

# Democratic Health Communications during COVID-19 a RAPID Response

Heidi Tworek, Ian Beacock, and Eseohé Ojo, "Democratic Health Communications during Covid-19: A RAPID Response," (Vancouver: UBC Centre for the Study of Democratic Institutions, September 2020).

[https://democracy2017.sites.olt.ubc.ca/files/2020/09/Democratic-Health-Communication-during-Covid\\_FINAL.pdf](https://democracy2017.sites.olt.ubc.ca/files/2020/09/Democratic-Health-Communication-during-Covid_FINAL.pdf)

## Sommaire exécutif et recommandations – version française

Ce rapport recommande de mettre les communications au cœur des actions des nations démocratiques pour contrer la Covid-19. Les communications constituent une intervention non pharmaceutique (INP) efficace contre la Covid-19. D'autres INP comprennent les restrictions des déplacements, la distanciation physique et l'équipement de protection personnel, qui exigent tous des communications claires et rapides. Des communications plus efficaces pourraient sauver des vies.

Les communications efficaces sont essentielles à court terme pour l'adoption de mesures de santé publique telles que l'utilisation des couvre-visage. Mais elles sont encore plus importantes à plus long terme, que ce soit pour prévenir la lassitude de la population quant à l'application des mesures, pour préparer le terrain pour l'adoption de la vaccination ou pour encourager le public à s'engager activement dans le système de santé pour des problèmes qui ne sont pas liés à la Covid-19. Elles sont également importantes pour cultiver le lien de confiance entre les citoyens et leurs gouvernements, confiance qui est essentielle pour la stabilité future des institutions démocratiques.

Si les communications sont une intervention sanitaire, les communications démocratiques peuvent être une intervention civique. De nombreuses démocraties étaient déjà aux prises avec la méfiance avant la pandémie : militantisme anti-vaccin, théories du complot, perte de confiance dans les institutions, populisme, inégalités croissantes, érosion du journalisme local, etc. Cette crise démocratique continue est maintenant en train d'interagir avec la pandémie. Ce rapport définit un cadre pour la communication, surtout pendant une urgence de santé publique - de manière à renforcer les normes et les processus démocratiques plutôt que de les saper.

Nous tirons nos recommandations à partir d'études approfondies de neuf juridictions et deux provinces sur cinq continents : Sénégal, Corée du Sud, Taiwan, Allemagne, Norvège, Suède, Danemark, Nouvelle-Zélande et Canada (pour lequel nous avons également étudié deux provinces, la Colombie-Britannique et l'Ontario). Chacun de ces cas a géré des réponses relativement efficaces selon ses propres termes ; chacun d'entre eux a également pris au sérieux les communications démocratiques. Le cas échéant, nous comparons avec les pays qui ont eu du mal à communiquer autour de la COVID-19, en particulier le Royaume-Uni et les États-Unis.

Ce rapport propose cinq grands principes qui peuvent sous-tendre toute stratégie démocratique de communication en matière de santé publique. Nos principes s'appuient sur des recherches menées dans diverses disciplines, notamment les sciences politiques, l'épidémiologie sociale et la santé publique, les sciences du comportement, la sociologie, les études sur les médias et les communications, l'histoire et la théorie politique. Nous les appelons les principes RAPID, car la rapidité est un élément essentiel d'une réponse efficace :

## S'appuyer sur l'autonomie, et non sur les ordres

Les réactions des gouvernements face à une pandémie devraient mettre l'accent sur l'autonomie, dans la mesure du possible, en conformité avec les communications démocratiques sur la santé et les traditions et cultures politiques locales, soutenues par une communication claire et réfléchie. Nous identifions deux formes d'autonomie particulièrement saillantes : personnelle et institutionnelle. Il s'agit de communiquer de manière répétée un ensemble de principes universels permettant de prendre des décisions responsables et sûres pendant une pandémie. L'autonomie n'est pas l'anarchie, mais plutôt une politique qui inclut les acteurs, suppose la bonne foi et renforce la compréhension de soi de façon démocratique.

