



Série spéciale concernant les politiques financières visant à répondre au COVID-19

Cette note fait partie d'une série produite par le département des marchés monétaires et de capitaux pour aider les pays membres à faire face à l'urgence de la COVID-19. Les opinions exprimées dans ce document n'engagent que leurs auteurs et ne correspondent pas nécessairement à celles du FMI, de son conseil d'administration ou de sa direction.

Principes de communication avec la population pendant une crise financière

La présente note porte sur les principes fondamentaux de communication de la politique publique pendant les crises financières systémiques. Dans des situations où les autorités perçoivent un risque élevé de ruée généralisée des créanciers sur les établissements financiers, ou d'incertitude concernant la solvabilité ou la liquidité de certains éléments critiques du système financier, il est d'une importance capitale de communiquer pour aider à ramener la confiance. Une préparation en amont, notamment en temps normal par le biais d'un comité de gestion de crise, est une des clés du succès. Bien qu'on se concentre ici sur la communication en cas de crise financière, bon nombre de ces prescriptions sont valables pour les situations de crise de manière plus générale¹.

I. PRINCIPES FONDAMENTAUX

Bien que chaque crise ait son origine et son déroulement propres, de grands principes s'appliquent en matière de communication avec la population. On les résume ci-dessous, les détails étant donnés dans les sections suivantes :

- **Clarté des objectifs** : quand le risque de crise financière systémique est élevé, l'objectif principal de la communication avec la population est de transmettre un sentiment de confiance, pour empêcher ou faire cesser une ruée des créanciers sur les établissements et les marchés financiers. Une stratégie de communication doit s'inscrire dans un train de mesures globales visant à lutter contre les problèmes sous-jacents, sans être seulement une manœuvre dilatoire.
- **Éléments de la communication** :

¹ Pour plus d'informations, les autorités nationales peuvent contacter Marina Moretti (mmoretti@IMF.org), cheffe de la division préparation et gestion des crises financières du département des marchés monétaires et de capitaux.

- *Indiquer qui est touché et quelles mesures sont prises* : les messages principaux doivent décrire quel est le problème, qui il touche et quelles sont les mesures prises pour y remédier. Les ripostes économiques devraient être liées aux préoccupations de base des participants au marché : mon argent est-il en sécurité? Puis-je effectuer normalement des opérations bancaires? Aurai-je accès à des fonds ? Il ne faut laisser aucune question essentielle sans réponse.
- *Présenter les mauvaises nouvelles de manière claire et certaine mais sans être alarmiste* : si les déposants ou d'autres créanciers doivent supporter des pertes, cela doit être expliqué clairement, en termes simples, en précisant pourquoi c'est nécessaire, sans revenir dessus plus tard (hormis en cas de nouveaux événements majeurs).
- *Annoncer les problèmes sans donner de solutions accroît les incertitudes* : dans la mesure où des problèmes restent en suspens, les créanciers auront plus de raisons de paniquer.
- *Ne pas trop promettre* : il est important de traiter les problèmes qui sont clairement établis, sans affirmer ou sous-entendre qu'il n'y aura pas d'autres mauvaises nouvelles, si cela n'est pas encore sûr. Par exemple, si l'on annonce qu'aucune autre banque ne fera faillite tandis que des turbulences persistent, il pourrait s'ensuivre une perte de crédibilité même en cas de défaillance mineure et non systémique.
- **«Parler d'une seule voix»** : les autorités du secteur financier doivent communiquer clairement et de façon cohérente, sans contradiction ou messages incohérents entre les différentes entités publiques.
- **Se préparer à la «guerre médiatique»** : les parties prenantes concernées pourraient remettre en question la représentation des événements par les autorités, leurs politiques, ou même les dirigeants en tant que personnes. Une réaction forte et unifiée doit être prête pour faire face à ce genre d'attaques.
- **Se coordonner** : pour élaborer un train complet de mesures et une communication cohérente exprimée par un ou quelques porte-paroles, il faut que l'État et les organismes financiers se coordonnent efficacement, tout en conservant assez de souplesse et de capacités pour réagir rapidement à des éléments nouveaux.
- **Bien se préparer** : Même s'il sera nécessaire de prendre certaines décisions «sur le moment» pendant une crise, bon nombre de décisions, de documents et de processus peuvent être préparés en amont.

