éviction pure et simple de la démarche de précaution.

Ainsi :

- L'expertise consultée est exclusivement scientifique et ne permet pas la prise en compte d'autres modes d'appréhension du réel.
- L'information est trop souvent sélective, et formulée de manière telle qu'elle n'est pas accessible au citoyen « ordinaire ».
- L'information est, en outre, diffusée tardivement, lorsque le danger est imminent, voire à la faveur d'une « fuite » qui oblige l'autorité à « sortir du bois ».
- Le débat public est, en conséquence, court-circuité, voire inexistant.
- Le référentiel de sécurité adopté par l'autorité n'est pas le produit du débat ; il est dicté par une poignée d'experts, à l'issue d'une démarche technocratique, elle-même soutenue par des groupes d'intérêts qui, on le sait, ne sont pas toujours compatibles avec l'intérêt général.

Le cahier des charges se voit donc singulièrement allégé, au point de se confondre avec celui de la prévention, nettement plus commode puisqu'il évite au décideur d'aller à la rencontre de l'opinion.

Dans les faits, sinon dans le discours, la gestion de l'incertitude est donc calquée sur celle du risque connu :

- Elle est abandonnée aux seuls experts, dans le sens classique du terme, comme l'est exactement la prévention.
- Elle n'est soumise au public qu'en cas de nécessité immédiate, comme l'est exactement la précaution d'urgence.

3. CETTE CONFUSION EST SOURCE DE CONFLIT

La confusion manifeste des modes de gestion en contexte de routine et d'incertitude est largement perçue par l'opinion comme une velléité de manipulation de la part des autorités. Celles-ci sont dès lors suspectées - à tort ou à raison, c'est un autre débat - de fuir leurs responsabilités et/ou de privilégier des intérêts particuliers, au détriment du bien commun.

Il va sans dire qu'une telle suspicion constitue un terreau particulièrement fertile, capable de nourrir des conflits durables dont le dénouement - relatif et provisoire - ne peut être obtenu qu'au prix d'actions spectaculaires, donc coûteuses.

IV - COMMUNIQUER L'INCERTITUDE

L'incertitude appelle une gestion appropriée et spécifique, fondée sur l'identification préalable d'un référentiel de sécurité qui soit à la fois réaliste et acceptable par l'ensemble des acteurs. La seule méthode permettant l'identification de ce référentiel, c'est précisément la communication, entendue, répétons-le, comme *processus rationnel visant l'émergence de représentations communes autour d'objets ou de situations donnés, en vue d'une action concertée, impliquant plusieurs partenaires*.

1. LE REFERENTIEL DE SECURITE

Avant de nous pencher sur ce processus de communication, il est sans doute nécessaire de définir brièvement l'objectif poursuivi, à savoir l'identification d'un référentiel de sécurité partagé. Il s'agit, somme toute, d'identifier une plate-forme susceptible de recueillir l'adhésion de l'ensemble des acteurs.

Cette plate-forme, ce référentiel, contient deux éléments : substantif et processuel.

L'élément substantif représente l'indice de sécurité que souhaite atteindre la communauté des acteurs, dans tel ou tel domaine d'activité à risque. La définition de l'élément substantif implique évidemment un débat de fond quant au contenu de l'activité en cause. Elle implique, en outre, une négociation sur l'ensemble des enjeux de l'activité projetée, sur les coûts et bénéfices qui peuvent en résulter, et sur la part de risque que la collectivité est prête à assumer.

L'élément processuel représente la méthode que la communauté des acteurs souhaite mettre en oeuvre pour assurer le développement de l'activité projetée, conformément à l'indice de sécurité collectivement arrêté. La définition de l'élément processuel implique donc la mise au point de procédures permettant aux acteurs de contrôler la bonne exécution du projet, dans le respect de cet indice de sécurité.

