

COMMUNICATION DU RISQUE: UTILITÉ POUR LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ

La communication du risque entre décideurs politiques, autorités, experts et public est une composante centrale de la gestion des risques complexes et intégrés par les autorités. Mais, jusqu'à présent, le concept n'est pratiquement utilisé que dans le domaine des risques techniques et écologiques. L'application de la communication du risque au domaine de la politique étrangère et de sécurité peut sensibiliser le public à des problèmes spécifiques, mieux légitimer les actes des autorités et accroître ainsi les aptitudes stratégiques des acteurs politiques en cas de crise.



La communication du risque a été négligée jusqu'à présent dans la politique de sécurité. *istockphoto.com*

La communication du risque est bien établie dans différents domaines. Les autorités nationales et internationales communiquent déjà par exemple depuis des mois le risque de pandémie mondiale par le biais de nombreux canaux. L'objectif de ces campagnes d'information est de sensibiliser le public, d'induire suffisamment tôt des réactions individuelles à une éventuelle épidémie et d'accélérer le retour à la normalité après une pandémie.

En dehors des risques sanitaires, la communication du risque est pratiquement inexistante en Suisse dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité, ce qui ne cesse de causer des difficultés. L'absence d'une communication préventive permettant au public d'évaluer de manière réaliste les problèmes qui surviennent et les options opératoires se traduit par le fait que le public fait souvent preuve, en cas de crise, d'incompréhension face aux actes apparemment improvisés par les décideurs. Le conflit entourant le secret bancaire ou la lutte diplomatique achar-

née avec la Libye ont récemment illustré ce type de situation.

La Suisse n'est pas un cas à part. Les stratégies de communication du risque sont, dans la pratique internationale, presque exclusivement mises en œuvre dans le domaine des risques techniques et écologiques, par exemple dans le domaine de la technique génétique, de l'énergie atomique ou dans les zones vulnérables (crues, glissement de terrain etc.). Cela s'explique par la genèse du concept de risque: alors que la notion de risque est déjà utilisée depuis les années septante dans le domaine écologique et dans les milieux techniques, ce concept n'a fait son apparition dans la politique de sécurité que dans les années nonante.

Dans les années septante, on considérait très largement les risques comme étant l'affaire des experts régulateurs. Les gouvernements négociaient directement avec l'industrie les valeurs limites et les prescriptions légales sans inclure les groupes de population concernés. En

partie en réaction aux catastrophes industrielles et naturelles, le public a exigé une plus grande participation dans la gestion des risques. C'est dans ce contexte que la communication du risque est devenue une composante établie d'un discours participatif qui concernait d'abord principalement les «risques individuels». Pour ces risques, l'individu a le choix de prendre ou non un risque (en optant par exemple pour ou contre la construction d'une maison dans une zone d'activité sismique).

Les perceptions publiques des risques jouent aussi un rôle central dans la politique de sécurité. Un dialogue sur les risques de politique étrangère et de sécurité *avant* le début d'une crise à proprement parler peut accroître la résistance sociale à la crise. La communication du risque peut en outre légitimer les actes officiels pendant une crise et en accroître l'acceptation. Un manque de communication présente le danger que le public fasse preuve d'incompréhension face aux décisions politiques ou les perçoive comme des réactions paniquées mal planifiées. Dans pareils cas, le retrait du soutien public menace, ce qui réduit de manière décisive les aptitudes stratégiques des acteurs politiques.

Communication du risque: concept et objectifs

La communication du risque englobe tous les types de communication servant à identifier, évaluer, apprécier et gérer les risques. La communication du risque est par conséquent étroitement liée à la gestion des risques. Dans les entreprises privées et les autorités publiques, la communication du

risque peut comprendre la médiation transparente de la gestion des risques internes et fait alors partie des relations publiques. La communication des risques liés à la politique sociale et de sécurité ainsi que leur maîtrise s'opposent à une telle notion.

