

La communication des pouvoirs publics congolais en contexte pandémique : quelle évaluation au cœur de la crise de la Covid-19

Communication from the congolese public authorities in a pandemic context : what evaluation at the heart of the Covid-19 crisis ?

Bobo B. Kabungu¹

- 1 Economiste, enseignant-chercheur et Chargé de Recherche au Centre de Recherche en Sciences Humaines (CRESH) en RDC, l'auteur est *postdoctorant* en développement international à l'Institut Universitaire de Développement International (IUDI), en collaboration avec l'Université de Maroua au Cameroun. En dehors des études de développement et sa spécialisation en évaluation des politiques publiques, il s'intéresse à l'analyse des chocs exogènes et aux relations économiques internationales. Email : bobokabungu@gmail.com.



Received: 19 november 2022

Accepted: 16 february 2022

available online: 9 june, 2023

Résumé. *Dans un contexte de crise, la communication permet de rassurer. S'agissant particulièrement de la pandémie liée à la Covid-19, tous les pays du monde se sont engagés dans des campagnes de sensibilisation de leurs populations respectives avec peu ou prou de succès. Dans ce papier, une grille d'évaluation de la stratégie de communication des pouvoirs publics congolais durant la première vague de la maladie à coronavirus est proposée. L'indice ad hoc qui est construit révèle que l'organisation de la sensibilisation du public n'a pas été à la hauteur ni à la complexité du défi. D'où la nécessité de renforcer la cohérence de l'action gouvernementale et d'envisager une sensibilisation communautaire par le bas couplée à une publicisation des personnalités influentes.*

Mots-clés : sensibilisation, coronavirus, communication de crise, République Démocratique du Congo, radar de la communication efficace.

Abstract. *In a context of crisis, communication provides reassurance. With particular regard to the pandemic linked to Covid-19, all the countries of the world have embarked on awareness campaigns for their respective populations with little or no success. In this paper, an evaluation grid for the communication strategy of the Congolese public authorities during the first wave of the coronavirus disease is proposed. The ad hoc index that is constructed reveals that the organization of public awareness has neither met the height nor the complexity of the challenge. Hence the need to strengthen the coherence of government action and to consider community outreach from below added to publicity of influential figures.*

Keywords : awareness, coronavirus, crisis communication, Democratic Republic of Congo, effective communication radar.

Introduction

Après près de 18 ans de croissance positive, la République Démocratique du Congo a enregistré une récession en 2020 du fait, notamment, de l'impact de la crise sanitaire actuelle sur son économie. En effet, les dernières estimations de croissance tablent sur une chute de la production intérieure de 2,4 % (négatif) en 2020, contre 4,4 % une année plus tôt. Rien que cette statistique indique, à elle seule, que la situation que traverse le pays est bien pire que celles de 2009 (à l'époque de la dernière crise financière internationale née des *subprimes*) et de 2016 (du fait de la chute drastique des cours des matières premières) avec, respectivement, des taux de croissance économique de 2,8 et 2,4 %. Comme toute analyse peut le révéler, les effets de la propagation de la Covid-19 sur l'économie de la RDC sont de deux ordres selon que l'origine du choc est externe ou interne. De l'extérieur, l'impact transitera par la baisse de la demande des produits d'exportation du pays dans un contexte d'atrophie du commerce international paralysé par les mesures de précaution de santé ayant imposé la fermeture de plusieurs usines suivie de celle des frontières. Au niveau interne, tout part de l'hibernation économique résultant de la limitation de la circulation des personnes et des biens qui entraîne une baisse de l'activité.