Il est clair que l'identification du référentiel de sécurité ne saurait être confiée exclusivement à tel ou tel acteur, ou groupe d'acteurs. En tant que plate-forme porteuse d'un projet auquel est censé adhérer l'ensemble des acteurs, le référentiel de sécurité doit nécessairement refléter le consensus dégagé à l'issue d'une consultation large et authentique de l'ensemble du corps social.

2. ELEMENTS DE DEFINITION D'UNE COMMUNICATION EFFECTIVE

D'un point de vue conceptuel, nous pouvons épingler trois éléments clés que l'on retrouve, d'ailleurs, dans tous les systèmes complexes.

La distinction entre « communication interne » et « communication externe » n'est pas pleinement pertinente.

Par le fait même de sa complexité structurelle, tout système à risque connaît un flux permanent d'actions et de réactions entre les éléments qui le composent et ceux à qui il s'adresse. La distinction entre éléments internes et éléments externes est sans doute très utile, dans la mesure où elle permet d'« implémenter » des actions ciblées, mais, dans le même temps, il faut bien voir qu'elle est le fruit artificiel d'une stratégie visant à contrôler la circulation de l'information. L'expérience montre que plus un système est sain, plus la communication qu'il développe est homogène sur les plans interne et externe.

LA DISTINCTION ENTRE « COMMUNICATION DE CRISE » ET « COMMUNICATION HORS CRISE » N'EST PAS DAVANTAGE PERTINENTE.

Cette seconde distinction procède, elle aussi, dans une certaine mesure, d'une stratégie visant à contrôler la circulation de l'information. L'expérience montre également que l'aptitude d'un système à communiquer en situation de crise est directement proportionnelle à son aptitude à communiquer hors crise. Plus un système est sain, plus il développe une politique de communication active, régulière et transparente, en toutes circonstances. Un tel système met au point, de manière proactive, de solides structures de communication et entretient un réseau par lequel transitent de façon constante l'information qu'il donne et celle qu'il reçoit. Cet échange permanent, ce double mouvement confèrent au système la crédibilité publique qui lui permet d'aborder plus sereinement une période de crise.

INTERET DE LA REFERENCE AU SENS COMMUN DANS L'ELABORATION D'UN PROGRAMME DE COMMUNICATION.

La référence au sens commun a le mérite de démystifier les controverses sémantiques autour, par exemple, de la prévention et de la précaution. De manière plus générale, elle restitue au débat l'accessibilité et la publicité que ne permet pas le langage expert des technocrates. La référence au sens commun permet aussi aux experts eux-mêmes de faire le tri entre l'utile et l'accessoire, de clarifier à leurs propres yeux l'objet de leur réflexion, d'identifier leurs propres contraintes et limites, ainsi que les enjeux plus ou moins avouables qui motivent leurs joutes intellectuelles.

La saine référence au sens commun présente en outre un intérêt capital en aval : en effet, la décision collective qui s'en inspire jouira d'une bien meilleure acceptabilité sociale, et l'accident - toujours possible - qui en résulterait recevrait à coup sûr un traitement collectif plus serein.

V - STRUCTURE METHODOLOGIQUE

Les principes généraux que l'on vient d'évoquer resteraient autant de vœux pieux s'ils n'étaient accompagnés d'une réflexion plus poussée sur des options concrètes de mise en œuvre dans le domaine de la communication des risques, tant interne qu'externe. Les quelques pistes que l'on propose ici peuvent se concevoir et s'appliquer dans une diversité considérable de secteurs d'activité, mais il est évident qu'un programme de communication doit toujours et nécessairement être élaboré en épousant aussi étroitement que possible le contexte particulier, propre au système complexe dans lequel il devra se déployer.

Tous les secteurs d'activités à risque, quelle que soit leur taille, présentent au moins une caractéristique commune. Tous, en effet, impliquent un grand nombre d'acteurs, internes ou externes au système, intervenant à différents moments du processus de recherche, de production ou de distribution. En outre, cette diversité d'acteurs s'accompagne généralement d'une variété de compétences qu'il convient d'articuler le plus adroitement possible afin de tendre vers une analyse des risques satisfaisant aux critères de sécurité imposés au secteur concerné.

