



# La communication publique

**Contexte Mondial et Perspectives**

Synthèses





# TABLE DES MATIÈRES

- 4 | L'intérêt de la communication publique au service de la transparence, de la participation citoyenne, de la confiance dans les pouvoirs publics et de la démocratie

---

- 8 | Garder le cap dans un écosystème de l'information en pleine mutation: tirer parti des possibilités offertes par la révolution numérique tout en relevant le défi de la mésinformation et de la désinformation

---

- 9 | Répondre à la nécessité d'un meilleur dialogue avec les citoyens : articuler la communication avec les objectifs d'ouverture de l'administration

---

- 12 | Feuille de route pour la mise en place d'une fonction de communication plus efficace
  - 13 | Renforcer la gouvernance de la communication publique

---

  - 13 | Évoluer vers une communication publique fondée sur des éléments probants et axée sur les données

---

  - 14 | Évaluer l'impact de la communication publique sur l'action publique

---

  - 15 | Promouvoir une communication agile dans une ère du numérique fortement évolutive

---

  - 16 | Faire face à la mésinformation et à la désinformation grâce à une action axée sur la communication

---

  - 17 | Mettre la communication au service de l'ouverture et de l'amélioration des politiques et services publics

---

- 18 | Complément d'information au sujet du Rapport de l'OCDE sur la communication publique

---

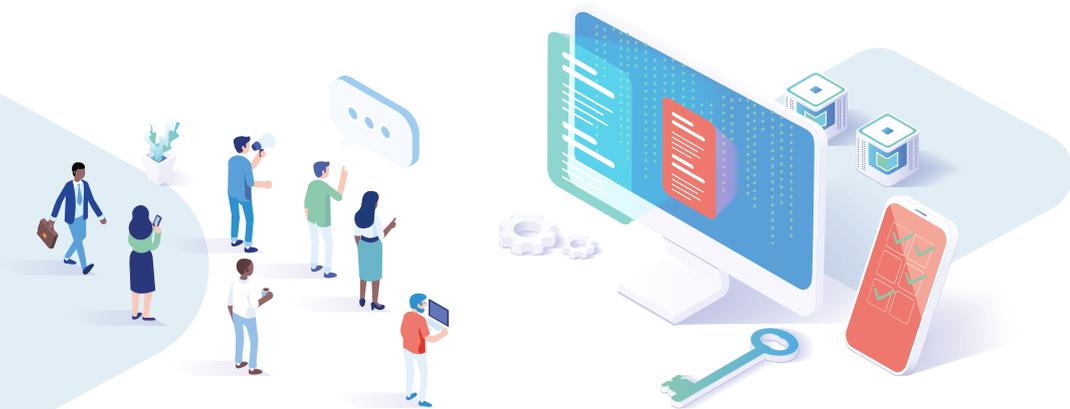
- 19 | Referencias

## 1

## L'intérêt de la communication publique au service de la transparence, de la participation citoyenne, de la confiance dans les pouvoirs publics et de la démocratie

L'échange d'informations entre les pouvoirs publics et les citoyens et le dialogue qui s'ensuit sont des volets essentiels de la gouvernance démocratique, et ils jouent un rôle crucial dans l'amélioration de l'action publique. Les technologies numériques ont rendu la communication plus facile que jamais, comme le démontre la place centrale que les médias sociaux ont acquise dans le quotidien des individus. Cependant, le rapport de l'OCDE intitulé «*La communication publique: contexte mondial et perspectives*» [ci-après : le «Rapport»] montre que, trop souvent, les pouvoirs publics ne saisissent pas l'occasion qui leur est ainsi donnée de communiquer et de dialoguer efficacement avec les citoyens. Il serait possible de corriger le tir en reconnaissant l'intérêt stratégique de la communication publique, en investissant sans délai pour renforcer les services chargés de cette communication et en leur confiant une mission de dialogue avec les citoyens.

Une communication insuffisamment transparente, inclusive et réactive entraîne des coûts évidents pour les pouvoirs publics du monde entier. De nombreuses sociétés traversent actuellement une crise de confiance qui fragilise la démocratie et qui remet en cause les institutions classiques sur lesquelles celle-ci repose, telles que les médias traditionnels et nouveaux, les élections et les institutions publiques de manière générale. Près de la moitié des personnes interrogées dans 28 pays Membres et non Membres de l'OCDE ont le sentiment que le système politique n'œuvre pas dans leur intérêt (Edelman, 2021). Pas moins de 60 % des personnes interrogées dans 21 pays considèrent que les pouvoirs publics ne tiennent pas compte de leur avis dans la conception de la politique sociale (OCDE, 2021). Ces chiffres ont de graves implications sur le plan de la confiance des citoyens à l'égard des pouvoirs publics.



Les défis mondiaux tels que le changement climatique et la pandémie de COVID-19 ont nettement mis en relief l'importance de l'information — et de sa gouvernance — pour la conception et la mise en œuvre de l'action publique, mais aussi pour la robustesse des démocraties. Dans le même temps, la confiance des citoyens à l'égard de l'information est elle aussi remise en cause. Des acteurs hostiles ont prouvé leur aptitude à tirer parti des outils numériques pour nourrir la peur et les divisions dans le monde entier. Dans le sillage d'une pandémie dévastatrice, la mésinformation sur la science et les vaccins a coûté la vie à certains citoyens, alors même qu'une communication publique efficace<sup>1</sup> sur les consignes

1- Aux fins du présent Rapport, la communication publique est définie comme la fonction administrative qui consiste à fournir de l'information aux citoyens, à les écouter et à leur répondre dans l'intérêt général. Elle se distingue de la communication politique, qui est liée au débat politique, aux élections ou à des personnalités ou partis politiques précis.

sanitaires en sauvait beaucoup d'autres. Or, une nouvelle urgence environnementale se profile, face à laquelle il va falloir prendre des décisions difficiles pour transformer nos sociétés et nos économies. Dans ce contexte, des débats publics constructifs seront nécessaires pour rallier toutes les parties prenantes à des réformes urgentes et parfois douloureuses. Ces deux crises montrent à quel point l'information, la communication publique et le dialogue sont plus que jamais nécessaires pour faire vivre les processus démocratiques, renforcer la résilience de nos écosystèmes de l'information<sup>2</sup> et restaurer la confiance de la population, ce qui est essentiel pour surmonter les crises actuelles et futures.

La communication publique a un rôle crucial à jouer face à la double crise de confiance dont sont victimes aussi bien les pouvoirs publics que l'information elle-même. Grâce à des innovations telles que, entre autres, les canaux numériques, l'analytique des données massives et les éclairages des sciences comportementales, les pouvoirs publics disposent d'un arsenal sans précédent pour accroître la portée et l'impact de leurs messages et pour encourager les comportements positifs, mais aussi pour écouter les citoyens et comprendre leurs besoins et leurs attentes. Les exemples de ce type de communication efficace abondent dans les opérations de marketing du secteur privé ou dans les campagnes électorales des partis politiques, mais aussi, et c'est plus inquiétant, dans le cadre de campagnes de désinformation. En revanche, le Rapport montre que les pouvoirs publics ont encore de nets progrès à faire pour mettre la communication publique au service de leurs grands objectifs.