Dès lors, l'économie ne pouvant se développer que sur un substrat de confiance, le Gouvernement de la RDC, comme ceux de tous les autres pays du monde, fournit un effort pour communiquer principalement sur les actions prises et les mesures à venir de façon à rassurer les consommateurs, les producteurs et les investisseurs. Durant la première vague de la pandémie, deux orientations majeures avaient guidé l'action de l'Exécutif national : sauver des vies et soutenir l'activité économique. C'est dans cette optique que le Gouvernement avait levé un certain nombre d'options visant à atténuer les effets négatifs de la crise sanitaire sur l'économie du pays dont le rythme de croissance s'était déjà affaibli, avec une hausse inférieure à 5,0 % du PIB réel en 2019, comparativement à la moyenne de 6,4 % observée entre 2010 et 2017. Les mesures

exceptionnelles ainsi arrêtées en avril 2020 tenaient compte de la vulnérabilité de l'économie congolaise au regard de la forte dépendance de l'extérieure et visaient principalement (i) la relance de l'activité économique via un soutien à l'offre, (ii) l'appui aux ménages grâce à un soutien à la demande, (iii) un ajustement budgétaire, (iv) la préservation de la stabilité du cadre macroéconomique et du bon fonctionnement du secteur financier.

Parallèlement, une restriction de la circulation des personnes et des biens avait été décidée, dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire proclamé le 24 mars 2020 sur l'ensemble du territoire national et prolongé à plusieurs reprises. Dans la volée, les frontières nationales furent fermées, la ville de Kinshasa fut mise en confinement, les lieux d'enseignement et de réunion furent fermés, l'ouverture des discothèques, bars, cafés, terrasses et restaurants ainsi que l'organisation des deuils dans les salles, les domiciles ou sur la voie publique furent interdites et les cultes religieux suspendus. L'Ordonnance n°20/014 du 24 mars 2020 portant proclamation de l'état d'urgence sanitaire pour faire face à l'épidémie de Covid-19 avait précisé que tous les services de la santé publique étaient requis pour assurer la vulgarisation et veiller à l'efficacité des mesures à appliquer et prévoyait une mise en quarantaine de quatorze jours maximum des personnes présentant les symptômes de Covid-19 et susceptibles d'être affectées par le coronavirus.

Dans un entretien accordé à la Banque mondiale, le Professeur Muyembe, Coordonnateur des ripostes contre Ebola et Covid-19 en RDC déclarait, en mai 2020, que « la communication de proximité et les campagnes de sensibilisation sont essentielles pour gagner la bataille » (Banque mondiale, 2020). A ce propos, le Plan national de préparation et de riposte à une éventuelle épidémie de la maladie à coronavirus 2019 (Covid-19) en RDC élaboré par le Ministère de la Santé a prévu un axe relatif à la communication sur les risques et l'engagement communautaire, avec comme objectif d'informer et de renforcer les capacités des communautés, d'améliorer leurs connaissances sur la maladie à coronavirus, d'adapter les interventions à la perception et aux feedbacks des

communautés afin de favoriser leur engagement et l'appropriation de la riposte.

Pour y parvenir, le Comité National de Coordination de Préparation et de Riposte à l'Épidémie de la Maladie à Coronavirus 2019 a tablé principalement sur (i) l'organisation d'un plaidoyer, (ii) une mobilisation sociale de grande ampleur couplée à une communication interpersonnelle et de masse, (iii) une communication sur les risques et un engagement communautaire. Concrètement, trois groupes d'actions ont été retenus : (i) la production et, si nécessaire, la distribution des supports éducatifs, (ii) la formation des journalistes et animateurs des médias et (iii) le renforcement des capacités des points focaux provinciaux de la Communication des divisions provinciales de la santé.

Cependant, plusieurs mois après le lancement de la campagne de communication sur l'épidémie, la population semble négliger les risques auxquels elle s'expose en ne respectant pas les gestes barrières prônés par les pouvoirs publics et les ONGs. Pire est que même ceux qui s'y appliquaient se sont lassés face à l'enlisement de la situation et à la propagation des rumeurs contredisant les messages officiels. Le Comité International de la Croix-Rouge (CICR) relevait, en juillet 2020, que ces rumeurs affaiblissaient la lutte contre la pandémie. Selon lui, « une grande partie des 13 millions d'habitants de la capitale Kinshasa ignorent les mesures de prévention qui s'imposent » et croient, par exemple, qu'en « buvant de l'alcool produit localement, ils se seront jamais atteints » ou qu'une plante appelée « Kongo Bololo » dont les feuilles sont amères serait un remède contre la Covid-19. (CICR, 2020, 1-2). D'autres réfutent même l'existence de la maladie en affirmant n'avoir jamais vu un seul cas dans leur entourage immédiat. Ils se disent qu'elle se limite en occident et n'affectent que les « riches »¹ qui vivent « loin des microbes ».