II. OBJECTIFS

Il n'est pas possible de stabiliser la conjoncture économique et de ramener la croissance s'il existe une panique financière, donc le premier objectif de la communication de crise avant ou pendant une panique est d'inspirer confiance. Pour y parvenir, on présente la riposte des pouvoirs publics à la crise. Il se peut qu'elle soit d'ordre macroéconomiques ou porte sur le secteur financier — par exemple, si la cause ultime des tensions du secteur financier est une crise de la balance des paiements ou de la dette souveraine. Pendant une panique financière, il est possible, en premier lieu, d'utiliser la même communication pour tous les publics car toutes les parties veulent à peu près les mêmes assurances que les autorités ont une riposte économique adaptée à la crise. Quand la situation se stabilise, la communication de crise pourrait cibler plus particulièrement certains groupes d'investisseurs — par exemple, les prêteurs de gros montants ou les investisseurs étrangers — dans des enceintes spécifiques ou avec les détails qui touchent à leurs intérêts. En organisant des réunions d'information générale, telles que des tables rondes ou des présentations sur des sujets majeurs, les principaux journalistes et groupes médiatiques reconnus pourront améliorer leurs connaissances et la qualité de la couverture médiatique.

La communication doit traiter des causes fondamentales autant que des symptômes. Par exemple, en plus des mesures immédiates visant à juguler les paniques des déposants ou à rassurer les autres créanciers, il serait possible d'évoquer l'intention d'adopter un programme macroéconomique d'urgence ou de demander un programme auprès du FMI. De même, une prise de risques excessive par les banques et des fragilités dans la surveillance financière jouent souvent un rôle important dans l'aggravation des fragilités qui ont entraîné la crise et les autorités vont devoir rassurer la population que le secteur financier sera renforcé afin de réduire cette vulnérabilité à l'avenir. Les déclarations publiques qui visent à calmer les marchés et à «gagner du temps» sans traiter les causes sous-jacentes des paniques des créanciers sont inefficaces et peuvent notablement saper la crédibilité des autorités.

III. ÉLÉMENTS DE LA COMMUNICATION

La communication des autorités doit calmer les craintes principales de la population et ne laisser aucune question essentielle sans réponse. La population, les déposants et les marchés doivent être rassurés que les autorités maîtrisent la situation; il convient donc d'anticiper les questions potentielles et d'y répondre. Les grandes orientations des autorités doivent être exposées, par exemple, que les mesures en place (ou à adopter) visent à réduire au minimum les coûts économiques et financiers des défaillances financières, à éviter la contagion, à protéger les déposants et non à renflouer les actionnaires. Il conviendrait de mettre l'accent sur l'existence de mécanismes visant à protéger les clients des banques, comme la garantie des dépôts. Même si, pour élaborer un message crédible, il peut être primordial de donner les détails des mesures — par exemple, les mécanismes par lesquels les banques pourraient être recapitalisées — ces détails ne doivent pas être fournis isolément. Les mesures devraient être rattachées aux préoccupations fondamentales des participants au marché : Quel est le problème? Qui touche-t-il? Quelles sont les mesures prises pour résoudre le problème? Mes dépôts sont-ils en sécurité? Puis-je effectuer des opérations bancaires normales et transférer des fonds à l'étranger? Ai-je perdu de l'argent? Les mesures adoptées sont-elles permanentes?