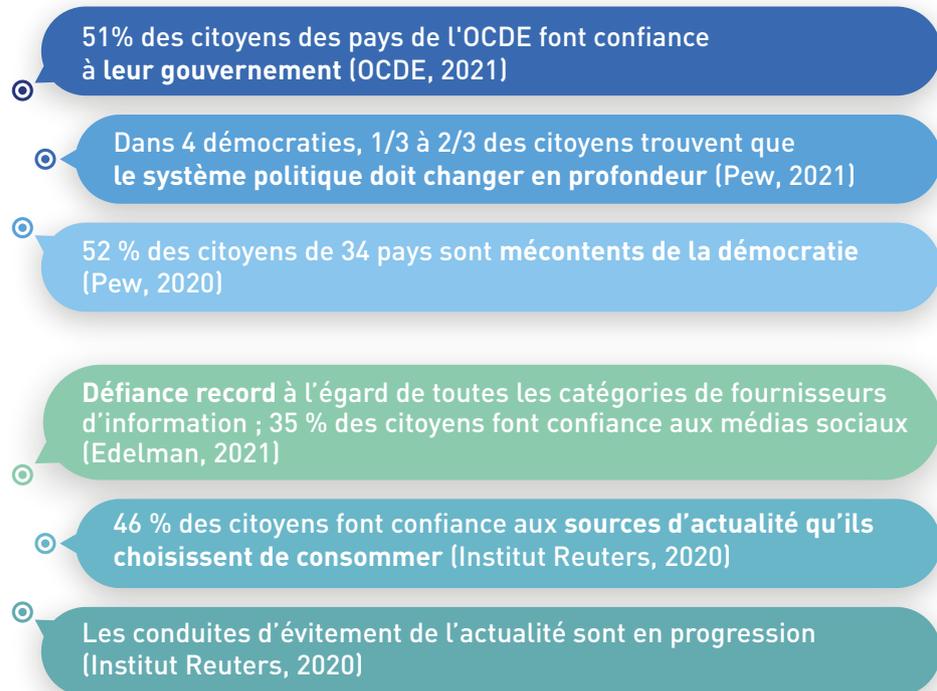
Une tradition de diffusion descendante et unilatérale de l'information, mais aussi l'accent mis sur la réputation des pouvoirs publics, empêchent la fonction de communication publique d'exprimer pleinement son potentiel. La communication est encore trop souvent associée aux services de presse et de relations médias, et trop axée sur la recherche de visibilité et sur des canaux de communication dont l'importance décline auprès de vastes pans de la population mondiale. De plus, il est fréquent que les tentatives visant à instaurer une communication réactive conforme aux principes liés au gouvernement ouvert — transparence, intégrité, redevabilité et participation des parties prenantes ( OCDE, 2017) — suscitent une résistance et soient perçues comme risquées.

### Graphique 1. Crise de confiance à l'égard des pouvoirs publics et de l'information

**Faible confiance à l'égard des pouvoirs publics**

...

**..... et de l'information**



Source: travaux de l'auteur

2- Cet écosystème correspond à la combinaison entre, d'une part, les cadres (institutionnels, juridiques, stratégiques et réglementaires) de gouvernance de la communication et des médias et, d'autre part, les principaux intervenants (pouvoirs publics, entreprises de médias classiques et de médias sociaux et journalistes citoyens).

Le contexte actuel va contraindre les pouvoirs publics à dépasser cette approche obsolète de la communication. Cela implique un changement de culture, principalement au niveau des hauts fonctionnaires et des responsables publics : souvent, les professionnels de la communication sont parfaitement conscients des possibilités à saisir, mais n'ont ni suffisamment accès aux décideurs, ni les attributions et les ressources qui leur permettraient de communiquer avec davantage d'impact. Le Rapport montre que moins de la moitié des professionnels de la communication des centres de gouvernement (CdG) interagissent fréquemment avec les équipes sectorielles. Les travaux de recherche déjà publiés et les réflexions formulées lors des réunions du Groupe de travail de l'OCDE sur le gouvernement ouvert et de son Groupe d'experts sur la communication publique le confirment : une évolution culturelle est nécessaire pour rapprocher la communication de l'action sectorielle et pour favoriser la participation (Sanders et Canel, 2013 ; WPP Government & Public Sector Practice, 2016).

### Le Rapport de l'OCDE énonce et détaille les grands principes suivants au service d'une communication publique efficace:

- 1 | **Donner les moyens d'agir à la fonction de communication publique.** À cette fin, lui attribuer une mission appropriée et définir des stratégies pour guider les activités de communication au service des objectifs de l'action publique et des principes du gouvernement ouvert (la transparence, l'intégrité, la redevabilité et la participation des parties prenantes) ; et séparer cette fonction, dans la mesure du possible, de la communication politique.
- 2 | **Institutionnaliser et professionnaliser** la fonction de communication afin de lui donner des capacités suffisantes, notamment en la dotant des aptitudes et des spécialisations nécessaires face à la transformation du domaine et en veillant au caractère suffisant de ses moyens humains et financiers.
- 3 | **Assurer la transition vers une communication plus éclairée** fondée sur des objectifs d'action mesurables et sur des éléments probants. À cette fin, acquérir des connaissances sur les comportements, les opinions et les préférences des différents publics et évaluer les activités de communication à l'aune d'indicateurs d'impact
- 4 | Accompagner l'**adoption des technologies numériques et des données** d'une réflexion sur les aspects éthiques liés à leur utilisation et sur la recherche d'inclusion et de dialogue.
- 5 | Renforcer l'utilisation stratégique de la **communication publique contre la mésinformation et la désinformation.**



**Graphique 2.** Principes clés pour une transition vers une communication publique plus efficace



## 2

## Garder le cap dans un écosystème de l'information en pleine mutation : tirer parti des possibilités offertes par la révolution numérique tout en relevant le défi de la mésinformation et de la désinformation

La communication publique est indissociable du contexte dans lequel elle intervient. Des mutations profondes de l'écosystème de l'information ont bouleversé les méthodes traditionnelles de communication et permis la propagation de contenus problématiques à une échelle que nul n'aurait pu prédire. Face à la prédominance des canaux en ligne, où chaque individu peut à la fois être producteur et consommateur de contenus, les pouvoirs publics ont affaire à une concurrence accrue pour attirer l'attention des citoyens, qui n'est pas illimitée. Dans le même temps, les plateformes numériques offrent de nouvelles possibilités pour entrer directement et sans intermédiaire en contact

avec des auditoires vastes et diversifiés, ce qui permet aux pouvoirs publics de fournir des éléments d'information précis et pertinents tout en améliorant leur réactivité et en renforçant la confiance.