Dans tous les cas, l'expérience montre que l'élaboration d'un programme de communication interne et/ou externe gagne à se doter d'une structure méthodologique, capable de garantir à la fois la rigueur intellectuelle du projet en gestation et la souplesse de sa mise en oeuvre.

La méthode proposée s'articule en deux phases. La première, essentielle parce qu'elle détermine le succès ou l'échec de l'ensemble du processus, a pour objectif de poser un diagnostic précis : il s'agit d'une étude complète et détaillée, visant à identifier les forces et faiblesses du système complexe envisagé. La seconde correspond à l'implémentation et au suivi, en termes méthodologique et logistique, des conclusions et recommandations issues de la première phase.

Il n'est pas possible, ici, de décrire cette méthode par le menu. Nous nous bornerons donc à évoquer les moments clés de la phase de diagnostic, et ce pour deux raisons étroitement liées. Tout d'abord, parce que l'expérience nous apprend que cette phase – capitale s'il en est – est trop souvent négligée, au profit de programmes de communication « clé sur porte », stéréotypés et généralement inadaptés. Ensuite, parce que les mesures concrètes issues du diagnostic circonstancié varient considérablement selon la nature et les besoins spécifiques du système analysé.

1. LA COMMUNICATION INTERNE

La plupart des systèmes complexes, confrontés à la problématique du risque, possèdent les moyens techniques et humains nécessaires à la gestion de ce risque. Mais beaucoup éprouvent des difficultés à exploiter ces ressources internes de manière optimale.

Ces systèmes bénéficient généralement d'un très haut potentiel d'action, à tous les niveaux de la chaîne décisionnelle. L'expérience montre que ce potentiel peut être valorisé, rapidement et à moindre coût, par l'application d'une stratégie appropriée, notamment en termes de communication telle que nous l'avons définie.

L'objectif d'un programme de communication interne consiste à doter la ligne hiérarchique des outils nécessaires, en vue d'une gestion efficace des flux d'informations. Il s'agit donc d'organiser - sans la cadenasser - la communication verticale (*top-down* et *bottom-up*) et horizontale, au sein du système, pour assurer une circulation rationnelle de l'information utile et son exploitation performante par les principaux acteurs de la ligne hiérarchique.

En d'autres termes, l'objectif d'un programme de communication interne consiste à doter le système complexe des outils stratégiques lui permettant de valoriser au mieux toutes les sources d'information internes, en vue d'une gestion ouverte, optimale et rationnelle du risque inhérent à ses différentes activités.

Phase de diagnostic :

Il s'agit, dans un premier temps, de procéder à l'étude exhaustive du fonctionnement interne du système considéré, au moyen d'une méthode de diagnostic appropriée :

- Identification des acteurs de la communication à tous les niveaux de la ligne hiérarchique et à tous les stades de l'analyse du risque ;
- Identification des rôles et fonctions de chacun des acteurs, en matière de communication ;
- Identification des modes et canaux, formels et informels, de la communication ;
- Identification des obstacles cognitifs et systémiques ;
- Evaluation des différents vecteurs identifiés ;
- Formulation du diagnostic circonstancié : conclusions et recommandations.

2. LA COMMUNICATION EXTERNE

Sur le plan externe également, la plupart des systèmes à risque se heurtent à une série d'obstacles entretenus, directement ou indirectement, par une communication déficiente avec leur environnement. Ces obstacles, on l'a vu, nuisent au bon développement du système et grèvent lourdement son budget.

L'expérience montre qu'une communication proactive permet au système de renforcer positivement son image publique et d'anticiper, voire de neutraliser, les phénomènes de méfiance ou de rejet, sans occulter la réalité du risque à gérer.