A Lubumbashi, la deuxième grande ville du pays, Kasonde (2020) faisait observer, en avril 2020, que les mesures sanitaires tardaient à être respectées pour trois raisons principales :

1 Entendons ceux qui ont les moyens d'aller à l'étranger en avion.

(i) l'inexistence de cas avéré de Covid-19 à l'époque, (ii) la difficulté de respecter la distanciation sociale pour les ménages vivant déjà dans la promiscuité, (iii) la difficulté de rester confiné durant plusieurs jours alors que l'on ne dispose d'aucune provision alimentaire, faute de ressources suffisantes². De fil en aiguille, la crise de communication sur la Covid-19 en RDC a conduit à un déni de la crise, comme l'a mentionné Polepole et Mudinga (2020).

Cette dichotomie entre l'investissement en termes d'actions et de ressources³ et le rejet par la population des mesures prises par le Gouvernement exige, pour le moins, une évaluation de la stratégie de communication appliquée par les pouvoirs publics congolais à l'épreuve de la crise sanitaire de la Covid-19.

L'objet de ce papier est de proposer une grille d'évaluation de la stratégie de communication des pouvoirs publics congolais durant la première vague de la maladie à coronavirus, en partant de l'hypothèse qu'elle n'a pas été à la hauteur ni à la complexité du défi. Autrement dit, le déficit organisationnel de la campagne sur le coronavirus en RDC n'a pas permis une sensibilisation efficace de la population qui, du reste, n'avait pas confiance dans le leadership institué.

Dès lors, l'intérêt de cette étude consiste à apprécier la qualité de cette stratégie et à suggérer des pistes en vue de son amélioration. Mais avant d'y arriver, il importe de comprendre les principes de base de la communication de crise en général et de celle appropriée dans un contexte pandémique. Bien que chaque crise ait des origines différentes et se déroule différemment, des principes clés s'appliquent à la communication avec le public.

- 2 La population vit, globalement, au jour le jour. Elle est contrainte de sortir de chez elle et travailler pour pouvoir acheter de quoi se nourrir. A défaut, c'est la famine assurée et la mort garantie.
- 3 Sur un budget de près de 200,0 millions de dollars américains concernant huit axes stratégiques d'intervention (coordination, surveillance épidémiologique, laboratoire, prise en charge médicale, communication, prévention et biosécurité, prise en charge psychosociale et logistique) du Plan National de Prévention et de Riposte, plus de 15,0 millions avaient été alignés pour la communication sur les risques et l'engagement communautaire.

1. La communication de crise dans la littérature

Les situations de crise finissent par s'enliser lorsqu'elles se font suivre de panique, de spéculation et d'anticipations diverses. Dans ce cas, le premier objectif des communications de crise avant ou pendant une panique consiste à transmettre ou à rétablir la confiance. Selon la Direction Générale Centre de Crise (2007), cette crédibilité dépend de l'empathie des autorités (45,0 %), de leur honnêteté et leur transparence (20,0 %), de la logique de leur intervention (20,0 %) et de l'expertise de l'équipe constituée (15,0 %). Une communication de crise qui voudrait rétablir, préserver ou renforcer la confiance devra se décliner en quatre points : (i) avertir la population ou la prévenir d'un danger ; (ii) informer les victimes et leurs familles en cas de survenance ; (iii) informer la population concernée des mesures de protection à prendre afin de limiter les dangers dus à un éventuel comportement à risque et (iv) informer la population concernée des mesures prises par les autorités pour les rassurer et les apaiser, tout en ayant, au préalable, distingué les groupes-cibles.

Pour y arriver, le FMI (2020) met en exergue les impératifs ci-après : (i) présenter des objectifs clairs en abordant les causes profondes du problème ; (ii) veiller au contenu et à la qualité de la communication ; (iii) communiquer à l'unisson ; (iv) se préparer à l'éventualité des attaques médiatiques ; (v) coordonner la campagne de communication et (vi) concilier le besoin de recul pour s'outiller de manière à mieux intervenir et la nécessité de réagir en urgence.