**La communication publique est indissociable du contexte dans lequel elle intervient. Des mutations profondes de l'écosystème de l'information ont bouleversé les méthodes traditionnelles de communication**

Par le passé, c'était principalement grâce aux médias traditionnels que les citoyens pouvaient se tenir informés de l'actualité et des annonces des pouvoirs publics. Aujourd'hui, dans de nombreux pays du monde, le journal télévisé du soir et les grands titres de la presse ont perdu de leur influence prédominante sur le débat public, au profit d'une constellation d'autres voix émanant de réseaux sociaux, de podcasts ou de vidéos diffusées en ligne. Pour réussir sa communication, il est devenu impératif de faire

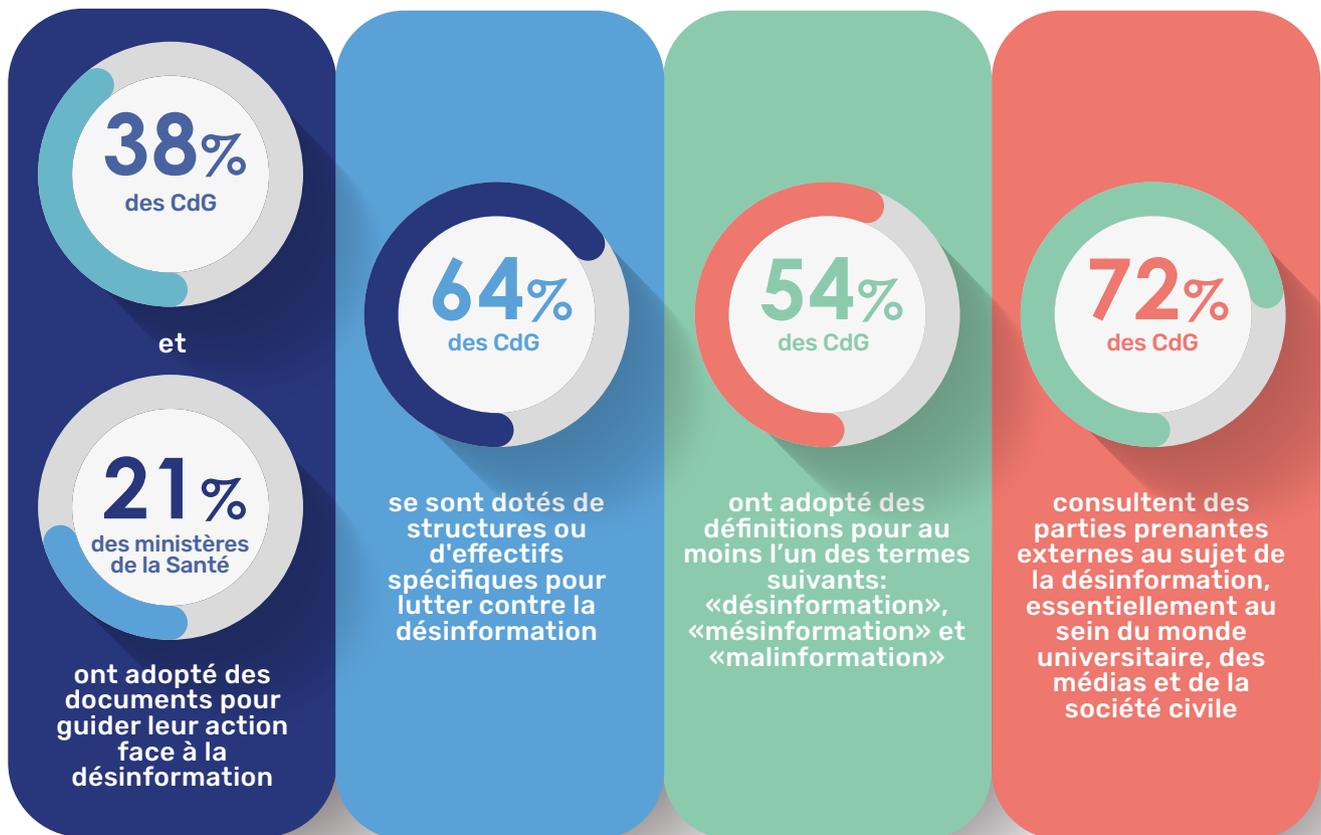
un usage stratégique de ces nouveaux canaux afin de communiquer auprès d'un public plus large et plus diversifié sur des questions qui lui tiennent à cœur. Il faut aussi savoir analyser les données liées au recours à ces canaux et en tirer des enseignements. Pourtant, pas moins de 26 % des centres de gouvernement (CdG) interrogés ne ciblent pas d'auditoire spécifique dans le cadre de leur communication.

Ces dernières années, la propagation inédite de la mésinformation et de la désinformation a bouleversé l'écosystème de l'information, qui était déjà en difficulté en raison de la poursuite du déclin des médias et organes de presse traditionnels, qui entrave l'action publique et favorise la polarisation (Reuters Institute, 2021[6]). Les pouvoirs publics ont un rôle important à jouer pour combler les déficits d'information et préciser les faits sur les thèmes sensibles qui se prêtent aux rumeurs et aux théories complotistes délétères. Les données du Rapport suggèrent que, dans de nombreux pays, les institutions n'ont pas encore fini d'instaurer des démarches globales de prévention et de lutte face à la mésinformation et à la désinformation, même si le paysage des pratiques est en train d'évoluer dans le bon sens. Seuls 38 % des centres de gouvernement et 21 % des ministères de la Santé interrogés se sont dotés de cadres, de politiques ou de stratégies pour guider leur action face à cette problématique. Il est néanmoins encourageant de constater que les centres de gouvernement sont plus nombreux (64 %) à s'être dotés de structures ou d'effectifs spécifiques pour travailler sur ce thème, et que la plupart d'entre eux pratiquent au moins une certaine coordination intragouvernementale des activités.

Toutefois, ce manque d'institutionnalisation reste une entrave à l'adoption et à la généralisation de mesures suffisantes face aux menaces immédiates liées aux perturbations de l'information. À cet

égard, *les Principes de bonne pratique de l'OCDE sur l'utilisation de la communication publique contre la mésinformation et la désinformation* (à paraître) éclairent la marche à suivre pour renforcer et étendre le rôle de la fonction de communication, dans le cadre d'un éventail plus large d'actions visant à instaurer un écosystème propice à la fiabilité de l'information. Ces Principes et les pratiques sur lesquelles ils sont fondés peuvent montrer la voie à suivre pour concevoir, face aux perturbations de l'information, des stratégies holistiques prenant appui sur les rôles essentiels de tous les acteurs de la société, qu'il s'agisse des médias et des vérificateurs de faits ou des citoyens et des plateformes.