Les mauvaises nouvelles doivent être communiquées clairement et avec concision. La communication doit utiliser un langage simple, en tenant compte des différences en matière d'éducation financière entre les clients des banques. Si les déposants ou d'autres créanciers doivent perdre de l'argent ou encourir des pertes d'une façon ou d'une autre, la communication doit l'énoncer clairement et expliquer de façon concise pourquoi ces pertes sont nécessaires. Il est contre-productif d'être ambigu ou d'occulter les faits désagréables, car il est probable que ces faits seront divulgués et exagérés alors que les spéculations viendront combler les lacunes de l'information officielle. Il conviendrait d'éviter, dans la mesure du possible, de réviser les déclarations concernant les pertes des déposants ou des créanciers (notamment pour annoncer que les pertes seront plus grandes qu'on ne l'avait initialement affirmé). Les enchaînements de mauvaises nouvelles sont mauvais pour la crédibilité et la stabilité et les mesures devraient être élaborées avec prudence pour minimiser ce risque. Si des événements imprévus rendaient une telle révision nécessaire, tout devrait être mis en œuvre pour que les raisons de ces changements soient claires et compréhensibles.

Expliquer des problèmes sans donner de solutions ne fera qu'accroître les incertitudes. Si une riposte claire à un problème spécifique tels que l'insolvabilité des banques ou les retraits de dépôts est encore en cours d'élaboration ou soumise à une négociation, il vaut mieux ne pas communiquer plutôt que d'indiquer (explicitement ou implicitement) que la riposte économique n'a pas encore été finalisée. Bien sûr, il reste essentiel d'élaborer des politiques crédibles dans des délais raccourcis, ou la panique pourrait s'aggraver quoi qu'il arrive. Pour cela, il est d'autant plus important de planifier les choses très en amont, pour réduire les risques de devoir rester silencieux aux moments critiques, tandis que les ripostes économiques sont en cours d'élaboration.

IV. «PARLER D'UNE SEULE VOIX»

Des contradictions ou un manque de cohérence dans les messages donnés par différentes parties du secteur public ne feront que semer la confusion et saper encore plus la confiance. Pour éviter les contradictions, il est généralement nécessaire de déléguer un seul représentant à haut niveau, tel que le ministre des Finances, qui s'exprimera sur toutes les questions qui ont trait à une crise du secteur financier. Au minimum, il convient de déterminer clairement qui devra s'exprimer sur des aspects précis de la gestion de la crise (par exemple, la banque centrale sur la fourniture de liquidité d'urgence, le ministère des Finances sur l'utilisation des fonds publics). Il faut préparer et approuver des arguments de défense pour tous les autres responsables qui seront probablement confrontés à des questions de la presse, l'intention générale étant de réorienter les médias vers le porte-parole désigné et les documents existants disponibles publiquement.

V. LA «GUERRE» MEDIATIQUE

Les parties prenantes touchées par l'action des pouvoirs publics pourraient remettre en cause le discours officiel ou essayer de discréditer les autorités par le biais des médias. Les parties concernées — généralement les propriétaires et les gérants des banques — pourraient utiliser les médias traditionnels et les réseaux sociaux pour attaquer certains dirigeants sur des motifs personnels, rejeter la responsabilité de la crise sur les autorités de réglementation ou l'État ou créer de fausses rumeurs concernant l'état financier d'autres établissements financiers. Si on ne la contre pas, une telle stratégie pourrait permettre à des parties coupables d'échapper à leurs responsabilités ou même de s'attirer la sympathie de la population, ce qui pourrait saper la riposte de fond des autorités. Une réaction publique forte et unifiée doit être prête et s'inscrire explicitement dans la stratégie de communication, en se fondant sur des faits convaincants et en passant par les porte-paroles officiels de même que, dans l'idéal, par des experts indépendants de renom.

VI. COORDINATION

Pour s'accorder sur les politiques, les argumentaires pour la presse et les porte-paroles, il est essentiel de se coordonner. Cela peut se faire au sein d'un petit groupe de responsables de haut niveau rassemblés dans un comité de gestion de crise. Ce comité doit comprendre toutes les agences qui ont un rôle à jouer contre la crise financière (c.-à-d., le ministère des Finances, la banque centrale, les agences de surveillance, l'autorité de résolution, le régime de garantie des dépôts) et devrait avoir comme responsabilité primaire d'approuver la stratégie de communication et, au plus fort de la crise, les éléments spécifiques de la communication. Le comité peut aussi s'assurer que les messages délivrés soient cohérents au fil du temps, notamment pendant la phase de reprise après la crise, pour être sûr que les mesures des autorités et les raisons de ces mesures aient bien été comprises et pour faciliter la prise de responsabilités. Dans la mesure où des institutions internationales sont impliquées et où des événements dans d'autres pays sont réellement préoccupants (ou quand des mesures adoptées au niveau national peuvent avoir leur importance dans d'autres pays), il peut être nécessaire de coopérer avec les agences équivalentes à l'étranger.