De son côté, Emarketing.fr (2017) fait observer que la communication est au cœur du processus de gestion de la crise. Et pour être efficace, elle exige le respect de deux règles essentielles : (i) communiquer avec un but précis et mesurable si possible ; (ii) garantir la pertinence de la communication en l'adaptant à la problématique. Quant à lui, Bloch (2013) affirme que l'efficacité de la communication en situation de crise repose fortement sur la rapidité de l'intervention et une chaîne de décision claire.

S'agissant particulièrement des crises sanitaires, il est à noter, grâce à Jamal Eddine, Lahcen et El Adib (2020, p. 1) qu'elles sont « des événements touchant réellement ou potentiellement un grand nombre de personnes, affectant la santé, et pouvant éventuellement augmenter le facteur significatif de mortalité ou de surmortalité ». La pandémie de Covid-19 en est l'illustration la plus récente d'envergure mondiale. Ces trois auteurs mettent en relief dix règles de la communication en période de crise sanitaire : (i) la compréhension de la nature de la crise sanitaire et l'évaluation contextualisée du risque ; (ii) l'évaluation et le suivi du processus ; (iii) la préservation ou le rétablissement de la confiance ; (iv) le réalisme et l'empathie ; (v) la synchronisation et la mise en phase des activités ; (vi) la cohérence du discours et l'harmonie dans les interventions ; (vii) le recadrage⁴ en cas de nécessité ; (viii) l'engagement avéré à trouver des solutions aux problèmes ; (ix) la sérénité et l'optimisme en focalisant son attention sur les cas de succès que sur des ratés ainsi que (x) l'anticipation stratégique.

Il est vivement recommandé de commencer par évaluer les moyens de lutte disponibles via un audit des ressources sanitaires. En outre, la gestion de la crise exigera une communication institutionnelle adaptée aux particularités socioculturelles de la société. A titre d'exemple, un pays où le niveau d'éducation et le degré de discipline de la population sont élevés comme au Japon ou en Allemagne, les outils et l'effort de communication ne seront pas les mêmes que dans les pays les moins avancés, à l'instar de la RDC, où le niveau d'instruction est faible et où les croyances populaires sont souvent dénuées de fondement scientifique.

L'Institut National de Santé Publique du Québec (INSPQ) répertorie sept stratégies de communication dans le contexte de la pandémie de Covid-19, selon la qualité de l'information. Il s'agit de la diffusion d'une information (i) facile à comprendre et suscitant la confiance ; (ii) sensible aux conséquences psychosociales de la pandémie ; (iii) bien dosée sur les risques

⁴ C'est la modification d'un modèle de représentation de la réalité par un éclairage sur le sens ou le contexte ou le processus et permettre une vision plus neutre ou même positive Jamal Eddine, Lahcen et El Adib (2020, p. 29).

pour limiter la prolifération de la peur ; (iv) qui agit sur les normes sociales en valorisant les comportements souhaités tout en démontrant leurs bénéfices pour la santé communautaire et individuelle ainsi qu'en formulant des messages qui ne portent pas préjudice à des groupes vulnérables ; (v) qui améliore les capacités d'agir ; (vi) favorisant la résilience communautaire et (vii) adaptée aux efforts collectifs prolongés (INSPQ, 2020).

Sur le plan empirique, Tony Blair Institute for Global Change (2020) souligne que (i) le manque de confiance des libériens en leur Gouvernement, en 2014, était à l'origine de l'échec de la campagne médiatique sur Ebola ; (ii) Taïwan n'était pas préparé, en 2003, à recueillir des données suffisantes ni à redistribuer les ressources au cours de l'épidémie de SRAS ; (iii) lors de la crise financière de 2008 aux Etats-Unis, les marchés de capitaux américains étaient gelés, et les consommateurs et les investisseurs ont commencé à ne plus avoir confiance dans le système financier. Dans ces trois cas, la communication a été la voie pour, respectivement, (i) instaurer la confiance en recrutant des volontaires dans les villages pour propager les informations et répondre aux questions des citoyens ; (ii) partager les informations en mettant en place un centre de contrôle sanitaire national afin d'agir comme point de commande opérationnel pour les communications et (iii) agir de façon décisive, le Gouvernement ayant réagi rapidement avec une initiative majeure, en montrant à la population son engagement à aider les propriétaires et la population active.