L'« implémentation » d'un programme adapté de communication externe favorise un renversement de la perception. En partageant sa spécificité au moyen d'une communication appropriée, le système à risque imprime à son environnement socio-économique une gestion active, fondée sur le concept fédérateur de « partenariat ». Ce faisant, le système acquiert une meilleure crédibilité publique qui lui permet, notamment, de lever les obstacles extérieurs et de gérer sereinement les crises éventuelles.

Un programme efficace de communication externe doit agir en continu sur les « partenaires » extérieurs suivants : les clients existants, les clients potentiels, les fournisseurs, la concurrence, les administrations compétentes, la presse généraliste et spécialisée, les riverains et groupes de pression. Selon le type d'activités développées par le système, d'autres « partenaires » pourront être associés à la démarche.

Ce programme de communication active offre au système à risque un double avantage :

- Le risque, établi et clairement identifié, bénéficie d'une « appropriation » collective. La connaissance de l'activité et de sa contribution au tissu socio-économique permet à l'opinion publique de mieux comprendre et assumer le risque inhérent à cette activité. Cette « appropriation » favorise l'émergence d'un référentiel de sécurité partagé, contribuant ainsi à la pacification des relations entre le système et son environnement.
- La diffusion régulière et constante de l'information, par le biais de canaux ciblés, permet au système de se positionner sur de nouveaux marchés, sensibles à sa crédibilité et à la performance de sa communication.

Sur le plan externe, l'objectif poursuivi est double :

- Valoriser l'image publique du système à risque, par le biais d'une communication proactive avec son environnement socio-économique.
- Elaborer une stratégie de communication du risque, hors crise, qui permette au système d'affronter sereinement une crise éventuelle.

Phase de diagnostic :

Il s'agit, dans un premier temps, de procéder à une évaluation précise et rigoureuse de l'image actuelle du système et de sa perception par les principaux acteurs présents dans son environnement :

- Evaluation du degré de connaissance par les tiers des activités et produits du système à risque ;
- Identification des vecteurs actuels de cette connaissance ;
- Analyse des perceptions et représentations ;
- Identification des obstacles cognitifs et systémiques ;
- Evaluation des canaux actuels, formels et informels, de communication externe ;
- Formulation du diagnostic circonstancié : conclusions et recommandations.

3. LA COMMUNICATION DE CRISE

Selon les besoins du système en cause, et sous réserve de ce qui a été dit précédemment quant à la pertinence de cette distinction, la communication de crise peut être intégrée à ce programme ou faire l'objet d'un programme spécifique.

Comme on l'a dit, « l'expérience montre que l'aptitude d'un système à communiquer en situation de crise est directement proportionnelle à son aptitude à communiquer hors crise. Plus un système est sain, plus il développe une politique de communication active, régulière et transparente, en toutes circonstances. Un tel système met au point, de manière proactive, de solides structures de communication et entretient un réseau par lequel transitent de façon constante l'information qu'il donne et celle qu'il reçoit. Cet échange permanent, ce double mouvement confèrent au système, qu'il soit public ou privé, la crédibilité qui lui permet d'aborder plus sereinement une période de crise » (cf. ci-dessus : « Eléments de définition d'une communication effective »).

Un système à risque, solidement préparé en termes de communication interne et externe telle que nous l'avons définie, affrontera l'incident ou l'accident avec succès et sans trop de dommages, si et seulement si l'environnement dans lequel il évolue est correctement et préalablement informé du risque inhérent aux activités de ce système.

Néanmoins, il faut souligner qu'aucun programme de communication, aussi performant soit-il, ne peut prémunir un système à risque contre l'éventualité d'un accident de grande ampleur, provoquant dans l'opinion publique des réactions en cascade. Quelle que soit la qualité de sa communication externe en période de routine, tout système à risque gagne donc à anticiper la crise, toujours possible, pour en maîtriser autant que possible les développements négatifs.

