



FÉDÉRATION  
PROFESSIONNELLE  
DES JOURNALISTES  
DU QUÉBEC

**Les politiques de communications  
gouvernementales au Québec**

**Dans l'intérêt du public ou du gouvernement?**

**Rapport d'analyse**

par Régys Caron et Annick Poitras, membres du conseil d'administration

26 novembre 2011

## Table des matières

POURQUOI CETTE ANALYSE? .....	3
<b><u>PARTIE I</u> LA CENTRALISATION DES COMMUNICATIONS GOUVERNEMENTALES AU QUÉBEC...5</b>	
UN PETIT HISTORIQUE .....	5
LES POINTS SAILLANTS DU CADRE DE RÉFÉRENCE GOUVERNEMENTAL EN MATIÈRE DE RELATIONS AVEC LA PRESSE .....	6
LA GESTION DES COMMUNICATIONS AU GOUVERNEMENT.....	9
<b><u>PARTIE II</u> REGARDS SUR LES POLITIQUES DE COMMUNICATIONS EN VIGUEUR DANS CERTAINS MINISTÈRES ET ORGANISMES PUBLICS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC..... 11</b>	
NOTES MÉTHODOLOGIQUES.....	11
DES DOCUMENTS DISPARATES, DES OBJECTIFS HOMOGENES .....	11
MÉDIAS : UNE «CLIENTÈLE» À TRAITER AVEC «CÉLÉRITÉ» .....	13
INFORMATION «POLITIQUE» OU «ADMINISTRATIVE»? .....	14
DEMANDES D'INFORMATION : LE CHEMIN LE PLUS FRÉQUENTÉ .....	15
LA HANTISE DE LA «CRISE» MÉDIATIQUE .....	17
UNE AUTONOMIE RELATIVE EN RÉGION .....	18
LE DÉLAI DE RÉPONSE : UN GRAND FLOU ARTISTIQUE .....	19
LES LIMITES QUI ENCADRENT LA «DISCRÉTION» DES FONCTIONNAIRES .....	20
CONCLUSION : DES CONSTATS INQUIÉTANTS.....	22
ANNEXE 1 - NISTE DES MINISTÈRES ET ORGANISMES PUBLICS QUI ONT SOUMIS LES POLITIQUES DE COMMUNICATIONS ANALYSÉES DANS CE RAPPORT (28).....	23
ANNEXE 2 - N INISTERES ET ORGANISMES RELEVANT DU SECRÉTARIAT AUX COMMUNICATIONS GOUVERNEMENTALES .....	24

## Pourquoi cette analyse?

À l'été 2011, la FPJQ a demandé à 20 ministères du gouvernement du Québec et à 17 organismes de lui faire parvenir «*tout document qui traite des instructions encadrant les communications avec tous les types de médias*». Tous les organismes contactés ont répondu dans les délais prévus par la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels incluant les cas où les organismes ne disposaient d'aucun document de ce type.

Cette démarche faisait suite aux initiatives de la FPJQ menées au cours des dernières années pour comprendre les mécanismes qui régissent les communications gouvernementales et qui semblent gêner le travail des journalistes de diverses façons et par ricochet l'information du public.

En effet, les *Dossiers noirs des communications gouvernementales* publiés par la FPJQ en 2004 et en 2005, avaient consigné les difficultés des journalistes à obtenir de l'information et des entrevues auprès des individus qui œuvrent dans les gouvernements du Québec et du Canada, de même que dans des organismes publics. Il ne s'agit pas ici d'une analyse des demandes d'accès aux documents par l'entremise de la Loi sur l'accès.

L'analyse des cas soumis avait mené à la conclusion suivante : «*Il y a, au sein des gouvernements, certaines politiques et pratiques de communication qui entravent l'accès des journalistes à l'information.*»

Rappelons l'essence des problèmes relevés dans les *Dossiers noirs* :

- La grande difficulté pour les journalistes de parler aux personnes dans la fonction publique qui savent vraiment quelque chose parce qu'ils sont près des dossiers. La FPJQ déplorait le silence imposé à la quasi totalité de la fonction publique.
- La centralisation des réponses aux journalistes entre les mains d'un tout petit nombre de personnes chargées des communications et qui sont souvent débordées.
- L'intervention du politique. Des demandes des journalistes, même sans connotation politique, sont systématiquement référées aux Cabinets.
- Le refus d'accorder des entrevues, visant parfois la seule télévision.
- Les délais considérables à répondre aux questions des journalistes dus notamment à une longue chaîne de «validations» et «d'approbations». Un simple retour d'appel peut prendre des jours et la réponse à la question, des semaines.
- L'obligation de poser les questions à l'avance et par écrit afin d'obtenir une entrevue, une pratique largement décriée en journalisme.

- La réponse par écrit aux questions des journalistes, ce qui ne laisse aucune place aux nouvelles questions et précisions.
- La difficulté pour les journalistes en région d'obtenir des entrevues avec des responsables régionaux et nationaux
- La présence des relationnistes lors des entrevues.

En 2011, les comportements reprochés dans les *Dossiers noirs* sont toujours d'actualité. Ils sont peut-être même aujourd'hui doublés d'une certaine résignation des journalistes, qui sont nombreux à s'interroger sur l'opacité des communications gouvernementales et surtout, sur les délais de réponse qui deviennent inacceptables à l'heure où l'information circule de façon quasi instantanée sur de multiples plateformes.

Ces embûches sont-elles le fait de comportements individuels malheureux, de cas marginaux ou trouvent-ils leur origine dans la mise en œuvre de politiques de communications gouvernementales de plus en plus strictes, balisées et centralisées?

En effet, depuis quelques années, le gouvernement du Québec tend à centraliser ses communications. La première partie de cette analyse, préparée par Régys Caron, journaliste au *Journal de Québec*, explique ce processus et les principaux mécanismes qui en découlent.

Dans la seconde partie, Annick Poitras, journaliste indépendante, livre une synthèse des contenus des politiques de communications en vigueur dans les ministères et organismes publics provinciaux.

L'ensemble de cette étude permet de cerner les obstacles politico-bureaucratiques auxquels les journalistes se butent lorsqu'ils posent des questions légitimes aux instances dirigeantes. Ces constats soulèvent aussi une question qui mérite d'être posée pour assurer une saine pratique de la profession journalistique : les communications gouvernementales sont-elles au service du public par le biais des journalistes ou du gouvernement?

## PARTIE I

# La centralisation des communications gouvernementales au Québec

Par Régys Caron

### Un petit historique

Les communications gouvernementales relèvent du Secrétariat aux communications gouvernementales (SCG), un organisme créé au début des années 2000 par le gouvernement de Lucien Bouchard. Sous le règne péquiste, la gestion des communications est demeurée décentralisée. À l'époque, l'idée de centraliser les communications avait effleuré l'esprit des stratégies gouvernementaux, mais ils l'avaient ensuite écartée.