2. Terrain et démarche méthodologique

2.1. Terrain de l'étude

La présente analyse s'est focalisée sur la République Démocratique du Congo en général et sa capitale, Kinshasa, en particulier, en tant que centre de décisions et épicerie de la maladie à coronavirus dans le pays. L'observation s'est faite essentiellement à Kinshasa où s'est concentré (à 70 %) l'échantillon retenu pour l'enquête. A ce terrain s'ajoutent ceux de l'Equateur (15,0 %) et du Nord-Kivu (15,0 %), provinces choisies pour leur expérience en matière de gestion des crises épidémiques

(Ebola et Choléra notamment). Le point sur la collecte des données apporte plus d'informations sur la taille de l'échantillon.

2.2. Grille d'analyse

La démarche méthodologique a reposé sur une grille d'analyse en deux temps : primo, la construction d'un indice d'appréciation de la communication couplée à la présentation graphique des résultats et, secundo, la collecte des données sur la base d'une observation non participative, d'une revue documentaire et d'un entretien semi-directif avec une partie de la population choisie sur une base probabiliste.

2.2.1. Construction d'un indice d'appréciation de la communication

Afin de permettre d'apprécier globalement la communication des pouvoirs publics en période de crise, il a paru utile de suggérer un indice. Celui qui est présenté ci-dessous intègre 5 critères (clarté des objectifs, qualité et pertinence du contenu, coordination des actions, anticipation des attaques médiatiques ainsi que recul méthodique et capacité de réaction rapide) inspirés du FMI (2020), de Emarketing.fr (2017), de Bloch (2013) et de Jamal Eddine, Lahcen et El Adib (2020).

Des notes identiques sont attribuées à tous les critères au départ. Une pondération offre l'avantage de spécifier l'importance de chacun d'eux et permet de procéder à un classement. En partant des travaux de la Direction Générale Centre de Crise (2007), après une adaptation sur la base d'un entretien avec cinquante personnes choisies au hasard et jointes au téléphone sur la hiérarchisation des critères de bonne communication, la qualité et la pertinence du contenu ainsi que la coordination des actions ont obtenu une plus grande pondération (3) que la clarté des objectifs (2) et le reste des critères (1). S'il est vrai que ce classement est subjectif, il importe de préciser qu'il tient compte des avis de plusieurs communicateurs mais aussi des opinions des récepteurs qui ont été contactés à ce sujet et dont il ne conviendrait pas ici d'étaler les justifications au risque d'alourdir la réflexion. L'indice est obtenu en ramenant le score maximum à l'unité (1).

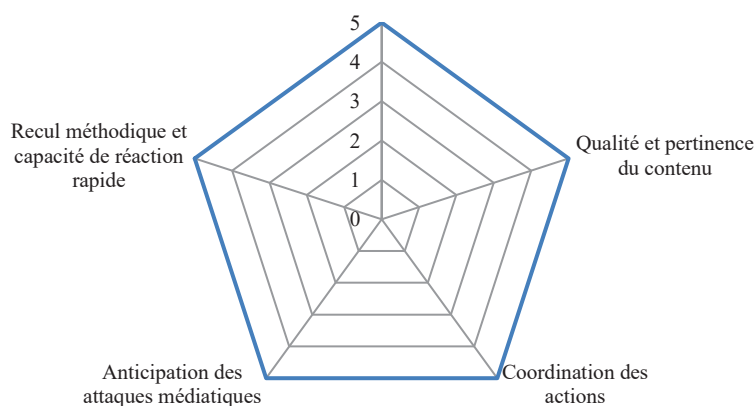
Tableau 1. Indice de communication en temps de crise

	Clarté des objectifs	Qualité et pertinence du contenu	Coordination des actions	Anticipation des attaques médiatiques	Recul méthodique et capacité de réaction rapide	Total	Indice CTC (Communication en temps de crise)
Note	5	5	5	5	5	25	
Poids	2	3	3	1	1	10	
Score max	10	15	15	5	5	250	1

2.2.2. Présentation du graphique en radar

En dehors de cet indice, un graphique en radar offre une meilleure visualisation des efforts à fournir au niveau de chaque critère retenu, étant entendu que les notes de 1, 2, 3, 4 et 5 correspondent respectivement à médiocre, assez bien, bon, très bien, excellent.