**Graphique 3. Les réponses face à la mésinformation et à la désinformation, en chiffres**



Source: travaux de l'auteur

### 3

## Répondre à la nécessité d'un meilleur dialogue avec les citoyens : articuler la communication avec les objectifs d'ouverture de l'administration

La communication publique est riche de promesses s'agissant de permettre un véritable dialogue avec les citoyens. Le Rapport montre toutefois que les administrations devront pour cela s'employer de façon plus délibérée à faire un usage stratégique de la fonction de communication. La philosophie du « gouvernement ouvert » qui guide l'action menée partout dans le monde depuis plus de dix ans pour mettre le citoyen au cœur de l'action publique montre parfaitement la voie à suivre. La communication est d'ailleurs mise en relief dans plusieurs dispositions de la Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le gouvernement ouvert (2017).

À cet égard, il est important de noter qu'aux fins du présent Rapport, la communication publique est définie comme la fonction administrative qui consiste à fournir de l'information aux citoyens, à les écouter et à leur répondre dans l'intérêt général. Elle se distingue de la communication politique, qui est liée au débat politique, aux élections ou à des personnalités ou partis politiques précis. Même si cette distinction n'est pas toujours pertinente dans la philosophie du gouvernement ouvert, qui encourage tout autant la communication politique que la communication publique, le Rapport examine comment les institutions peuvent mettre en place des règles et des procédures favorables à une plus grande séparation entre ces deux types de communication. Cette différenciation est particulièrement pertinente, et a donc gagné en importance, dans le contexte de la montée en puissance de la mésinformation et de la méfiance face à toute information perçue comme manipulée ou politiquement orientée.

Une fois cette distinction bien posée, la communication publique peut permettre d'élargir le cercle des citoyens touchés par les messages relatifs à l'action publique. En ce sens, c'est un outil au service de la transparence, qui constitue l'un des principaux objectifs de la communication selon **45 % des CdG et 67 % des ministères de la Santé**. Une communication transparente et conçue pour être inclusive, pertinente et ciblée sur différents groupes sociaux permet de fournir aux citoyens, même les plus désengagés, les faits et les éléments d'information dont ils ont besoin pour se forger une opinion et demander des comptes aux gouvernants.



**La communication publique est riche de promesses s'agissant de permettre un véritable dialogue avec les citoyens. Le Rapport montre toutefois que les administrations devront pour cela s'employer de façon plus délibérée à faire un usage stratégique de la fonction de communication.**

## TRANSPARENCE

Objectif de communication prioritaire pour

**45%**  
des CdG

**67%**  
des ministères  
de la Santé

L'information est essentielle à la participation à la vie démocratique et publique, et la communication offre aux pouvoirs publics plusieurs moyens de faciliter la participation des citoyens. En effet,

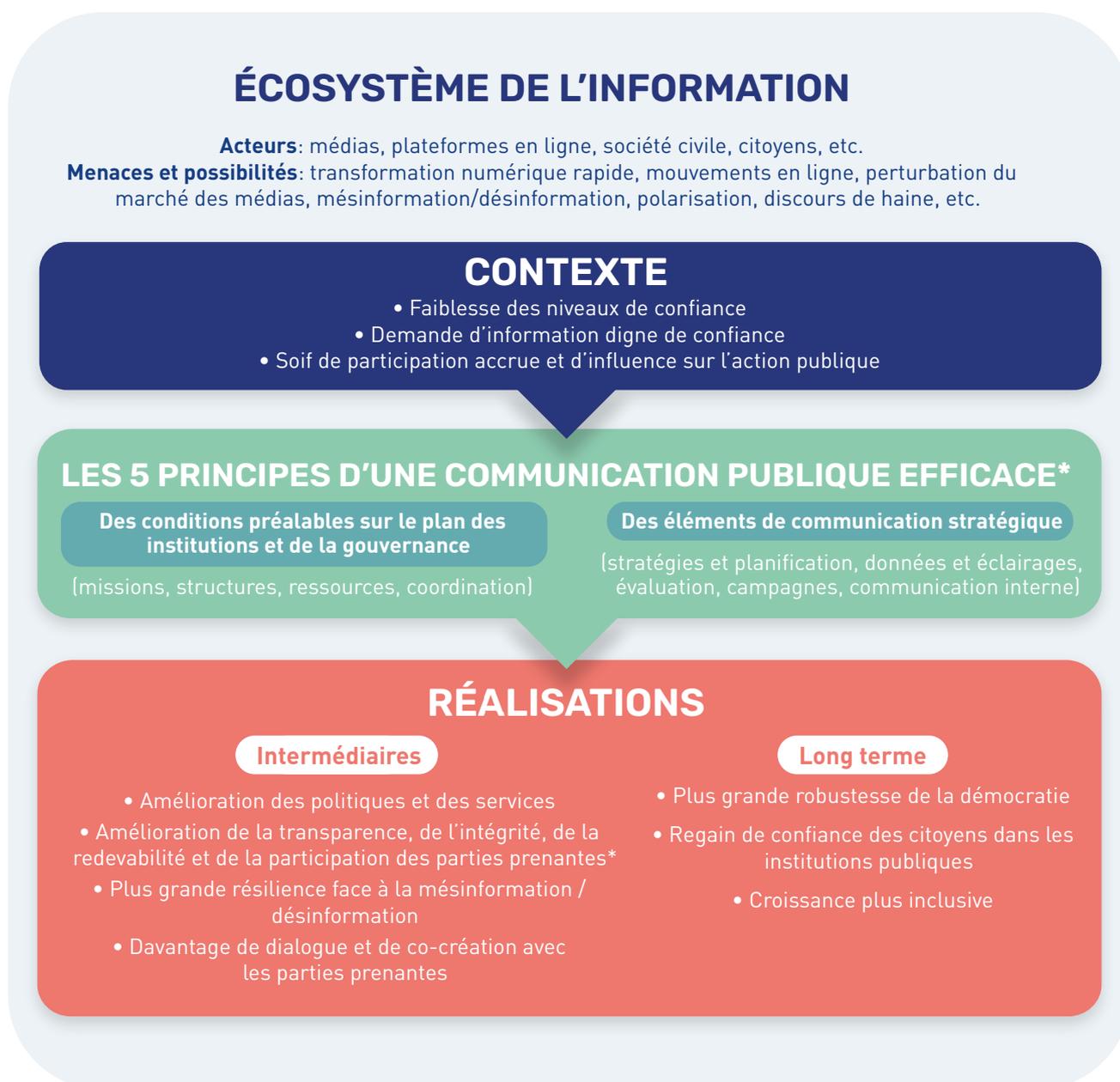


**La información es esencial para una democracia participativa y la vida pública, y a través de la comunicación los Gobiernos tienen la posibilidad de facilitar la participación**

elle peut leur permettre de faire connaître plus largement les possibilités d'engagement liées, par exemple, à l'organisation de consultations ou de processus délibératifs au sujet de certaines politiques. Elle leur offre aussi des occasions à saisir chaque fois que les citoyens réagissent à l'information fournie et qu'ils expriment leurs préférences et leurs sources de préoccupation sur les plateformes en ligne, les médias sociaux ou les portails officiels. Tous ces canaux permettent concrètement de multiplier les occasions et les moyens de faire participer les citoyens à la conception des politiques et services publics. Pour nouer un véritable dialogue, les responsables publics doivent se donner comme priorité de renforcer leur aptitude à transformer cette remontée d'information en éclairages et à y réagir (Macnamara, 2017).