En 2006, soit trois ans après sa prise du pouvoir, le gouvernement Charest décidait de rapatrier sous la responsabilité du Conseil exécutif, qui est le ministère du Premier ministre, la supervision de toutes les communications gouvernementales. Le gouvernement venait alors de traverser les controverses engendrées par la privatisation du mont Orford, la centrale thermique Suroît et le financement des écoles juives.

Il confia la gouverne du SCG à Marie Claire Ouellet, qui avait auparavant fait carrière comme journaliste aux réseaux TVA et TQS. Mme Ouellet fut par la suite attachée de presse du ministre de la Santé Marc-Yvan Côté sous le gouvernement de Robert Bourassa. Nommée secrétaire générale associée à la communication gouvernementale, l'équivalent d'un poste de sous-ministre en titre, Mme Ouellet s'est vue confier pour mission de «réorganiser» les communications gouvernementales. La réforme a consisté à centraliser la gestion des communications de 20 ministères et de 13 organismes gouvernementaux pour qui travaillent plus de 300 agents de communications.

L'intention du gouvernement était de mettre fin au régime du travail en silo. *«Tout le monde s'entend pour dire que les communications au gouvernement, ça ne fonctionne pas. Le gouvernement communique peu et quand il le fait, il ne le fait pas nécessairement bien. Il ne le fait pas de manière coordonnée»*, expliquait Mme Ouellet, dans un article du *Devoir* publié le 3 avril 2006, sous la plume d'Antoine Robitaille.

La centralisation des communications avait soulevé beaucoup de méfiance au sein de la profession journalistique, mais aussi chez certains observateurs de la chose publique. Dans le même article du *Devoir*, le professeur Robert Bernier, ex-conseiller politique du ministre de l'Éducation Guy Saint-Pierre en poste dans les années 1970, prévenait que cette centralisation ouvrait la porte «à la propagande politique». *«La séparation entre le politique et l'administratif est l'un des éléments dominants du processus démocratique»*, disait-il.

La FPJQ avait dénoncé la manœuvre en accusant le gouvernement de vouloir contrôler l'information transmise au public. Même le Syndicat des professionnels du gouvernement du Québec (SPGQ) soupçonnait une atteinte au droit du public à recevoir une information non partisane de la part du gouvernement.

Cette réorganisation des communications gouvernementales ne semble pas avoir amélioré la circulation de l'information du gouvernement aux journalistes. *«On éprouve de plus en plus de difficultés à obtenir des informations techniques dans certains ministères alors qu'avant, c'était relativement simple»*, confiait le journaliste Tommy Chouinard dans un article du magazine *Le 30* paru en octobre 2006, soit quelques mois après la réorganisation orchestrée par Mme Ouellet.

D'autres journalistes se plaignaient aussi que le processus de collecte d'informations auprès du gouvernement était devenu plus lourd et que les informations qui leur étaient transmises étaient souvent fragmentaires. Obtenir réponse à des questions peut parfois prendre une semaine ou plus, dénonçait le journaliste Louis-Gilles Francoeur du *Devoir*. *«La transparence est devenue un mythe»*, disait-il.

En entrevue, Mme Ouellet explique que le SCG permet de mieux coordonner les communications, particulièrement quand une mission de l'État implique plusieurs ministères, par exemple le Plan nord. Le Secrétariat n'est pas saisi des demandes formulées par les journalistes, précise-t-elle. *«J'essaie de coordonner les activités de communication macro, par exemple, coordonner la tenue des conférences de presse pour éviter les chevauchements de façon à ce que le bras gauche sache ce que fait le bras droit.»* Les ministères et organismes établissent leurs relations avec la presse en s'inspirant d'un document émanant du Secrétariat.

## **Les points saillants du Cadre de référence gouvernemental en matière de relations avec la presse**

Il n'y a pas de politique de communication écrite au SCG, explique Marie Claire Ouellet. L'organisme s'est cependant donné un «cadre de référence gouvernemental en matière de relations avec la presse», auquel les directeurs des communications dans les ministères et organismes peuvent se référer.

Dans ce document de 25 pages, il est écrit que *«La Direction des communications (des ministères et organismes) voit à l'application du Cadre de référence et à la mise en pratique d'une politique ministérielle»*. On comprend que chaque ministère et organisme doit établir sa politique de communications.

Au moins deux notions importantes se côtoient dans ce «cadre de référence» : «informer la population» et «accroître la notoriété des ministères». Il s'agit donc «d'assurer la cohérence du message gouvernemental» en faisant en sorte que «les ministères travaillent de concert». Pour assurer cette cohérence du message gouvernemental, on vise l'uniformisation des façons de faire en matière de relation avec la presse. En entrevue, Mme Ouellet nuance : *«On serait mal venus de dire "vous allez avoir une façon uniforme de fonctionner ". Il y a des difficultés dans les ministères qu'on ne rencontre pas ailleurs, il faut être souple.»*

Les ministères disposent donc d'une certaine autonomie, soutient Mme Ouellet. On devine cependant que les mécaniques utilisées dans le traitement des demandes provenant des médias se ressemblent d'un ministère à l'autre. Les bureaux des sous-ministres sont, la plupart du temps sinon systématiquement, saisis des demandes formulées par des journalistes, ce qui prend du temps, reconnaît Marie Claire Ouellet. *«Oui, il y a des niveaux d'approbation, oui, il y en a qui sont soucieux que le porte-parole désigné soit capable de répondre sur le fond et sur la forme»*. Les sous-ministres ne veulent pas apprendre dans les journaux une information portant sur leur ministère sans avoir été consultés au préalable, explique-t-elle.

D'ailleurs, le Cadre de référence est éloquent à cet égard : *«L'information communiquée aux médias fait l'objet d'une validation et d'une approbation par les autorités ministérielles. Elle est rendue publique, en temps opportun, par une personne autorisée en ce sens»*, lit-on en page 8.

Quelques questions se posent ici : que veut-on dire par «en temps opportun» ? Se pourrait-il que ce soit à une heure tardive le vendredi, c'est-à-dire au moment où le journaliste a terminé son quart de travail ? Temps opportun pour qui ? Où se trouve le souci de l'intérêt public dans la hiérarchie des préoccupations gouvernementales ? Plus loin, le document dicte aux ministères et organismes à *«faire preuve de transparence en ce qui a trait à leur administration et à leurs activités en diffusant une information publique juste et objective»*.

### **Transparence et éthique**

Plusieurs textes juridiques régissent les communications faites aux médias par l'administration des ministères et organismes, signale le Cadre de référence : Loi sur la fonction publique (article 6); Règlement sur les normes d'éthique, de discrétion et le relevé provisoire des fonctions dans la fonction publique; Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels; Règlement sur la diffusion de l'information et la protection des renseignements personnels, qui touche la diffusion de documents ou de renseignements personnels dans un site Internet (en vigueur depuis le 29 novembre 2009); Charte de la langue française; Politique gouvernementale relative à l'emploi et à la qualité de la langue française dans l'Administration; et finalement, les instructions émises par les ministères, par exemple, sous forme de politiques en matière de relations avec la presse.