Graphique 1. Le radar de la communication efficace



2.2.3. Collecte des données

Il sied de mentionner qu'en dehors de cette grille d'analyse, l'observation ainsi que la consultation de plusieurs documents dont trois phares ont également été nécessaires pour avoir un maximum d'informations sur la gestion de la crise sanitaire en RDC, avec un accent sur la communication des pouvoirs publics. Il s'agit (i) de la Matrice de mesures prises par le Gouvernement dans le cadre de la lutte contre les effets néfastes de la propagation de la Covid-19 (BCC, 2020), laquelle a été finalisée en avril 2020 ; (ii) du Document de référence du Gouvernement présentant une analyse prospective et les orientations de la riposte multisectorielle (Gouvernement de la RDC, 2020) et (iii) du Plan de préparation et de riposte contre l'épidémie au Covid-19 en République Démocratique du Congo (Secrétariat Technique Covid-19, 2020).

Afin d'obtenir les opinions de la population au

sujet de l'efficacité de la communication des pouvoirs publics au cœur de la pandémie, il a été fait recours à un entretien semi-directif. Ainsi 500 personnes ont été interrogées⁵⁶ sur (i) la clarté des objectifs de la stratégie de communication, (ii) la qualité et la pertinence du contenu, (iii) la coordination des actions, (iv) l'anticipation des attaques médiatiques ainsi que (v) le recul méthodique et la capacité de réaction rapide des autorités congolaises impliquées dans la gestion de la crise, particulièrement en ce qui concerne les questions de communication. Le tableau 2 présente les indications obtenues pour ce qui est de la définition de la taille de l'échantillon, suivant le calculateur en ligne de checkmarket.com (CheckMarket, 2022).

- 5 Sur les 500 interrogées, seules 385 ont donné des réponses exploitables, ce qui correspondait à l'exigence minimale de la taille de l'échantillon requise.
- 6 Le nombre requis d'invitations obtenu était de 482. Un supplément ne ferait que renforcer la crédibilité des résultats.

Tableau 2. Calcul du nombre de répondants nécessaires

Indicateur	Donnée	Observation
Taille de la population	> 25 millions de personnes	Nombre de personnes constituant le groupe d'observation
Marge d'erreur	5,0 %	Intervalle du risque de se tromper
Niveau de confiance	95,0%	Degré de certitude de la marge d'erreur.
Taille de l'échantillon requise	385	Nombre de répondants nécessaires.
Taux de réponse estimé	80,0 %	Méthode de distribution : papier pour Kinshasa et téléphone pour les provinces
Nombre d'invitations requises	482	Nombre d'individus à inviter à participer pour atteindre la taille d'échantillon nécessaire sur la base du taux de réponse attendu.

2. Résultats

3.1. Acteurs et stratégies de communication adoptées

En République Démocratique du Congo, la propagation du coronavirus à l'échelle internationale et en interne a donné la latitude à plusieurs intervenants dans les domaines économique, social, de la santé (clinique et publique), de la recherche, etc. de communiquer. Les réseaux sociaux avaient été inondés d'infor-

mations dès le premier cas diagnostiqué positif. Par la suite, des *tweets* de différents acteurs politiques annonçaient certaines mesures, pendant que le Gouverneur de la Ville de Kinshasa en évoquait d'autres. Il a fallu plusieurs jours (si pas des semaines) pour que des comptes rendus du Conseil des Ministres commencent à éclairer l'opinion nationale et que des dispositions de prise en charge du problème soient prises, avec, à la clé, l'état d'urgence décrétée par la Haute Hiérarchie.

La Radio Okapi (2020) citera, en avril 2020, cinq structures ou instances chargées de la lutte contre la pandémie : la Task Force, le

Secrétariat Technique de Riposte, le Comité Multisectoriel, le Ministère de la Santé et le Fonds National pour la Solidarité.