### Recommandations :

- Élaborer et communiquer de manière répétée un ensemble de principes universels pour une prise de décisions responsable et sécuritaire en cas de pandémie ;
- Trouver des principes "à distance moyenne" qui relient des valeurs abstraites à des comportements ;
- Utiliser un langage qui met l'accent sur la responsabilité individuelle et le bon jugement, rappeler aux citoyens qu'ils doivent être des décideurs moraux actifs dans une base quotidienne ;
- Inviter des groupes de différentes industries et les différents acteurs à participer à l'élaboration de leurs propres moyens de respecter les orientations générales et d'obtenir des résultats en matière de santé publique ;
- Assumer la bonne foi, la responsabilité et la conformité plutôt que l'égoïsme, l'imprudence, ou la violation des règles ;
- Maintenir les mesures d'application des règlements (eforcement), mais les réduire au minimum dans les communications de santé publique.

## S'occuper des valeurs, des émotions, et des histoires

Pour compléter l'autonomie, les communications démocratiques les plus efficaces en matière de santé soutiennent et renforcent la communauté en intégrant les valeurs, les émotions et les histoires de la société. Les faits seuls sont insuffisants. Les émotions, les valeurs communes et les récits créent la confiance et rendent les informations sur la santé fiables. Il n'existe pas de

meilleure pratique unique sur la manière d'effectuer le travail de définition des valeurs ou sur les personnes responsables. Ce qui est important, cependant, c'est que certains communiquent de manière répétée et attentive à la manière dont les mesures de lutte contre la pandémie sont liées aux valeurs sociales et politiques existantes. Les communicateurs efficaces ont tenu compte de la diversité de la population et ont trouvé des stratégies qui ont évité la stigmatisation ; ils se sont appuyés sur des messages pro-sociaux sur l'hygiène et les comportements; ils ont exprimé des émotions positives, comme la gratitude, et ont reconnu les difficultés en lien avec la santé mentale ; ils ont cherché à établir des relations avec les citoyens.

### **Recommandations :**

- Être attentif et réfléchir à la répartition des responsabilités en matière d'information sur la santé et de l'encadrement des valeurs parmi les responsables de la santé et les politiciens ;
- Identifier, exprimer et renforcer de manière répétée la signification sociale et politique des actions entreprises;
- Prendre en compte les sentiments en lien avec la pandémie et réfléchir à la meilleure façon de les canaliser : émotions négatives (peur, anxiété, colère, rancœur) ainsi que les sentiments positifs (gratitude, amour, gentillesse, espoir) ;
- Reconnaître et exprimer la sympathie pour les conditions en lien avec la santé mentale ;
- Utiliser des histoires et des récits pour mobiliser les populations, créer de l'empathie et aider un plus grand nombre de groupes divers à se sentir vus et reconnus par les communications du gouvernement.

## **Attirer les citoyens et la société civile**

Si les autorités jouent un rôle essentiel, la participation des citoyens et la société civile sont également essentielles. Trop souvent, l'engagement en matière de santé publique se fonde sur ce que les autorités pensent du public, plutôt que d'essayer de comprendre les citoyens comme autant de groupes d'individus aux idées, croyances ou capacités différentes. Il est essentiel d'établir des mécanismes de rétroaction par des techniques comme les enquêtes ou l'exploration de textes pour comprendre les diverses expériences d'une population, ses sentiments sur les actions entreprises pour gérer la pandémie, et leurs besoins de la part du gouvernement.

Les autorités devraient également envisager de trouver des validateurs locaux de confiance pour partager les informations sur la santé avec les amis, les familles et les adeptes (par exemple, les jeunes, les personnes influentes dans les médias sociaux, les célébrités, les chefs religieux). Encourager la participation et la collaboration, en particulier sur des questions telles que la santé publique, permet également de réduire la charge sur les acteurs du secteur public. La collaboration avec les citoyens et la société civile peut permettre d'apporter une réponse plus solide ; à son tour, l'écoute et la réponse aux préoccupations des citoyens renforcent les valeurs démocratiques telles que la solidarité et la responsabilité collective.

## Recommandations

- S'appuyer sur les initiatives et l'expertise de la société civile (par exemple, la technologie) pour résoudre des problèmes et réduire le poids sur les institutions gouvernementales ;
- Identifier les groupes et les populations clés en tenant compte du contexte local ;
- Amplifier le travail effectué par la société civile en utilisant les canaux médiatiques du gouvernement et les stratégies de communication ;
- Utiliser des enquêtes, des données de sondage, le monitoring des médias sociaux ou l'exploration de textes (« text mining ») pour suivre l'évolution des diverses expériences de la population, leurs sentiments sur les actions entreprises et leurs besoins de la part du gouvernement ;
- Trouver des validateurs locaux de confiance pour partager les informations sur la santé avec les amis, les familles, et les adeptes (par exemple, les jeunes, les influenceurs, les médias sociaux, les vedettes, les chefs religieux).