VII. PREPARATION

Une bonne préparation à la gestion de crise est une des clés du succès. Un comité de gestion de crise (ou un sous-comité d'un comité de stabilité financière), qui se réunirait régulièrement en période normale, peut lancer des travaux préparatoires. S'agissant plus particulièrement de la communication, il est possible de

nommer une équipe comprenant des cadres techniques supérieurs, qui travailleront sur les grandes mesures publiques. Les principales tâches préparatoires comprennent :

- L'établissement de protocoles visant à informer les autres parties de l'État des évolutions critiques;
- La familiarisation des principaux responsables avec leurs homologues dans les autres agences publiques et avec les médias, ainsi qu'avec leurs responsabilités pendant une crise;
- L'élimination des contraintes de procédure et l'amélioration du processus décisionnel grâce à des simulations;
- La préparation d'une communication standard (comme des modèles de communiqués de presse) à utiliser dans tous les médias, dans laquelle il serait rapide d'ajouter ou de modifier des détails si nécessaire;
- L'anticipation des questions complémentaires relatives aux mesures possibles et la préparation des documents de type «foire aux questions».
- Le développement de procédures pour surveiller les réseaux sociaux et éventuellement s'en servir.

Les déclarations aux médias préparées à l'avance devraient :

- Être faites immédiatement après un événement majeur ou une nouvelle mesure, pour décrire cette dernière et donner des informations sous un jour positif pour rassurer la population;
- Insister sur le fait que les autorités ont pris des mesures vigoureuses pour renforcer le secteur financier, en agissant dans l'intérêt des déposants et de la stabilité financière;
- Être brèves, factuellement exactes et rédigées ou énoncées en des termes simples, pour éviter les confusions et les incertitudes.

Il convient de tenir compte des besoins et des approches spécifiques de certains médias. Avant une crise, il convient de préparer des listes des principaux groupes médiatiques et de leurs personnels et de nouer des contacts avec eux. Des échanges avec les reporters en temps normal peuvent aider à établir la confiance, ce qui facilitera la communication pendant la crise. Un espace d'échanges réguliers sur des sujets spécifiques comme les plans de recapitalisation des banques, la protection des déposants ou la résolution bancaire peut aider les médias à assurer une couverture médiatique plus éclairée et de meilleure qualité, en évitant la diffusion d'informations erronées. Il convient de s'interroger sur la gestion des interactions avec les médias : faudrait-il organiser des séances de questions-réponses après les déclarations à la presse? Faudrait-il réagir aux commentaires et aux questions provenant des réseaux sociaux? Qui va s'en charger et comment le contenu sera-t-il approuvé? Les autorités devraient-elles chercher à échanger avec des relais d'opinion reconnus? Quand? Les réponses spécifiques à ces questions vont dépendre des circonstances nationales et des facteurs culturels.

La communication doit en dire le plus possible sur le processus, sans limiter les possibilités pour l'action publique. Il est possible de favoriser la compréhension et la bienveillance à l'égard des autorités en informant le plus possible les médias des modalités et du calendrier des processus. Cependant, il convient de respecter le principe consistant à ne pas présenter de problème sans solutions associées. Concernant les choix économiques de fond, on privilégiera des déclarations à «haut niveau» simples et claires : une abondance de détails pourrait exclure des solutions qui pourraient devenir nécessaires en fonction des événements ou entraîner des rétractations ou des contradictions dans le message. Il convient d'arbitrer entre le niveau de détail de la communication sur les mesures et l'assurance que le message restera cohérent.