Tableau 3. *Instances publiques impliquées dans la riposte contre la Covid-19 en RDC*

N°	Structure ou instance	Rôle	Responsable
1	Task Force Présidentielle Stop Covid-19	Informier le Président de la République de l'évolution de la pandémie et de la riposte	Conseiller Spécial du Chef de l'Etat en charge de la couverture des maladies universelles
2	Secrétariat Technique de Riposte	Mettre en œuvre la riposte sur le plan opérationnel (dépistage, traitement, sensibilisation et désinfection)	Institut National de Recherche Biomédicale
3	Comité Multisectoriel	Réunir toutes les parties prenantes relevant du Gouvernement pour suggérer des voies de sortie	Premier Ministre
4	Comité National de Coordination	Assurer le suivi de l'épidémie	Ministre de la Santé
5	Fonds National de Solidarité contre la Covid-19	Collecter les ressources à affecter à la riposte	Corps ecclésiastique

Il sied de relever que le Secrétariat Technique Covid-19 (2020), dans son Plan de préparation et de riposte contre l'épidémie au Covid-19 en RDC, a rappelé la nécessité de renforcer la communication sur le risque et l'engagement communautaire. Dans ce cadre, la stratégie à mettre en place devrait reposer sur les axes ci-après :

- développement des messages-clés ;
- gestion des rumeurs ;
- production et dissémination des outils de communication ;
- sensibilisation ;
- organisation de plaidoyer ;
- utilisation d'une ligne verte.

De manière spécifique, l'action de communication devrait consister (et aura consisté essentiellement) à :

- élaborer un plan de communication ;
- produire et disséminer les outils de communication (banderoles, affiches, autocollant, dépliants, bandes dessinées, t-shirt, képis, gilets, chasubles) ;
- mettre en place les panneaux Covid-19 dans les chefs-lieux de provinces et dans les

points chauds de chaque ville ;

- organiser des séances de sensibilisation et de briefing ;
- produire et diffuser des spots, microprogrammes, reportages, articles de presse, émissions (radio télévisées) dans les medias ;
- briefier le personnel provincial, appuyer les zones de santé en matière de communication et organiser le feedback communautaire dans les provinces ;
- organiser le plaidoyer auprès des partenaires ainsi que des leaders communautaires et religieux ;
- appuyer les radios locales à la diffusion des émissions sur la pandémie ;
- appuyer le fonctionnement de la ligne verte (renforcement d'un centre d'appel et d'écoute).

3.2. Evaluation de la communication effective en contexte pandémique

A la lumière de la grille et du radar présentés précédemment, il est désormais possible d'évaluer la communication des pouvoirs publics telle que vécue durant les quatre premiers mois de la pandémie en RDC (mars, avril, mai et juin 2020). En effet, il se dégage de l'observa-

tion sur le terrain que les objectifs de la communication des autorités requéraient plus de clarté afin de ne pas verser dans la confusion et l'inefficacité (note 2).

La qualité et la pertinence du « contenu com » n'ont pas, pour leur part, été à la hauteur des standards au regard des contradictions remarquées par moment, notamment en matière de confinement et de « déconfinement » (note 2). L'exemple le plus probant aura été le désaccord entre la Ville et la Police de Kinshasa relayé par les réseaux sociaux. Il en est de même de l'imbroglio qui avait entouré le troisième cas de Covid-19 à Bukavu, avec des voies divergentes entre l'INRB et le Gouvernorat du Sud-Kivu qui ont intéressé Polepole et Mudinga (2020).

Ces résultats reflètent, par ailleurs, les opinions largement partagées par la population interrogée quoi que ne pouvant faire l'unanimité. Le dépouillement des réponses obtenues (dont l'analyse socioéconomique pourrait faire l'objet d'une étude séparée⁷) a permis de

les conforter.

Au niveau de la coordination, si les premiers jours plusieurs structures ont œuvré individuellement, une tendance à la coordination a été enregistrée après deux mois de tergiversation, même si les résultats tardent à le confirmer (note 2). En revanche, sur les champs de la réaction rapide et méthodique ainsi que de l'anticipation des attaques médiatiques, les efforts fournis ont été moindres au regard du vide observé plusieurs semaines (note 1 pour chaque critère).