Dans la même veine, le Cadre de référence rappelle aux journalistes et aux «différents professionnels de l'information, responsables d'émissions d'affaires publiques, auteurs d'analyses ou de dossiers, qui diffusent sur Internet ou sur tout support informatique», qu'ils doivent respecter l'éthique journalistique. En cela, le document fait référence au *Guide de déontologie* de la FPJQ. *«Tous sont soumis aux exigences de rigueur, d'exactitude et d'impartialité dans l'analyse et le traitement des sujets.»*

Ainsi, le Cadre de référence rappelle aux ministères et organismes certains droits qu'ils peuvent exercer lorsqu'ils accordent une entrevue; en voici quelques-uns :

- Connaître à l'avance les sujets abordés;
- Négocier le cadre de l'entrevue;
- Savoir quelle utilisation sera faite de l'entrevue;
- Communiquer les arguments clés et les répéter au besoin;

- Soulever des points ou des sujets pertinents sur lesquels ils n'ont pas été interrogés;
- Terminer leurs phrases sans être interrompus;
- Reformuler des questions longues et ambiguës;
- Rectifier les contre-vérités ou l'information erronée.

De même, le SCG enjoint les cabinets ministériels, les directions des communications, les directions régionales et les différentes unités administratives des ministères à faire *«preuve de solidarité à l'égard des stratégies, des actions et des déclarations de presse retenues afin de maintenir une position forte et homogène»*.

Le document invite les ministères et organismes à se montrer «proactifs», c'est-à-dire à *«faire appel aux médias dans le but de construire et de maintenir une image positive du ministère»*. Attirer l'attention sur une information sélectionnée («*spin*»), organiser des entrevues de fond ou des «*breffages*» techniques avant une conférence de presse, solliciter des chroniqueurs ou des journalistes de médias spécialisés «pour obtenir des articles de fond sur des sujets ciblés» figurent parmi les moyens suggérés.

Les communications en région revêtent un caractère stratégique, signale aussi le SCG dans son Cadre de référence. «Les médias régionaux doivent faire partie intégrante des stratégies médiatiques», écrit-on.

### **Gestion de crise**

Qu'il s'agisse d'une crise mettant en jeu la sécurité de la population ou l'image d'une organisation, la mise sur pied d'une «cellule de crise» est fortement suggérée et «les relations avec la presse sont cruciales». En cas de crise relative à la sécurité des gens, c'est le Plan national de sécurité civile (PNSC) qui s'applique et les communications relèvent alors de Services Québec. Si la crise touche l'image d'un ministère ou organisme, «la Direction des communications coordonne les relations avec la presse de concert avec les autorités ministérielles.»

Par ailleurs, le SCG suggère aux ministères et organismes de procéder à des «veilles stratégiques». Cette activité qui consiste à «prendre le pouls du paysage médiatique» afin de déceler une éventuelle occasion d'«opération de relation avec les médias» (le terme est vague). La veille stratégique peut aussi permettre de déceler les crises pouvant mettre à mal l'image d'une organisation.

### **Hierarchie des communications**

Outre le SCG qui s'assure de la cohérence, de la pertinence et de l'efficacité des «messages» gouvernementaux, la ligne hiérarchique de communication passe du ministre, à son attaché de presse (pour les demandes d'information à caractère politique), au sous-ministre qui «est informé des demandes touchant les relations avec les médias», à la Direction des communications de chaque ministère ou organisme qui voient à «l'application du cadre de référence», ce qui rend bien relative l'autonomie qui leur est confiée. La Direction des communications conseille les autorités ministérielles quant aux orientations à donner aux relations avec la presse.



Vient ensuite le «Responsable des relations avec les médias», dont le rôle semble déterminant. Ce dernier *«procède à l'analyse, au traitement et au suivi des demandes provenant des médias (...) Il s'assure de l'intégration et de l'adéquation du message ministériel»*.

Dans certains ministères, cette fonction peut être partagée entre plusieurs personnes, précise le Cadre de référence. Dans d'autres, le Responsable des relations avec les médias peut aussi agir plus en aval, c'est-à-dire comme «porte-parole administratif principal qui est autorisé à s'adresser, à titre officiel, aux représentants des médias». Viennent ensuite les «porte-parole désignés des unités administratives», en règle générale des experts dans leur domaine, qui reçoivent si nécessaire, une formation de porte-parole; puis les porte-parole régionaux qui sont appelés à répondre aux questions des médias locaux ou régionaux. Ils doivent au préalable s'en remettre au responsable des relations avec les médias qui vérifie «si la demande peut avoir une incidence sur l'image du ministère».

Question : si une incidence peut se révéler néfaste, comment se comportera le ministère? Tiendra-t-il compte de l'intérêt public?

### **La gestion des communications au gouvernement**

On entend rarement des journalistes dire qu'ils sont satisfaits de leurs transactions avec les ministères et les organismes gouvernementaux au sujet de l'information. La plupart se plaignent de la lenteur du traitement de leurs demandes, même pour des informations factuelles qui relèvent de la machine gouvernementale, donc de l'administration. Souvent, ces informations sont transmises tardivement, par écrit, ce qui ne permet pas les sous-questions. Le journaliste doit alors rappeler et demander des compléments d'information avec de nouveaux délais.

«J'avais le sentiment que ça s'était amélioré», confie Marie Claire Ouellet en entrevue. Certains ministères investis de missions stratégiques comme la Santé, l'Éducation ou les Transports peuvent recevoir des dizaines de demandes par jour, dit-elle. *«Il faut aller dans la machine administrative (pour trouver les réponses). Et ce n'est pas la tasse de thé des fonctionnaires de travailler avec la presse»*, plaide la secrétaire générale.

Comment expliquer que de l'information purement administrative prenne autant de temps à parvenir au demandeur? *«Le journaliste peut penser que c'est administratif, mais ça peut être politique si un projet de loi s'en vient»*, plaide Mme Ouellet.

*«Tout peut devenir politique, rétorque Gilles Dussault, président du Syndicat des professionnels du gouvernement du Québec (SPGQ). On se préoccupe (au gouvernement) du traitement qui sera fait par les journalistes. Plus un gouvernement est affaibli, plus les informations, aussi banales puissent-elles paraître, deviennent sensibles. Quand Jean Charest a centralisé les informations au Comité exécutif, c'était son souci. Aujourd'hui, tu ne peux pas faire un pas sans être filtré par le politique. Ce n'est pas le renseignement qui fait peur, c'est l'utilisation qui en sera faite et la perception de la population»*.