L'ouverture de l'administration n'est pas simplement la conséquence d'une communication publique efficace. C'est aussi la culture de gouvernance sous-jacente qui permet cette communication efficace. Ce mécanisme, ainsi que les facteurs qui permettent de mettre la communication au service d'une meilleure action publique et d'une meilleure gouvernance, sont illustrés par le cadre analytique ci-dessous. C'est ce cadre qui inspire la structure des travaux de recherche de l'OCDE. Il présente les cinq principes de base d'une communication efficace comme des catalyseurs permettant de faire face à un contexte de faible confiance et de parvenir à une plus grande ouverture, à une meilleure gouvernance et à des politiques meilleures dans le contexte d'un écosystème de l'information en pleine évolution.

**Graphique 4. Cadre analytique de l'OCDE sur la contribution de la communication publique à des politiques meilleures, à l'ouverture de l'administration et à la résilience des écosystèmes d'information**



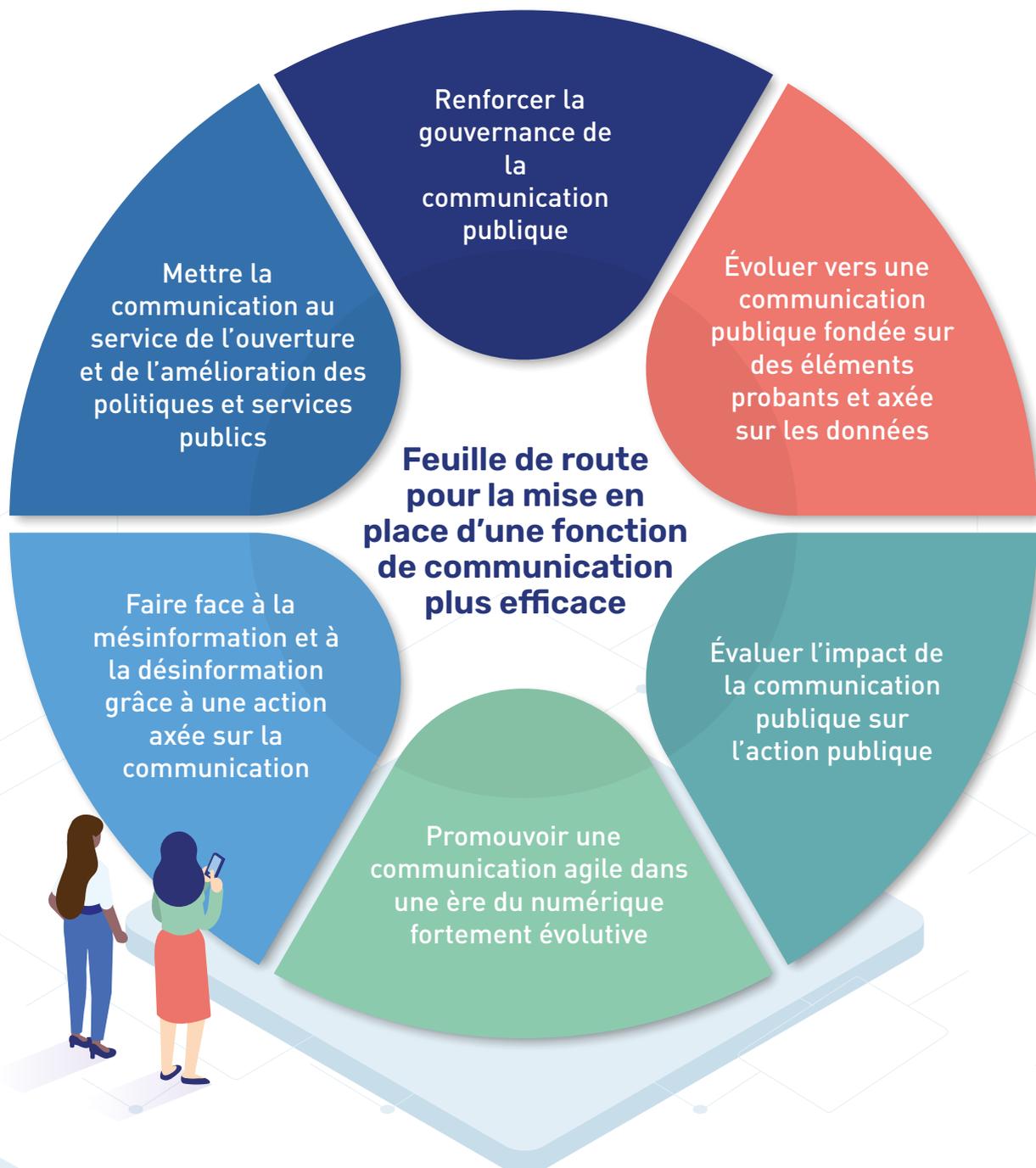
Source: travaux de l'auteur

\* Principes qui conditionnent aussi l'efficacité de la communication

## 4

## Feuille de route pour la mise en place d'une fonction de communication plus efficace

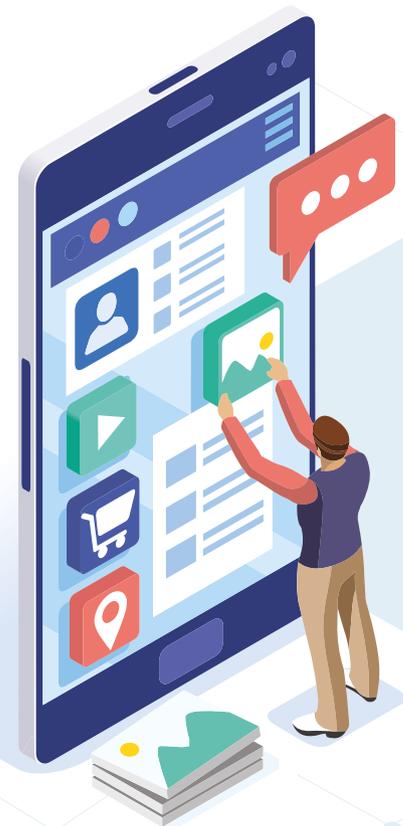
Face à la transformation actuelle de l'écosystème de l'information que nous venons d'évoquer, et face aux défis qu'elle entraîne pour la gouvernance publique et pour la démocratie, la nécessité de renforcer l'aptitude des pouvoirs publics à communiquer avec les citoyens ne fait guère de doute. Au fil de sept chapitres, le Rapport de l'OCDE sur la communication publique présente les actions entreprises par les 64 institutions du monde entier dont les cas ont été analysés par le truchement de l'enquête de l'OCDE sur la communication publique (« l'Enquête ») ; répertorie les lacunes en présence et les possibilités d'action ; et présente une feuille de route pour l'instauration d'une communication publique plus efficace. Les principales actions à mener sont les suivantes:



## Renforcer la gouvernance de la communication publique

Le chapitre 2 du Rapport évoque les conditions préalables à une bonne gouvernance de la communication publique. Ces conditions sont liées aux structures et missions institutionnelles, aux stratégies et à la planification, à la coordination ainsi qu'aux moyens humains et financiers susceptibles de favoriser l'institutionnalisation et la professionnalisation de cette fonction cruciale. Ce chapitre dresse les constats suivants :

- La gouvernance de la fonction de communication influe de façon déterminante sur son aptitude à être un instrument efficace au service de l'action publique et de la confiance des citoyens. Les documents stratégiques qui énoncent la mission de la communication publique représentent un instrument primordial de réforme pour les pouvoirs publics désireux de mieux mettre la communication au service de leurs objectifs stratégiques.
- Pour mener une communication plus efficace, les pouvoirs publics ont tout intérêt à se détourner des approches purement tactiques au profit de démarches plus stratégiques. Cela implique de recourir davantage à des stratégies de communication pour guider concrètement la fonction de communication dans l'exécution de sa mission. À l'heure actuelle, les CdG et les ministères de la Santé ne sont qu'une minorité à recourir à ces outils : pas moins de 43 % des premiers et 57 % des seconds ne se sont dotés d'aucun document stratégique au cours des trois années précédant l'Enquête.
- Presque tous les répondants à l'Enquête de l'OCDE ont déclaré s'être dotés d'effectifs et de services spécifiquement consacrés à la communication, bien que selon des modalités très diverses. Cela confirme que la fonction varie considérablement d'un pays à l'autre et qu'il n'existe pas de modèle d'organisation dominant. La communication est souvent confiée à titre principal au CdG, qui joue un rôle de pilotage et de coordination pour environ la moitié des répondants.
- Les répondants à l'Enquête de l'OCDE présentent la coordination des activités de communication publique à la fois comme une priorité forte et comme la plus grande difficulté. L'étude des pratiques de ce domaine montre que certaines équipes investissent dans une communication plus cohérente et coordonnée grâce à des outils partagés de planification et à des réseaux spécifiques. Les pouvoirs publics pourraient, à l'avenir, s'employer à gagner encore en efficacité et à mieux parler d'une seule voix en unifiant réellement leur communication à l'échelle de toute la sphère publique.
- Il ne peut pas y avoir de communication efficace sans moyens financiers et humains suffisants. Pourtant, le manque de moyens humains et de personnel qualifié est évoqué par plus des trois quarts des CdG (76 %) et des ministères de la Santé (79 %) comme l'un des trois principaux obstacles à la conduite des activités essentielles de communication. Pour œuvrer à la professionnalisation dans les multiples domaines de spécialisation que recouvre la fonction de communication, il sera utile d'organiser des programmes spécifiques de formation, notamment sur les nouvelles tendances du numérique, de fidéliser les talents en leur donnant accès à une formation continue et d'énoncer des normes de bonne pratique.



## Évoluer vers une communication publique fondée sur des éléments probants et axée sur les données

Il est possible de pratiquer une communication plus stratégique en recueillant des données cruciales sur les publics visés, leurs opinions et leurs comportements ainsi que sur l'effet produit par différents contenus et différents messages. Le chapitre 3 propose une vue d'ensemble des activités menées par les pouvoirs publics pour rassembler et utiliser des éclairages sur leurs publics et de l'application des sciences comportementales en la matière. Il examine également l'intérêt de ces pratiques pour parvenir à une meilleure compréhension entre les pouvoirs publics et les citoyens et pour contribuer à une communication plus axée sur les données et plus inclusive.

- L'Enquête montre que les pouvoirs publics pourraient s'appuyer de façon plus systématique sur des éclairages relatifs à leurs publics pour planifier, concevoir et assurer leurs activités de communication. En effet, 41 % des CdG et 21 % des ministères de la Santé effectuent ce genre de recherches de façon ponctuelle. Pour les recherches effectuées à un rythme au moins trimestriel, les pourcentages sont moins élevés. De même, il serait possible de gagner en impact en segmentant davantage le public et en diversifiant les contenus selon les canaux de communication et selon les groupes ciblés, grâce à une meilleure connaissance de ces derniers.
- Les éclairages relatifs à l'auditoire peuvent permettre aux professionnels de la communication de comprendre en temps réel les motifs de préoccupation et le ressenti de la population. Au-delà des seules caractéristiques démographiques, il est crucial de comprendre les habitudes, les attitudes et les modes de consommation de l'information des différents segments de la société pour concevoir une communication plus inclusive, surtout pour les groupes vulnérables ou difficiles à atteindre.
- Les technologies émergentes ont ouvert de nouvelles possibilités aux professionnels de la communication publique pour recueillir et analyser des données probantes à l'appui de leurs activités. Ainsi, les données massives, l'informatique en nuage, les algorithmes intelligents et les logiciels analytiques donnent accès à de vastes gisements de connaissances tout en réduisant les coûts d'acquisition et de traitement des informations pertinentes.
- De même, les sciences comportementales donnent accès à des éléments probants cruciaux sur les facteurs et biais cognitifs, ce qui permet à la communication d'être plus réactive et plus efficace pour toucher les citoyens, dans un écosystème médiatique où de nombreux acteurs bataillent pour attirer leur attention. Mettre à l'essai des démarches fondées sur les sciences comportementales peut permettre de concevoir une communication plus apte à encourager des comportements désirables allant dans le sens des objectifs stratégiques.

## Évaluer l'impact de la communication publique sur l'action publique

Exploiter le potentiel de la communication publique implique aussi de veiller à ce que celle-ci remplisse des objectifs stratégiques. Le chapitre 4 aborde les pratiques d'évaluation et évoque combien il est important de les articuler avec des objectifs opérationnels pour en tirer des avantages sur le plan de l'apprentissage, de la redevabilité et de l'anticipation stratégique. Ce chapitre dresse les constats suivants :

- S'il est largement admis qu'il est important d'évaluer la communication publique, les pouvoirs publics pourraient élargir la pratique de cette évaluation. Les principales insuffisances semblent tenir à un manque d'institutionnalisation et à l'intégration limitée de l'évaluation au sein des processus de planification stratégique. Le manque de moyens humains et financiers aggrave ces difficultés.
- L'évaluation ne peut permettre d'établir l'impact de la communication que si une passerelle a été jetée entre la communication et les priorités stratégiques de l'institution concernée. Dans l'ensemble

des institutions interrogées, on constate que l'accent est mis avant tout sur les travaux produits (la couverture médiatique ou le retentissement des messages en ligne, par exemple) plutôt que sur les réalisations (évolution des opinions, sensibilisation, changement de comportement ou recours aux services, par exemple), ce qui illustre une approche tactique plutôt que stratégique de la communication. Par exemple, les CdG ne sont que 42 % à analyser l'évolution du recours aux services, et ils sont encore moins nombreux (16 %) à analyser l'évolution des niveaux de participation à l'issue d'une activité de communication. Il sera crucial de procéder à des évaluations plus systématiques pour démontrer la valeur ajoutée de la communication et justifier un surcroît d'investissements dans cette fonction.