## Institutionnaliser les communications

Une réponse rapide, paradoxalement, nécessite des structures construites longtemps à l'avance. Les pays dépourvus d'unités de communication ont parfois eu du mal à fournir des informations cohérentes dans le temps ou à informer rapidement les citoyens de l'évolution des directives en matière de pandémie. D'autre part, les pays disposant de stratégies institutionnelles pour les communications en cas de pandémie ont eu la capacité de produire des messages gouvernementaux différents qui ont fait preuve d'ouverture et de transparence. Une institution peut réagir rapidement. Une unité de communication en cas de pandémie pourrait également créer les bases d'une communication rapide lors de futures épidémies, suivre les dernières recherches sur les communications efficaces et établir des liaisons avec les grandes entreprises de médias sociaux pour lutter contre la désinformation. Enfin, une unité spécifique indique que les communications sont considérées comme faisant partie intégrante de la santé publique plutôt qu'accessoires.

## Recommandations

- Créer des communications sur mesure sur de multiples canaux et offrir aux autorités des formations sur les relations des médias ;
- Innover dans le domaine des nouvelles technologies de communication, par exemple les "chatbots" pour répondre aux questions ;
- Mesurer et évaluer les réactions du public aux lignes directrices et établir la communication dans les deux sens, plutôt que de ne faire que des messages « top-down » ;
- Établir une signalisation standard avec des instructions pour soutenir les entreprises ;
- Adapter et traduire les messages pour différents groupes de citoyens ;
- Assurer la liaison avec les médias et les plates-formes pour fournir des informations précises de la part de sources de confiance ;

- Dépolitiser les messages en plaçant les responsables de la santé au centre des communications ;
  - Compiler des données précises ;
  - Publier des visualisations convaincantes de données.
- 

## Décrivez-les de façon démocratique

La façon la plus évidente de maintenir les démocraties en bonne santé en cas d'urgence est de maintenir les activités des institutions comme les parlements. Mais si la démocratie ne se réduit pas à des institutions formelles, les communications démocratiques efficaces en matière de santé ne le sont pas non plus. Les communicateurs doivent définir la réponse à la pandémie de manière démocratique. Cela signifie qu'il faut éviter les métaphores militaristes qui sont hiérarchiques et qui limitent l'espace d'action. En revanche, les messages relatifs à la pandémie devraient s'appuyer sur des métaphores plus démocratiques.

Tout comme les citoyens ont besoin de messages répétés sur le lavage des mains ou la distanciation physique, ils ont besoin de messages répétés sur la compassion ou sur leurs devoirs démocratiques en temps d'urgence. Prendre des actions pour contrer la COVID-19 un défi démocratique n'est pas seulement important pour le présent ; cela pourrait déterminer la façon dont les citoyens s'en souviendront à l'avenir. Tout comme l'institutionnalisation, l'encadrement démocratique nous prépare mieux à la prochaine pandémie tout en donnant aux citoyens de nouveaux outils pour y faire face.

Les cinq principes d'une communication démocratique efficace en matière de santé, énoncés dans ce rapport, constituent une boîte à outils pour maintenir la confiance, les pratiques et l'autonomie démocratiques en cette époque de grande incertitude. Ils permettent aux décideurs politiques de reconnaître et de présenter cette crise non seulement comme une menace pour la démocratie, mais aussi comme une opportunité pour les citoyens de ressentir une plus grande confiance qu'auparavant, une plus grande résilience qu'avant et une plus grande souveraineté qu'avant l'apparition de la COVID-19. Il est important que les décideurs politiques, les élus et les citoyens reconnaissent l'importance d'une communication claire, cohérente, compatissante et contextuelle en temps de crise. La santé publique en dépend. La santé de la démocratie en dépend également.

---

Traduit par Joy Schinazi – Conseillère en communications et transfert de connaissances pour le programme CoVivre ([joy.schinazi.ccomtl@ssss.gouv.qc.ca](mailto:joy.schinazi.ccomtl@ssss.gouv.qc.ca))