*«En bout de piste, c'est toujours le politique qui intervient, reconnaît Marie Claire Ouellet. Il y a un encadrement très serré des fonctionnaires qui parlent aux journalistes.»* Mais la pratique du journalisme a changé, enchaîne Mme Ouellet. Les journalistes ont de nouvelles contraintes de

temps avec les chaînes d'information en temps continu et l'information en temps réel sur le Web. *«Ils sont moins patients et ne comprennent pas que leurs interlocuteurs ont eux aussi leurs contraintes. Les délais sont incontournables, dit-elle. Les relationnistes de presse doivent faire valider les informations demandées par leurs supérieurs. Parfois, il leur faut prévenir le cabinet du ministre. Autant d'étapes qui s'ajoutent même si l'information paraît simple. La lourdeur est inévitable, ça a toujours été comme ça.»*

N'empêche, le gouvernement semble constamment sur la défensive, parfois même dépassé par les événements. À ce sujet, les propos des Mme Ouellet sont révélateurs. *«Le tribunal de l'opinion publique, la population, le point de vue du citoyen prend de plus en plus de place dans les médias au détriment des politiciens qui sont de moins en moins crédibles. Vous allez me dire qu'ils y ont contribué. Mais dans la population, il y a un cynisme envers la classe politique qui est d'abord incarné par les médias. De façon générale, il y a une très mauvaise presse à l'endroit de la fonction publique. Les directions de communications travaillent comme des malades et la population ne le perçoit pas»,* déplore Marie Claire Ouellet.

*«Tous les gouvernements se soucient de leur message, reprend Gilles Dussault du SPGQ. Plus le régime est faible, plus le souci du contrôle est grand. Ajoutons le phénomène des médias sociaux, où l'information circule à la vitesse grand V». «On ne sait pas par quel bout prendre ça...»,* concède Mme Ouellet.

Au final, on comprend que pour le gouvernement, le devoir de transparence apparaît comme un mal nécessaire. Le soin minutieux apporté à la gestion des communications et les difficultés parfois lancinantes à obtenir des informations d'intérêt public complètes dans des délais raisonnables portent à penser que l'intérêt politique n'est jamais bien loin.

## PARTIE II

### **Regards sur les politiques de communications en vigueur dans certains ministères et organismes publics du gouvernement du Québec**

Par Annick Poitras

#### **Notes méthodologiques**

- Cette analyse se limite à l'examen des textes relatifs aux politiques de communications des ministères du gouvernement du Québec et de quelques organismes publics. Au total, les politiques de 28 organismes publics ont été étudiées.
- La recherche est centrée uniquement sur l'information que les journalistes demandent aux personnes qui œuvrent dans les instances publiques. Elle ne vise pas les processus par lesquels un organisme public fait connaître ses programmes et activités – conférences de presse, émission de communiqués de presse ou autres campagnes pour transmettre de l'information à la population.
- On nous a signalé que quelques-unes des politiques de communications sont en révision; dans un tel cas, c'est la version toujours en vigueur et qui nous a été soumise qui a été étudiée.
- Les politiques de communications fédérales ou municipales ne sont pas comprises dans cette analyse, ni celles de la majorité des organismes publics.
- Enfin, la recherche ne pointe du doigt la responsabilité d'aucun parti politique. Les politiques de communications et les mécanismes actuels ont été élaborés sous plusieurs gouvernements.

#### **Des documents disparates, des objectifs homogènes**

Les documents de politiques de communications sont très disparates. Leur ampleur varie considérablement, soit d'une simple page à une dizaine, parfois plus. Toutefois, leur contenu, dans les grandes lignes, se ressemble. Il est évident que plusieurs politiques suivent les directives du *Cadre de référence gouvernemental en matière de relations avec la presse*, mis en vigueur par le Secrétariat à la communication gouvernementale, en 2009. Toutefois, moins d'une dizaine d'organismes publics y font clairement référence dans leur politique de communications.

La majorité des politiques ont des «principes directeurs» et des «objectifs» similaires. La Société des alcools du Québec (SAQ) ouvre carrément sa politique avec la phrase suivante : *«La gestion efficace de la réputation d'une entreprise requiert que l'on accorde une attention soutenue aux*

*médias et c'est pourquoi la SAQ s'est dotée d'une directive encadrant ses relations avec ceux-ci.» Un énoncé semblable est aussi lu d'entrée de jeu dans la politique de communications du ministère de la Sécurité publique.*

Cependant, un énoncé tiré de la politique du ministère des Affaires municipales des Régions et de l'Occupation du territoire résumerait bien l'essence de la combinaison des objectifs de l'ensemble des politiques étudiées :

*«Guider, de manière stratégique, efficace et cohérente, les interventions du Ministère auprès des médias de manière à ce que ces derniers véhiculent une information exacte à la population et une image positive de l'organisation et de ses mandats.»*

### **Survol des principaux «objectifs» énoncés dans les politiques :**

- Préciser qui fait quoi dans le processus de réponse aux journalistes
- Assurer la «cohérence du «message» et du «discours institutionnel»
- Informer la population sur le ministère et ses réalisations en fournissant de l'information «validée», «juste», «exacte», «pertinente»
- Assurer la «transparence» de l'organisme et le «droit du public» à une «information de qualité»
- Contrôler le «message» et protéger «l'image», la «crédibilité», la «réputation» de l'organisme
- Favoriser le déploiement des «orientations stratégiques» de l'organisme
- Entretenir de «bonnes relations» avec les médias et «anticiper la couverture médiatique» dans le but de prévenir les potentielles «crises»

### **Constat**

Les buts poursuivis peuvent éventuellement entrer en conflit les uns avec les autres. Le but de protéger l'image semble contraire à l'objectif de transparence, qui devrait pourtant être l'ultime but.

De plus, le désir de «cohérence» peut créer un problème à l'égard de l'information du public. Les organismes publics sont des établissements considérables, aux facettes et aux réalités multiples. L'information du public exige de rendre compte de la réalité dans toute sa diversité, sans la limiter à un discours unique qui peut être rendu artificiellement «cohérent» en éliminant les faits gênants. Le besoin de cohérence peut traduire le besoin de l'organisme de ne pas être pris en défaut et non de bien informer le public.

## **Médias : une «clientèle» à traiter avec «célérité»**

Plusieurs politiques de communications décrivent de façon marquée la perception du rôle et de l'influence des médias. Pour plusieurs organismes, les relations de presse sont une *«fonction des plus stratégiques»* (Régie des rentes du Québec – RRQ). Elles constituent *«le fer de lance de toutes les activités publiques et contribuent à construire et à maintenir une image positive d'un ministère ou d'un organisme»* (Société de l'assurance automobile du Québec – SAAQ).

Les médias sont tantôt définis comme étant *«des «relayeurs d'information»* qui permettent à un organisme de rejoindre une partie de ses clientèles (Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale – MESS), tantôt comme des acteurs qui offrent *«une tribune pour donner l'heure juste à la population québécoise sur des questions d'intérêt public»* (Ministère de la Santé et des services sociaux - MSSS). Ce ministère trouve aussi en eux *«une voix supplémentaire pour accomplir son engagement en faveur d'une plus grande transparence»*.