- Il est possible d'améliorer la pertinence et la transparence des évaluations en se plaçant du point de vue de l'utilisateur et en faisant participer des acteurs de confiance n'appartenant pas à la sphère publique.
- Par ailleurs, la définition d'exigences et de normes en matière d'évaluation des activités de communication peut rendre ces évaluations plus cohérentes, leur conférer une rigueur méthodologique et faciliter la comparaison des données. La recommandation à venir de l'OCDE sur l'évaluation de l'action publique pourra fournir des orientations utiles à cet égard.

## Promouvoir une communication agile dans une ère du numérique fortement évolutive

Le chapitre 5 évoque les pratiques émergentes et les principales problématiques à prendre en compte en matière de communication publique dans un environnement numérique en pleine mutation. Il présente l'utilisation que les CdG et les ministères de la Santé font des nouvelles technologies pour communiquer de façon directe, interactive, individualisée et bilatérale et la façon dont ils relèvent les principales difficultés susceptibles de se poser. Ce chapitre dresse les constats suivants :

- Les responsables interrogés reconnaissent l'utilité de la communication numérique, mais l'accent reste mis sur une utilisation traditionnelle en tant qu'outil de diffusion de l'information plutôt que de dialogue. Or, il serait par exemple possible de faire une utilisation plus stratégique des plateformes de médias sociaux afin d'encourager la participation des parties prenantes. Une proportion importante des CdG et des ministères de la Santé se sont dotés de lignes directrices quant à l'utilisation de ces plateformes. Toutefois, dans la plupart des pays, les professionnels de la communication ne disposent pas d'orientations spécifiques sur la marche à suivre pour mettre ces plateformes au service d'objectifs stratégiques. De plus, il serait possible d'utiliser davantage les fonctionnalités interactives des outils en ligne.
- Les outils numériques peuvent aussi permettre de renforcer l'inclusion, comme le montre le nombre important de répondants à s'être employés à renforcer la portée de leur communication numérique à destination des jeunes, des femmes, des personnes âgées et des personnes en situation de handicap. Pourtant, l'Enquête montre la nécessité de mieux tirer parti des possibilités offertes par les technologies pour toucher les segments de la société les plus difficiles à atteindre, tels que les minorités ethniques, les migrants, les jeunes ou les populations LGBTQ+.
- Les pouvoirs publics peuvent suivre trois grandes voies pour rendre leur communication numérique plus inclusive et plus centrée sur le citoyen : 1) nouer des collaborations avec des influenceurs, la société civile, les entreprises et les membres de communautés ; 2) améliorer l'accessibilité des interfaces, des contenus et des messages numériques ; 3) adapter la communication des messages et le choix des canaux aux besoins des différents groupes et aux contraintes liées à la fracture numérique.
- L'action menée en vue de tirer parti de l'intérêt stratégique des données pour la communication publique pourrait s'accompagner d'une réflexion sur d'éventuels principes relatifs à la qualité des données, sur la mutualisation des protocoles et sur la mise en place de programmes de formation pertinents. À cet égard, la Recommandation de l'OCDE sur l'amélioration de l'accès aux données et de leur partage énonce des principes généraux qui pourraient guider les conversations tenues à ce sujet.

## Faire face à la mésinformation et à la désinformation grâce à une action axée sur la communication

Le chapitre 6 analyse comment les fonctions de communication publique peuvent contribuer à la lutte contre le défi protéiforme de la mésinformation et de la désinformation. Il examine l'action menée par les pays pour institutionnaliser cette lutte, notamment par l'instauration d'orientations officielles, de programmes de formation et d'évaluations, ainsi que le rôle de la coopération intragouvernementale et intergouvernementale. Ce chapitre dresse les constats suivants:

- La pandémie de COVID-19 a revêtu d'une nouvelle urgence les défis liés à la propagation des messages de mésinformation et de désinformation. De façon notable, au début de la crise, seuls 38 % des CdG et 21 % des ministères de la Santé interrogés étaient dotés d'un document d'orientation régissant la réponse à apporter face à la mésinformation et à la désinformation. Il semble donc qu'ils aient été insuffisamment préparés face à l'avalanche de messages de mésinformation sanitaire qui a accompagné le COVID-19.
- Sensibiliser les professionnels de la communication aux moyens de lutte contre la mésinformation et la désinformation et instaurer des pratiques systématisées peut permettre de fixer un cap et de garder une longueur d'avance sur l'évolution des médias et de technologies. Il sera également utile de faire le point sur les succès et les enseignements des mesures initialement instaurées pour lutter contre la mésinformation au sujet du COVID-19.
- Les données de l'OCDE suggèrent qu'il serait possible de renforcer l'évaluation de l'action menée par les pouvoirs publics en matière de mésinformation. Une évaluation régulière de cette action permettrait aux pouvoirs publics de recueillir des éléments probants sur les solutions qui fonctionnent en la matière. Cette recherche, couplée à une action visant à former les professionnels de la communication publique aux approches qui ont fait leurs preuves, représente une piste importante pour l'avenir.
- Les défis complexes et transsectoriels de la mésinformation et de la désinformation mettent en relief l'importance de la coordination au sein des administrations, entre les administrations et avec les acteurs extérieurs. Globalement, la coordination est très répandue dans les pays interrogés, puisque 86 % d'entre eux font état d'une coordination entre le CdG et les ministères, les agences et les services, et puisque 72 % des CdG dialoguent avec des acteurs extérieurs à la sphère publique sur des thèmes liés à la désinformation. Néanmoins, étant donné que la majorité des pays qui se coordonnent avec des acteurs extérieurs le font de façon ponctuelle, il pourrait être possible de rendre ces échanges plus formels et plus réguliers.
- Les pouvoirs publics devraient considérer la fonction de communication publique comme une partie intégrante de la panoplie d'outils permettant de lutter contre la mésinformation et la désinformation. Une action visant à renforcer l'écosystème des médias et de l'information et s'appuyant, entre autres, sur l'éducation aux médias, sur des mesures réglementaires, sur des initiatives visant à favoriser un journalisme indépendant, local et factuel et sur de nouveaux travaux de recherche au sujet des solutions qui fonctionnent permettra à la communication publique de jouer efficacement son rôle dans le cadre d'une réponse publique globale face à ces défis.