Mais la communication du risque n'est pas la communication en temps de crise. La communication du risque comprend l'ensemble du processus de communication dans toutes les phases de la gestion des risques (cf. graphique); la communication en temps de crise n'englobe que la communication pendant un événement extraordinaire et inattendu, à savoir le risque survenu. La communication en temps de crise vise à surmonter cet état extraordinaire et à rétablir l'état normal et essaie de minimiser les dommages irréversibles pour les institutions impliquées. Par contraste, la communication du risque essaie, par l'information, le dialogue ou une participation active, de permettre aux personnes concernées d'évaluer personnellement les risques respectifs en se basant sur les faits et d'augmenter ainsi l'aptitude des non-initiés à gérer les risques. La communication du risque sert en outre à expliquer le comportement préventif officiel.

On peut généralement distinguer deux composants de la communication du risque se succédant chronologiquement: les experts spécialisés communiquent les uns avec les autres dans le cadre de *dialogues spécialisés* de manière à procéder à des évaluations communes des risques et à générer ainsi une connaissance du risque à proprement parler. Les *discours publics* visent quant à eux à transmettre et expliquer cette connaissance du risque dans le public. Idéalement, la communication du risque est un recoupage ouvert d'informations et d'argumentations. Il s'agit de tenir compte de la différente perception des participants quant aux risques. La connaissance des non-initiés et celle des experts sont souvent diamétralement opposées. Le cercle des participants aux discours publics est aussi nettement plus grand que celui des dialogues spécialisés. Les bases de savoir, les points de vue et les évaluations des groupes impliqués sont plus hétérogènes. Les discours publics prennent donc souvent une tournure plus difficile que les dialogues spécialisés.

Communication du risque et politique de sécurité

Une mise en œuvre systématique de la communication du risque offrirait certains avantages en cette ère de risques mondiaux assortis d'effets inattendus. Mais il

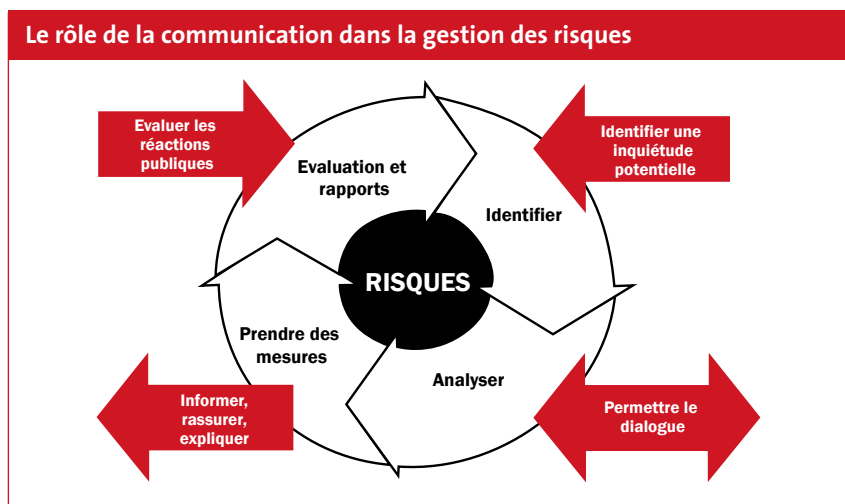


Schéma selon UK Cabinet Office, *Communicating Risk Guidelines* [3].

faut noter que les risques dans le domaine de la politique de sécurité se distinguent la plupart du temps substantiellement des risques techniques et écologiques. La communication du risque en politique de sécurité présente donc certaines particularités. Premièrement, les risques sécuritaires ne sont normalement pas des risques individuels mais des risques qui dépassent le cadre de la politique de tous les jours parce qu'ils surviennent à grande échelle, présentent une grande intensité et un potentiel de dégâts très élevé. Deuxièmement, les risques sécuritaires sont caractérisés par une vulnérabilité accrue du système social (p.ex. en raison de dépendances d'infrastructures techniques). Des systèmes (techniques) complexes augmentent la probabilité d'effets de cascade, ce qui est d'autant plus problématique que les responsabilités relatives à ces systèmes se situent pour une grande part en dehors des compétences des gouvernements.