Aussi, *«la presse est une clientèle à laquelle il faut pouvoir offrir un service spécialisé, hautement personnalisé, et adapté à des besoins spécifiques»* (Ministère des Relations internationales). Et vu *«le caractère stratégique et prioritaire des relations avec les médias»*, on doit lui réserver *«un service rapide et courtois selon une procédure bien établie»* (Ministère des Ressources naturelles et de la Faune). On doit s'occuper des demandes des médias avec *«célérité», «efficacité», «équité»* et *«courtoisie»* (Ministère de la Famille et des Aînés).

Ces consignes générales se retrouvent dans l'ensemble des politiques de communications gouvernementales. La célérité est d'ailleurs probablement le mot clé qui revient le plus souvent dans les directives. Rappelons la définition de ce mot, tirée du Petit Robert : *«promptitude dans l'exécution»...*

Il est également intéressant de constater que quelques politiques laissent présager des traitements différents selon le «statut» du demandeur d'information : *«en ce qui a trait aux demandes des blogueurs, de leaders d'opinion du Web ou de toute autre personne n'ayant pas le statut de journaliste, mais agissant comme tel, la Direction des communications doit faire preuve de circonspection au regard du mode de traitement choisi»* (Affaires municipales).

### **Constat**

Il est parfois évoqué que les médias exercent un *«rôle social marqué»* et qu'*«ils enrichissent le débat public et soutiennent l'exercice d'une saine démocratie»* (Santé). Mais en général, ce n'est pas ce qui transpire des contenus et du ton employé dans les politiques de communications.

Plutôt que d'être considérés comme de véritables alliés pour informer la population et assurer la transparence des organismes publics, les médias semblent incarner une potentielle menace pour leur image et leur réputation. Et on sait qu'il faut toujours se méfier des menaces; du moins, il vaut mieux les voir venir. D'ailleurs, la plupart des politiques insistent sur le fait qu'il est préférable d'*«accorder une attention soutenue»* aux médias, et d'*«instaurer et de maintenir de bonnes relations avec eux»* (Sécurité publique).

## Information «politique» ou «administrative»?

Les politiques de communications cherchent souvent à établir la nature des demandes des journalistes afin d'établir la procédure à suivre pour y répondre. Ainsi, les requêtes des journalistes sont rapidement classifiées sous différents chapeaux, qui diffèrent d'un organisme à l'autre.

D'abord, la plupart font une distinction nette entre les demandes à «**caractère politique**», c'est-à-dire les demandes liées à un dossier ou une décision du ministre ou de la haute direction, et les demandes à «**caractère administratif**».

Comme les demandes à «caractère politique» nécessitent généralement une prise de position, un commentaire, une analyse – voire une entrevue –, elles prennent systématiquement le chemin de la haute direction ou du cabinet du ministre. Les attachés de presse des ministres se chargent généralement de ce type de demandes.

De leur côté, les demandes à «caractère administratif» touchent à des éléments d'ordre factuel ou des faits déjà publics publiés sur le site Web des organismes ou au moyen de leurs propres initiatives de communication : programmes, effectifs, lois, statistiques, etc.

Selon les organismes, les demandes à «caractère administratif» se déclinent sous différentes appellations et sont souvent sous-divisées selon leur **caractère «stratégique»**. Voici quelques exemples :

- Les «*renseignements généraux*» ou les «*demandes d'information ou d'entrevue qui demandent une analyse plus approfondie*» (Commission des normes du travail).

- «*L'information courante, qui regroupe les informations factuelles, à caractère public, ne prêtant pas à controverse et ne demandant pas à être commentées ou interprétées par l'employé*». Ou «*l'information stratégique*», qui est, par exemple, «*l'information liée à une politique ou à une question pouvant donner lieu à une interprétation ou à une controverse*» (Assemblée nationale).

- L'information de nature «*administrative publique*» ou encore «*administrative stratégique portant notamment sur une situation problématique ou un cas litigieux pouvant occasionner une crise médiatique*» (Régie de l'assurance-maladie).

- Les «*cas simples*» et les «*cas complexes*» (Éducation).

- Les «*sujets à portée nationale ou à portée régionale*» (CSST).

- Etc.

À noter que les **demandes d'entrevue** suivent souvent le chemin de la demande à caractère «stratégique», car en plus des lignes de presse et des réponses à préparer, un porte-parole doit alors être identifié et désigné. La direction des communications doit ensuite veiller à bien le

préparer pour qu'il se limite à livrer un contenu surtout factuel, préalablement validé. Seuls le ministre, la haute direction ou leurs porte-parole désignés sont autorisés à émettre des opinions et interprétations.

## **Constat**

Le champ des questions auxquelles les organismes publics peuvent apporter une réponse de manière relativement simple est étroit.

Dès que l'information n'est pas déjà «publique» et donc précédemment balisée, elle est souvent considérée comme «stratégique» et nécessite donc une «analyse approfondie», des «lignes de presse», des «argumentaires», des «messages-clés», de même qu'une panoplie de validations et d'approbations dans les hautes instances. Ce qui demande un minimum d'analyse et qui pourrait éventuellement révéler des réalités d'intérêt public, mais potentiellement embarrassantes emprunte la filière lourde, voire celle de la «gestion de crise» potentielle.

## **Demandes d'information : le chemin le plus fréquenté**

Les politiques visent avant tout à établir la mécanique qui s'enclenche lorsque des journalistes font une demande d'information de quelque nature que ce soit. Dans tous les cas, la direction des communications (DC) joue un rôle central et est désormais la seule porte à laquelle peuvent frapper les journalistes pour pénétrer le labyrinthe de la fonction publique. S'ils cognent à une autre porte, les fonctionnaires qui reçoivent leur demande ont des consignes claires : ils doivent systématiquement la référer aux relationnistes de la DC. Ces derniers incarnent, dans la majorité des cas, les «interlocuteurs de première ligne».

### **Voici le chemin typique qu'emprunte une demande médiatique :**

- Le conseiller en communications / relationniste / responsable des relations avec les médias reçoit une demande d'information d'un journaliste.
- Le conseiller recueille les éléments de contexte (angle du reportage, publication / diffusion, etc.) et classe la demande selon sa «nature»
- Le conseiller ou la DC amorce une collaboration avec les intervenants concernés des directions générales et sectorielles ou régionales afin d'obtenir l'information.
- Une fois le contenu obtenu, le conseiller propose à la direction des communications (DC) des éléments de contenu ou des stratégies de réponse.
- La DC élabore des stratégies, définit une «ligne de presse», prépare de la documentation, désigne un porte-parole.
- Toute cette stratégie est soumise pour approbation au sous-ministre adjoint concerné et est ensuite soumise pour approbation au sous-ministre.
- Au besoin, la stratégie de réponse peut être soumise au cabinet du ministre pour approbation.
- Après quoi, le conseiller peut livrer la réponse au journaliste. Ou si une entrevue est prévue, un porte-parole préalablement désigné sera épaulé par la DC pour répondre au journaliste selon la ligne de presse établie et approuvée.