Il s'agit donc de préparer les différentes catégories de personnels, et spécialement les cadres, aux caractéristiques essentielles du phénomène de crise, de façon à promouvoir les réflexes adéquats, notamment en termes de communication. Il s'agit, en d'autres termes, d'organiser la réaction institutionnelle face à l'événement.

Dans cette perspective, le système a toujours intérêt à prévoir la formation et la gestion d'une cellule de crise, adaptée à son contexte. Mais il faut savoir - et accepter - que la crise est, par essence, un phénomène aléatoire dont les convulsions échappent, peu ou prou, à l'emprise d'une organisation, pensée et planifiée en période de routine. La crise ne se « produit » pas : elle éclate ! L'observation attentive des signes avant-coureurs et l'analyse des crises passées permettent, dans bien des cas, d'atténuer l'effet de surprise, mais la crise en soi constitue toujours un phénomène relativement atypique. Contrairement aux pratiques généralement en vigueur, la tâche essentielle d'une cellule de crise consiste donc, non pas tant à gérer ce phénomène, mais bien à le prévenir. Il s'agit, par conséquent, de déployer - largement en amont - une stratégie de veille, de détection et d'échange d'information, permettant d'anticiper l'événement dommageable et, dans la mesure du possible, de l'éviter.

VI - CONCLUSION

En matière de risque, l'incertitude en soi et, plus encore, son acceptation et sa reconnaissance publique peuvent être sources de cohésion sociale, à condition que l'incertitude fasse l'objet d'une traduction et d'une communication ouvertes et authentiques, dès l'émergence d'une problématique nouvelle. L'on crée ainsi les conditions de mise en oeuvre d'un principe de précaution favorisant l'action concertée.

Ces considérations ne relèvent pas seulement de l'éthique. Elles sont aussi dictées par la réalité observée sur le terrain. Depuis plusieurs années déjà, au gré de leurs missions de formation et de conseil, les experts et collaborateurs de NetRAM se frottent aux problèmes concrets, rencontrés par les responsables politiques, les administrations publiques et les chefs d'entreprise, dans le domaine épineux de la sécurité et de la gestion des conflits. Tous ces décideurs, publics et privés, sont confrontés à la complexité des enjeux et constatent, parfois à leur corps défendant, que la gestion optimale de ces dossiers passe, d'abord, par la formulation d'un diagnostic précis et, ensuite, par la mise en oeuvre d'un programme de communication, structuré en fonction d'objectifs réalistes et soutenu par une méthodologie réellement appropriée.

Cette communication, appréhendée comme méthode rationnelle de gestion des risques et des conflits, peut et doit être considérée comme un instrument de gestion *tout court*. La communication n'est ni un état d'esprit, ni un projet politique. C'est avant tout un outil dont l'efficacité est directement proportionnelle à la détermination et à la compétence de ceux qui le mettent en oeuvre.

BIBLIOGRAPHIE

Brunet S. *et al.* (dir.) ~ L'expertise en question : domestiquer l'incertitude dans la société du risque, 290 pages, Ed. Peter Lang - P.I.E., Bruxelles, 2002.

Brunet S. et Hupet P. ~ Vers de nouveaux modes de communication sur les risques, dossier de 65 pages, Ed. Kluwer, coll. « La sécurité au travail : de A à Z », Bruxelles, 2002.

Hupet P. ~ Risques et systèmes complexes : les enjeux de la communication, 226 pages, Ed. Peter Lang - P.I.E., Bruxelles, 2001.

Llory M. ~ Accidents industriels : le coût du silence, 360 pages, Ed. L'Harmattan, Paris, 1996.

Missa J.N. et Zaccaï E. (dir) ~ Le principe de précaution : significations et conséquences, 236 pages, Ed. de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2000.

Wynne B. ~ Public Understanding of Science, *in* : Handbook of Science and Technology Studies. Jasanoff S. *et al.* (eds.), Sage, Thousand Oaks, 1994, pp. 360-388.