## Mettre la communication au service de l'ouverture et de l'amélioration des politiques et services publics

Le chapitre 7 analyse la contribution de la communication publique à l'amélioration des politiques et services publics ainsi qu'aux principes du gouvernement ouvert. Il fournit des illustrations concrètes de l'utilisation qui peut en être faite au service de divers objectifs d'action ainsi qu'à l'appui de la

transparence, de l'intégrité, de la redevabilité et de la participation citoyenne. Ce chapitre dresse les constats suivants :

- Les campagnes font partie des instruments de communication les plus omniprésents et les plus efficaces pour sensibiliser aux politiques publiques, favoriser le respect des consignes officielles et inciter à recourir aux services publics. Les pratiques émergentes montrent qu'il est également possible de les utiliser pour encourager les parties prenantes à participer et pour renforcer une culture d'intégrité.
- Les relations médias, qui constituent le domaine le plus ancien et le mieux établi de la communication, sont largement mises à profit pour fournir de l'information et faire connaître les priorités officielles. Toutefois, elles pourraient être davantage mises à contribution pour renforcer la transparence. La communication à destination des médias se déroule principalement dans des cadres formels tels que des communiqués ou conférences de presse. Mener des conversations régulières avec les médias sur des problématiques dépassant le seul cadre des gros titres de l'actualité pourrait plutôt être envisagé, par exemple en travaillant en partenariat avec eux pour donner plus d'écho aux possibilités de participation citoyenne.
- L'importance accordée à la communication interne semble insuffisante, et cette activité pâtit du caractère limité de ses ressources, d'un manque d'orientations et de problèmes de coordination. Elle a pourtant un rôle crucial à jouer pour renforcer l'efficacité du secteur public en assurant la cohérence avec les priorités du gouvernement et l'adhésion à ces priorités.
- La pandémie de COVID-19 a souligné l'importance de la communication de crise, tout en mettant en relief de nombreuses lacunes en la matière. De fait, il s'agit de l'activité la plus problématique pour 58 % des CdG et 54 % des ministères de la Santé interrogés. Pour être mieux préparés et parler d'une seule voix, il est essentiel de pouvoir s'appuyer sur des structures, des responsabilités et des protocoles prédéfinis, clairs et aisément adaptables. Les éléments recueillis semblent montrer qu'il serait possible de réformer cette activité afin de la fonder davantage sur des éléments probants, de mieux la coordonner et de la rendre plus collaborative. Pour mieux adapter la communication de crise aux défis futurs et mieux s'y préparer, il faudra tirer les enseignements d'une évaluation exhaustive de la communication de crise et de son impact. Solliciter l'avis d'acteurs externes serait utile dans le cadre de ces exercices, et permettrait d'assurer une plus grande redevabilité des acteurs chargés de réagir face aux crises et de les gérer.



## 5

## Complément d'information au sujet du Rapport de l'OCDE sur la communication publique

Le Rapport est l'aboutissement d'un exercice inédit d'analyse détaillée des fonctions de communication d'un vaste échantillon de pays du monde entier, dans le sillage d'une pandémie qui a plus que jamais mis en relief l'importance de la communication. Le Rapport s'appuie sur les réponses de 46 pays et de la Commission européenne à une enquête de 2020 sur le thème « Comprendre la communication publique ». Les questionnaires ont été adressés aux centres de gouvernement et aux ministères de la Santé, afin de recueillir à la fois le point de vue de l'exécutif pris dans son ensemble et le point de vue sectoriel d'un grand ministère prestataire de services. Dans l'Enquête, il était demandé aux pays de répondre à la lumière des pratiques et de la situation telles qu'elles existaient en 2019. Néanmoins, certaines réponses peuvent refléter les priorités des pays en 2020, la crise du COVID-19 s'étant déroulée en parallèle au processus de collecte de données. Chaque fois que tel était le cas, le Secrétariat de l'OCDE l'a précisé. De plus, même si le Rapport ne vise pas à analyser ni à évaluer la communication liée au COVID-19, des exemples pertinents ont été inclus dans certains chapitres, à la demande des membres du Groupe d'experts sur la communication publique. En plus des réponses à l'Enquête, le Rapport se fonde sur les discussions menées avec le Groupe de travail de l'OCDE sur le gouvernement ouvert et son Groupe d'experts sur la communication publique.

### Graphique 4. Tour d'horizon des institutions ayant répondu à l'Enquête « Comprendre la communication publique »



**Note:** les centres de gouvernement (en bleu) et les ministères de la Santé (en vert) qui ont répondu à l'Enquête de l'OCDE sont indiqués sur la carte.

Source: travaux de l'auteur.

Le Rapport a bénéficié d'un soutien financier et de substance assuré à titre principal par le Royaume-Uni, par le truchement du GSCI (Government Communication Service International), et à titre complémentaire par l'Institut coréen de développement (KDI) et par le ministère allemand des Affaires étrangères (dans le cadre de son projet Voix citoyenne pour le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord). Le chapitre 5 a bénéficié du soutien, y compris financier, de l'École d'action et de gestion publiques du KDI (bourse de recherche 2019-2020). Le Club de Venise et le Partenariat pour un gouvernement ouvert ont contribué à l'élargissement de l'éventail des répondants à l'Enquête.

## Bibliographie

Canel, M. and V. Luoma-aho (2018), Public Sector Communication, John Wiley & Sons, Inc., Hoboken, NJ, USA, <http://dx.doi.org/10.1002/9781119135630>.

Edelman (2021), "Edelman Trust Barometer 2021", <https://www.edelman.com/sites/g/files/aatuss191/files/2021-03/2021%20Edelman%20Trust%20Barometer.pdf>.

Macnamara, J. (2017), Creating a 'democracy for everyone': Strategies for increasing listening and engagement by government, <https://www.lse.ac.uk/media-and-communications/assets/documents/research/2017/MacnamaraReport2017.pdf>.

Macnamara, J. (2015), Creating an 'architecture of listening' in organizations: The basis of engagement, trust, healthy democracy, social equity, and business sustainability., <https://www.uts.edu.au/sites/default/files/fass-organizational-listening-report.pdf>.

OECD (2018), Main Findings from the 2020 Risks that Matter Survey, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/b9e85cf5-en>.

OECD (2017), The OECD Recommendation of the Council on Open Government, <https://www.oecd.org/gov/oecd-recommendation-of-the-council-on-open-government-en.pdf>.

Reuters Institute (2021), Digital News Report 2021, <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/digital-news-report/2021>.

Sanders, K. and M. Canel (eds.) (2013), Government communication in 15 countries : Themes and challenges, Bloomsbury.

WPP Government & Public Sector Practice (2016), The Leaders' Report: The future of government communication, WPP Government & Public Sector Practice, <https://govtpracticewpp.com/report/the-leaders-report-the-future-of-government-communication-2/> (accessed on 23 February 2021).