Mais beaucoup d'organismes publics peuvent multiplier ces étapes de prise de décision, de vérification et d'approbation selon la «nature» des demandes, qui dicte des chemins différents. En somme, dans bon nombre d'organismes publics, le chemin que suit une demande médiatique prend l'allure d'un parcours du combattant.

Le manque de spontanéité et de fluidité dans le processus est d'ailleurs frappant. Un accent est mis sur l'importance des «lignes de presse» et des «argumentaires» dans l'ensemble des politiques de communications. Ces réponses, préparées et validées dans les hautes instances, constituent le contenu balisé qui sera livré au journaliste.

Les politiques ne donnent pas de consignes claires concernant la (forte) probabilité que les journalistes demandent des précisions une fois la «ligne de presse» livrée. On doit donc supposer que leurs nouvelles questions repartent en boucle dans le système.

Dans plusieurs organismes, les hautes autorités peuvent être impliquées dans la création des «lignes de presse». Le cabinet, la Direction des communications, les directions régionales et les unités administratives peuvent aussi être invités à *«faire preuve de solidarité à l'égard des stratégies, des actions et des lignes de presse retenues afin que la position du Ministère soit forte, homogène et sans ambiguïté»* (Emploi).

Cette insistance sur la «ligne de presse» est si tenace qu'il y a lieu de se demander si au lieu de travailler à fournir une réponse factuelle, véridique et surtout intelligente aux journalistes, les organismes publics n'œuvrent pas plutôt à être «cohérents» et à faire passer leur message – leur «cassette». Il y a pourtant là une grande différence, soit celle qui existe entre donner de l'information et faire de la promotion.

## **Constat**

Les processus établis par les politiques de communications sont complexes. Ils engagent un nombre considérable de personnes, d'étapes, de paliers de décision et d'approbations avant d'aboutir au but, qui est de répondre aux journalistes. Les politiques concentrent aussi toutes les demandes médiatiques à un seul endroit, la direction des communications. On crée de la sorte un goulot d'étranglement qui peut facilement se boucher en cas de demandes nombreuses, de vacances, etc., et ce, malgré les bonnes intentions des responsables.

Les demandes des journalistes sont immanquablement confiées aux échelons supérieurs du ministère à des fins de préparation de la réponse et d'approbation. Cette procédure transforme chaque réponse en ligne officielle de l'organisme public, politisant l'information que l'État devrait donner librement.

Si on compare les politiques de communications et la Loi sur l'accès à l'information, on constate le fossé qui les sépare en matière de philosophie. En vertu de cette Loi, les demandes sont traitées indépendamment de l'appareil politique par les responsables de l'accès. Les responsables des ministères ne transmettent pas seulement les documents qui sont «cohérents» avec les politiques de l'organisme et qui auront été «validés» par de nombreuses instances. Sauf les exceptions prévues dans la Loi, ils sont tenus de transmettre tous les documents recherchés.



Par contre, dans le monde des communications gouvernementales, les interférences politiques sont permises et même codifiées. C'est pourtant le même État qui doit afficher la même transparence à l'égard des citoyens, qu'il s'agisse d'accès aux documents ou de communications.

## **La hantise de la «crise» médiatique**

La peur que les organismes publics entretiennent envers les médias transpire dans plusieurs des typologies. Les faits semblent être une menace potentielle permanente. Les distinctions entre les demandes de nature «politique», «administrative» ou «stratégique» en vigueur dans la plupart des organismes publics le prouvent. Car n'importe quel fait rendu public pourrait ternir «l'image» et «la notoriété». Il pourrait avoir un fort «impact médiatique». Il pourrait dans le pire des cas donner lieu à une «crise médiatique».

Environ la moitié des politiques font état de directives claires portant sur la «gestion d'une crise médiatique». Le ministère de la Famille et des Aînés a produit un document portant sur la marche à suivre en cas de crise, qui dit ceci : *«La crise médiatique est habituellement déclenchée par un événement qui a des répercussions majeures et souvent irréversibles sur l'image publique du Ministère. L'événement est traité par tous les bulletins de nouvelles et fait la une des journaux. Les médias interpellent alors, sur la place publique, le Ministère pour qu'il explique son rôle dans les faits rapportés.»*

Comme dans d'autres organismes, un «comité» ou une «cellule» de gestion de crise est alors rapidement créé. On peut même au besoin se réunir à l'extérieur des heures normales de bureau (Famille) pour établir rapidement la «procédure d'urgence». Généralement, le Cabinet ou la présidence sont intégrés à ces cellules temporaires. Au ministère de l'Emploi, on précise qu'au moment d'une gestion de crise, il faut *«évaluer les rebondissements possibles, saisir les occasions et essayer de calmer rapidement le jeu»*.

On sent dans les politiques de communications une forte volonté de prévenir lesdites crises médiatiques. Par exemple, au ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles, on précise que la veille stratégique sur tout ce qui touche de près ou de loin au Ministère permet *«de déceler les crises potentielles liées à l'image de l'Administration et de les atténuer par des activités proactives auprès des médias»*.

Plusieurs politiques, comme celle d'Hydro-Québec, insistent d'ailleurs sur l'importance de voir venir les événements en comptant sur l'aide des employés. *«Si un employé estime qu'un de ses dossiers est susceptible de susciter l'intérêt des médias, il doit informer son gestionnaire qui communique avec la direction des communications.»*

## **Constat**

De simples faits peuvent être traités comme de possibles bombes politiques : c'est probablement pourquoi les organismes tentent de les désamorcer en les embourbant dans les procédures d'approbation et de validation. Les organismes hésitent à laisser parler les faits comme le veut le journalisme.

Une attention particulière est aussi souvent portée envers l'information qui pourrait se retrouver dans les médias nationaux. Cette crainte laisse transparaître un réflexe d'autoprotection plutôt qu'une ferme volonté d'informer le public avec les risques que cela comporte.

## **Une autonomie relative en région**

Dans la majorité des politiques de communications gouvernementales, il est question de l'information en région. D'entrée de jeu, il est souvent écrit que toute demande, qu'elle émane d'un média régional ou national, doit être prise en charge par la direction des communications (DC).

Cependant, certains organismes s'y attardent un peu plus, comme le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire : *«La communication régionale revêt un caractère stratégique, car elle permet de porter le message gouvernemental dans les diverses communautés. À cet effet, les médias régionaux doivent faire partie intégrante des stratégies médiatiques.»*

Environ une dizaine d'organismes décrivent en détail l'étroite «collaboration» qui s'exerce entre le bureau chef et les directions régionales, qui peuvent être considérées comme des «antennes» (CSST) ou des «maîtres d'œuvre» de la communication en région (Emploi).

Le traitement des demandes varie d'un organisme à l'autre, mais règle générale, tout dépend d'où provient la demande et de s'il s'agit d'un «sujet à portée régionale ou nationale».

Règle générale, un sujet à portée régionale pourra être traité de façon autonome par le service des communications en région, mais la DC devra être tenue au courant. Et une demande jugée à portée nationale, d'abord adressée en région, sera presque systématiquement transmise au bureau chef.