Troisièmement, il est particulièrement difficile d'évaluer dans le domaine de la politique de sécurité quels sont les risques les plus importants parmi les risques identifiés et comment ils vont continuer à se développer à l'avenir. Une fois ces risques identifiés, le problème se situe, quatrièmement, dans l'incalculabilité potentielle en raison d'une grande incertitude. Les évaluations scientifiques des risques se basent en règle générale sur une version plus ou moins différenciée du concept de risque tiré de la mathématique des assurances «risque = sinistre x probabilité». On part toujours du principe qu'il existe un savoir fiable quant à la probabilité de survenance et à l'étendue du sinistre. Mais ce type de savoir fiable n'existe pas dans le cas de nombreux risques de politique étrangère et de sécurité (attentats terro-

ristes, éruption d'une pandémie, crises diplomatiques, conflits commerciaux etc.).

Ces caractéristiques spécifiques des risques sécuritaires influencent la communication du risque dans le domaine de la politique de sécurité et lui mettent certaines limites. Premièrement, l'accroissement habituellement visé par les stratégies de communication du risque de l'aptitude individuelle à gérer les risques en cas de risques collectifs et à grande échelle ne revêt qu'une importance de second plan. Dans ce contexte, l'objectif de la communication du risque doit être en premier lieu d'expliquer et de légitimer le comportement préventif officiel et d'influencer le comportement de la population de manière à accroître la capacité de résistance («résilience», cf. analyse CSS n° 60 [4]) du système social (p.ex. en achetant des masques de protection ou en augmentant la résistance à la panique en cas d'attentats terroristes).

Deuxièmement, le grand nombre d'acteurs impliqués (étatiques et non étatiques) ayant une notion très différente des risques rend déjà difficile au niveau des dialogues spécialisés un accord quant aux messages à communiquer. Souvent, l'Etat peut en outre uniquement se présenter comme coordinateur dans ces dialogues spécialisés parce que les institutions étatiques ne possèdent souvent pas les connaissances spécialisées requises. Le manque de clarté dans la délimitation des compétences peut en plus estomper grandement les frontières entre le dialogue spécialisé et le dialogue public. Troisièmement, la communication du risque dans la politique de sécurité doit être associée à un processus plus large de prospective stratégique (*Horizon Scanning*, cf. analyse CSS n° 52 [5]) de manière à pouvoir non seu-

lement réagir aux événements mais aussi aborder de manière proactive les risques possibles. Quatrièmement, il y a, en cas de grande incertitude concernant l'évaluation des risques, un risque de réaction excessive au niveau du comportement informationnel des autorités. Les autorités suivent souvent le principe directeur «mieux vaut prévenir que guérir». La grippe porcine a par exemple un déroulement anodin pour le moment. S'il devait se produire une mutation de l'agent pathogène, il est tout à fait possible qu'elle puisse devenir le point de départ d'un supervirus mortel, le moment d'une mutation étant parfaitement imprévisible. Il est très difficile de communiquer un tel risque. C'est pourquoi l'OMS maintient le niveau d'alerte le plus élevé. On a pu observer depuis longtemps un comportement similaire dans le cas de l'alerte terroriste aux Etats-Unis où le «feu» était toujours à l'orange.

Ces exemples montrent que la communication du risque peut ressembler à un exercice d'équilibre sur une corde raide. Si l'on renonce à une communication du risque, la probabilité augmente que les actes officiels ne soient pas acceptés ou que la population soit touchée sans préparation par des événements. Si on la met par contre en garde trop longtemps et avec trop d'insistance contre quelque chose qui n'arrive pas, il y a un risque de perte de crédibilité et que le message ne soit plus pris au sérieux. A cela s'ajoute le fait que l'efficacité de la communication du risque n'est guère mesurable pour gérer une crise, de sorte qu'il est très difficile d'évaluer son utilité et d'améliorer la stratégie de communication.

Dans une démocratie directe, un dialogue sur les risques, dont l'enjeu est tellement grand, est toutefois incontournable. Pour venir à bout du problème de la «fausse alarme», il serait judicieux de thématiser directement les limites du savoir étant donné la diversité et la complexité des risques modernes. Le problème de «ne pas pouvoir savoir» et les possibilités et limites des méthodologies de saisie des risques doivent se trouver au centre de ces débats. Il faudrait en outre discuter sans idée préconçue de la gestion adéquate des lacunes de savoir et de l'importance de bases d'information et de décision incomplètes pour le pilotage politique.