Qu'est-ce qu'une information à portée nationale? Selon la CSST, *«elle concerne notamment l'administration interne, la situation financière, les orientations, toute nouvelle politique ou programme, ainsi que toute nouvelle ou événement local ou régional susceptible d'intéresser et d'être repris par la presse nationale.»*

Par exemple, les agences de santé et des services sociaux, incluant les directions de santé publique, *«sont autonomes dans la gestion des communications sur leur territoire, tout en s'assurant de la cohérence avec les orientations ministérielles.»* Mais elles doivent informer la direction des communications du Ministère de tous les enjeux locaux pouvant avoir des répercussions nationales.

Au ministère de l'Éducation, les directions régionales assurent le rôle de principal interlocuteur des médias régionaux de leur territoire, mais conviennent avec la DC des suites à donner. Les cas complexes ou les demandes de médias nationaux sont toutefois pris en charge par la DC.

À la SAAQ, *«seules quelques demandes factuelles de journalistes sont traitées par les directions régionales pour livrer un portrait statistique ou portant sur les opérations de la région. Les questions litigieuses, spécifiques à un domaine ou à portée nationale, sont référées aux relationnistes».*

Quelques exceptions logiques peuvent toutefois s'appliquer, comme c'est le cas au ministère de la Sécurité publique : *«en ce qui a trait aux sinistres et aux situations d'urgence réelles ou appréhendées (...), les directeurs régionaux ou leur personnel désigné répondent directement aux médias sur les faits et sur l'évolution de la situation».*

## **Constat**

Les directions régionales jouissent d'une autonomie relative en ce qui a trait à leur pouvoir communicationnel : l'impact de leurs réponses doit rester local ou régional, ou encore se limiter à des faits ou à des statistiques. Sinon, le cas est transféré à la Grande Ligue, qui doit prendre en charge non seulement l'information «à portée nationale», mais aussi les potentiels dérapages de cette même portée.

L'information régionale est pourtant une valeur importante pour la vie démocratique. Elle suppose que les gens à l'œuvre dans une région donnée puissent se parler et échanger. De plus, centraliser la réponse aux journalistes dans les bureaux chefs des directions des communications peut empêcher les journalistes régionaux d'avoir rapidement accès aux responsables régionaux.

## **Le délai de réponse : un grand flou artistique**

Seule une douzaine de politiques de communications gouvernementales abordent noir sur blanc la question des délais pour fournir une réponse aux journalistes. Et encore, lorsqu'elles le font, c'est la plupart du temps de façon brève et floue.

Il est généralement alors question de «célérité», de «traitement prompt», de «plus brefs», de «meilleurs» ou de «courts» délais, de réponse et de traitement «rapides» ou «dans les délais requis pour la diffusion de l'information».

Les définitions nettes de ces «délais» et de cette «célérité» sont rarissimes. Mais au ministère de l'Emploi, on spécifie qu'il faut *«assurer un suivi des demandes rapidement (préférentiellement au cours de la même journée) de façon concertée et dans le respect des valeurs du Ministère».*

Certains énoncés prouvent pourtant que les organismes publics sont bien au fait des contraintes de temps auxquelles sont soumises les journalistes. Le ministère de la Santé dit par exemple que *«dans un contexte où les médias sont instantanés, les demandes des médias doivent en quasi-totalité être traitées le jour même».*

À Services Québec, on affirme que *«les demandes des médias doivent être traitées en priorité. Cette notion de priorité est d'autant plus vraie à l'ère d'Internet et des réseaux d'information en continu» (...)* et que bien que le cheminement d'une demande *«peut paraître long, il se complète en relativement peu de temps, puisque toute demande médiatique doit être traitée en priorité».*

La Régie de l'assurance-maladie définit des délais seulement pour la gestion des situations problématiques, de cas litigieux ou de crise médiatique. On parle de «*rapidité d'action*» : «*déterminer rapidement une stratégie de communication ainsi que le message (...) pour démontrer que la Régie est un organisme responsable qui fait preuve de transparence; réagir dans les deux heures qui suivent l'annonce du problème pour éviter toute conclusion hâtive de la part des journalistes, ce qui pourrait discréditer la Régie; réaliser avec célérité le processus d'approbation des communiqués de presse, car la crédibilité de l'organisme doit être rétablie rapidement*».

À la SAAQ, on écrit qu'«*afin de donner suite aux demandes des médias, parfois pressantes, les relationnistes auprès des médias doivent pouvoir compter sur l'étroite collaboration de toutes les vice-présidences de la Société afin d'obtenir l'information aussi rapidement que possible*».

La SAAQ est d'ailleurs le seul organisme à avoir recensé les délais de traitement des demandes qui lui ont été faites par le passé. Le bilan date de 2006. La Société avait alors traité «*90 % des 936 demandes de journalistes dans un délai de 24 heures. Seulement 3 % des demandes traitées ont nécessité un délai supérieur à trois jours*».

## **Constat**

Beaucoup de politiques étudiées évacuent complètement la définition d'un délai pour répondre aux journalistes, de même que la question de leurs échéances, un aspect qui est pourtant au cœur de l'exercice journalistique.

Il serait respectueux et utile – tant pour les employés de la fonction publique que pour les médias – d'établir des balises claires en ce qui concerne le délai jugé acceptable ou inacceptable pour répondre à un journaliste.

Environ la moitié des politiques se donnent pour objectif de fournir une réponse «rapide», mais le processus de réponse en lui-même condamne aux retards. Contrairement au flou sur les délais, le processus ne laisse place à aucune interprétation au sein des documents! Les journalistes sont nombreux à décrier qu'une réponse puisse arriver plusieurs jours après la date de tombée, voire la publication ou la diffusion, de leur reportage. L'information transmise à la population est alors incomplète, et sa qualité s'en trouve donc compromise.

## **Les limites qui encadrent la «discretion» des fonctionnaires**

Toutes les politiques de communications énoncent clairement – parfois en caractère gras – qu'aucun employé n'est autorisé à transmettre de l'information aux médias sans en avoir préalablement reçu l'autorisation de son gestionnaire ou de la DC. De plus, les communications avec les médias doivent toujours porter sur de l'information factuelle. Et en aucun cas, il n'est permis de transmettre de l'information confidentielle, politique ou à caractère anecdotique. Les «opinions», les «jugements de valeur», les «commentaires», les «interprétations» sont aussi toujours réservés au ministre, à la haute direction ou à leurs attachés de presse.

La plupart des politiques définissent les limites légales ou autres qui freinent la transmission d'informations aux journalistes. La règle de base qui dicte les relations entre les employés de la Fonction publique et les journalistes est consignée dans la Loi sur la Fonction publique et dans le Règlement sur l'éthique et la discipline dans la fonction publique.

L'article 6 de la Loi stipule que *«Sous réserve des dispositions relatives à l'accès à l'information et à la protection des renseignements personnels, le fonctionnaire est tenu à la discrétion sur ce dont il a connaissance dans l'exercice de ses fonctions»*.

L'article 3 du Règlement précise que *«L'obligation de discrétion du fonctionnaire prévue à l'article 6 de la Loi sur la fonction publique, qui implique notamment de ne pas communiquer une information confidentielle, s'étend également à ce dont il prend connaissance à l'occasion de l'exercice de ses fonctions»*.

Et l'article 8 ajoute : *«Le fonctionnaire qui se propose de publier un texte ou de se prêter à une interview sur des questions portant sur des sujets reliés à l'exercice de ses fonctions ou sur les activités du Ministère ou de l'organisme où il exerce ses fonctions doit préalablement obtenir l'autorisation du sous-ministre ou du dirigeant de l'organisme»*.

Certains politiques poussent plus loin en stipulant que *«la transmission d'informations sous le sceau de la confidentialité (off the record) est prohibée»*. (Services Québec, Immigration).

On parle parfois d'une *«attitude de retenue»* qui doit entre autres avoir cours *«lorsqu'un membre du personnel souhaite prendre la parole, à titre personnel, dans une tribune médiatique. Il ne doit pas associer son nom à celui du Ministère et doit prendre la parole uniquement en son nom personnel»*. (Famille)

On se doute que cette consigne devient particulièrement pertinente à l'ère des réseaux sociaux. Le ministère de la Santé est d'ailleurs un des seuls à faire clairement référence à ces nouveaux médias : *«la prise de parole publique au nom du Ministère est une activité réservée aux porte-parole officiels désignés (...). Cette directive s'applique à tous les types de médias, incluant les médias sociaux, blogues, etc.»*

Quelques organismes, comme la SAQ, indiquent que *«le personnel doit, en tout temps, s'abstenir de révéler à des tiers (...) toute information (...) qui pourrait porter préjudice aux intérêts de l'entreprise»*. La SAQ ajoute que l'objectif de la Politique de communications est d'abord et avant tout de promouvoir des comportements souhaitables dans l'exécution du travail et que *«contrevenir à certaines règles peut exposer un employé à des mesures disciplinaires variables selon le cas»*.

La Loi sur l'accès aux documents publics et sur la protection des renseignements personnels est également mentionnée assez fréquemment dans les politiques de communications.

## **Constats**

Au Québec, le régime de silence imposé aux fonctionnaires est justifié abusivement par des considérations éthiques, alors qu'on veut sans doute aussi éviter au gouvernement de se retrouver dans l'eau chaude à cause de faits dévoilés par un fonctionnaire. La loi prévoit déjà la confidentialité de données personnelles, des secrets commerciaux et autres. Dans cette limite, pourquoi le fonctionnaire ne pourrait-il pas témoigner de ce qu'il fait dans le cadre de son travail, même si le cabinet n'est pas heureux du dévoilement de certaines réalités?

Tous les organismes publics ont recours au besoin à des porte-parole «désignés», selon la nature de la demande médiatique. Mais pour les journalistes, il est toujours préférable d'obtenir l'information de la bouche du responsable qui connaît personnellement le dossier, plutôt que de celle d'un porte-parole obligé de s'informer sur des questions qu'il ne connaît pas en détail pour ensuite pouvoir la livrer en surface aux journalistes.

## **Conclusion : des constats inquiétants**

Au terme de l'examen d'une trentaine de politiques de communications gouvernementales, on constate que le mot «communications» a été largement vidé de son sens. Les politiques sont plutôt conçues comme des remparts pour protéger la machine étatique, notamment contre les médias, qui peuvent évidemment servir leurs intérêts en informant le public sur leurs réalisations, mais tout autant nuire à leur image et leur crédibilité.

### **On trouve dans les politiques :**

- Une volonté manifeste de contrôler le message.
- Des objectifs de communication qui semblent viser le bien de l'organisme public avant l'information du public.
- Une centralisation des réponses entre très peu de mains.
- Des mécanismes complexes et bureaucratiques pour répondre aux demandes des journalistes, ce qui se traduit par des délais inacceptables en information.
- Une vision «gestionnaire» des communications vues comme une série de mécanismes qui n'ont plus de rapport avec ce qui devrait être leur objectif principal : rendre l'État transparent.
- Une politisation de l'information gouvernementale par la nécessité de faire approuver par les Cabinets les communications avec les journalistes et sa conséquence : une information partielle.
- Une approche des communications semblable à celle de l'entreprise privée qui doit protéger son image dans un monde très concurrentiel. L'État est au contraire un bien public, sans concurrents et au service des citoyens.

## **Annexe 1 - Liste des ministères et organismes publics qui ont soumis les politiques de communications analysées dans ce rapport (28)**

Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire  
Assemblée nationale  
Commission de l'équité salariale  
Commission des normes du travail  
CSST  
Culture, des Communications et de la Condition féminine  
Curateur public  
Développement durable, Environnement et Parcs  
Développement économique, Innovation et Exportation  
Éducation, Loisir et Sport  
Emploi et Solidarité sociale  
Famille, Aînés et Condition féminine  
Hydro-Québec  
Immigration et communautés culturelles  
Justice  
Relations internationales  
Régie de l'assurance-maladie  
Régie des rentes  
Ressources naturelles et faune  
Revenu  
Santé et Services sociaux  
Secrétariat du Conseil du Trésor  
Sécurité publique  
Services Québec  
Société de l'assurance automobile  
Société des alcools du Québec  
Tourisme  
Travail

## **Annexe 2 - Ministères et organismes relevant du Secrétariat aux communications gouvernementales**

### **MINISTÈRES**

Affaires municipales, Régions et Occupation du territoire - MAMROT

Agriculture, Pêcheries et Alimentation - MAPAQ

Culture, Communications et Condition féminine - MCCCCF

Conseil exécutif - MCE

Conseil du trésor - SCT

Développement durable, Environnement et Parcs - MDDEP

Développement économique, Innovation et Exportation - MDEIE

Éducation, Loisir et Sport - MELS

Emploi et Solidarité sociale - MESS

Famille et Aînés - MFA

Finances - MFQ

Immigration et Communautés culturelles - MICC

Justice - MJQ

Relations internationales - MRI

Ressources naturelles et Faune - MRNF

Sécurité publique - MSP

Santé et Services sociaux - MSSS

Tourisme - MTO

Transports - MTQ

Travail - MTRAV

### **ORGANISMES**

Commission de l'équité salariale - CES

Commission des normes du travail - CNT

Centre de services partagés du Québec - CSPQ

Commission de la santé et de la sécurité du travail - CSST

Curateur public

Office de protection du consommateur - OPC

Office des personnes handicapées du Québec - OPHQ

Office québécois de la langue française - OQLF

Régie de l'assurance maladie du Québec - RAMQ

Régie des rentes du Québec - RRQ

Services Québec

Société de l'assurance automobile du Québec - SAAQ

Société québécoise de récupération et de recyclage Recyc-Québec