Communication du risque en Suisse

La communication du risque revêt en général une importance moindre dans l'ad-

ministration fédérale suisse. Comme dans d'autres pays, l'accent est mis sur la gestion des crises et/ou la communication en temps de crise. En cas de crise, des organismes préparés (états-majors de crise) créés pour des événements prévisibles se tiennent prêts. Dans certains cas particuliers, des organisations ad hoc (task forces) sont mises en œuvre. Les états-majors de crise sont soumis plus ou moins régulièrement à des exercices, et des manques sont sans cesse constatés, en particulier dans la communication en temps de crise (p.ex. dans l'exercice de conduite stratégique de janvier 2005 sur le thème de la «pandémie de grippe porcine»). Un lien à une communication du risque possible en amont n'a toujours pas été établi.

Il existe cependant déjà en Suisse de premières amorces dans le domaine de la communication du risque. C'est ainsi que des dialogues spécialisés sont déjà réalisés sur les risques sécuritaires. Des exemples en sont les groupes de travail dans le domaine «Risques en Suisse» ou dans le domaine de la protection des infrastructures critiques sous la direction de l'OFPP. Ces dialogues spécialisés ont encore actuellement lieu principalement au niveau interne. Un élargissement de ces dialogues spécialisés à l'économie privée et à d'autres acteurs qui ne sont pas typiquement impliqués dans la politique de sécurité constituera cependant la prochaine étape obligatoire. Un dialogue public structuré pour le projet «Risques en Suisse» qui pourrait être mis sur pied graduellement serait également judicieux sous certaines réserves. Comme le projet couvrira pratiquement tous les types de risques, il faudra différentes approches pour différents types de risques, dont en particulier une définition claire des responsabilités, objectifs et tâches.

Des discours publics ont eux aussi déjà lieu dans certains domaines. C'est ainsi que le portail Web «www.naturgefahren.ch» de PLANAT a pu être utilisé de manière judicieuse pour le projet «Risques en Suisse». Des premières expériences ont aussi été faites dans le domaine des discours participatifs: citons l'exemple de la commission Brunner avant le Rapport sur la politique de sécurité 2000 et celui de la plate-forme Web de l'EPF de Zurich pour le Rapport sur la politique de sécurité 2009, un site Web interactif qui a rendus accessibles à la population les transcriptions des prises de

position et lui a permis de participer activement aux débats de politique sécuritaire (cf. POLSEC WEB [☞](#)). Un processus semi-public similaire visant à élaborer les «Défis 2011–2015 compte tenu du prochain programme de législature» est aussi prévu sous la direction de la chancellerie fédérale.

Toutes ces activités ont cependant lieu dans un contexte où l'on ne comprend que de manière limitée la nécessité d'une communication du risque et encore moins que des réflexions sur une stratégie de communication du risque directrice dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité s'imposent. Aujourd'hui, même un petit Etat neutre fait inéluctablement partie d'un contexte mondial et est directement ou indirectement affecté par les développements qui s'y produisent, ce qui rend indispensable une stratégie cohérente dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité – et un dialogue soutenu sur les questions internationales. Pour thématiser les champs de risques existants, expliquer les réponses possibles des autorités et accroître la résilience sociale à ces risques, cette stratégie a besoin d'urgence d'un concept de communication du risque.

Les responsabilités quant à la communication dans le domaine des risques techniques, naturels et sanitaires sont pour la plupart définies et peuvent être attribuées sans équivoque.

Dans les questions de politique étrangère et de sécurité qui concernent souvent plusieurs départements à la fois, la responsabilité de la définition de la position stratégique incomberait au Conseil fédéral. Des unités spécialisées du DDPS et du DAE pourraient être chargées de faire connaître ces positions dans le cadre de dialogues spécialisés et de discours publics. À travers la communication du risque les aptitudes stratégiques pourraient être accrues, ce qui permettrait de mieux préparer et expliquer les affaires internationales, de contourner les pertes d'image politique internes et d'éviter un ébranlement de la population.

Editeur responsable: Daniel Trachsler
analysen@sipo.gess.ethz.ch

Commande d'analyses et abonnement gratuit: www.ssn.ethz.ch