L'on constate que pour aucun des critères, la communication publique en RDC n'a pu obtenir une note moyenne (niveau bon) en ce temps de crise. L'indice ad hoc le montre clairement puisqu'il se situe à 0,32, soit largement en dessous de la moyenne. Ce résultat tient notamment de ce que les pondérations des critères les plus « importants » ont tiré vers le bas les notes qui, déjà, n'étaient pas fameuses.

7 Analyse de l'appréciation de la communication, par les enquêtés, suivant leur profil sociologique, leur niveau et leur genre de vie ainsi que leur degré d'implication dans la gestion de la crise.

Graphique 2. *Le radar de la communication efficace appliqué au contexte congolais*

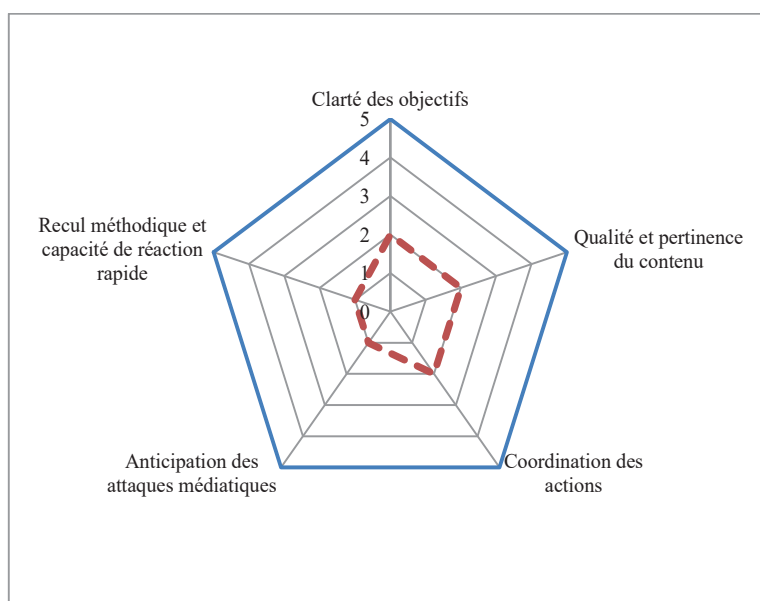


Tableau 4. *RDC et indice de communication en temps de crise*

	Clarté des objectifs	Qualité et pertinence du contenu	Coordination des actions	Anticipation des attaques médiatiques	Recul méthodique et capacité de réaction rapide	Total	Indice CTC (Communication en temps de crise)
Note	2	2	2	1	1	8	
Poids	2	3	3	1	1	10	
Résultats RDC	4	6	6	1	1	80	0,32

3. Discussion conclusive et recommandations

Les résultats présentés ci-dessus confirment notre hypothèse selon laquelle l'organisation de la communication mise en place par le Gouvernement n'était pas de nature à susciter la confiance de la population. Ils rejoignent ainsi les travaux de Tony Blair Institute for Global Change (2020), spécialement en ce qui concerne la gestion de la campagne médiatique sur Ebola en 2014 où le manque de confiance était la cause de l'insuccès des activités de communication. Ce papier se rapproche également et conforte les conclusions de Polepole et Mundinga (2020) qui ont souligné que la crise de communication sur la Covid-19 en RDC a poussé la population à ne pas croire en l'existence de la pandémie.

Partant de ce constat et tenant compte du fait que la communication ne devient efficace que lorsqu'elle atteint sa cible et provoque en celle-ci le changement désiré de point de vue

et/ou de comportement, l'exercice de communication de proximité devrait être renforcé et maintenu tout au long de la crise. Dans un article publié sur le site The Conversation, Birane Faye (2020), partant du cas du Sénégal, souligne qu'il convient de renforcer l'harmonisation de la communication avec tous les partenaires de la lutte (les acteurs publics, la plate-forme des ONG, les différents groupes de presse). Pour lui, la sensibilisation communautaire par le bas comme meilleure forme de communication pour lutter contre la propagation de la Covid-19.

La communication par le bas, adaptée et contextualisée est essentielle : une campagne de sensibilisation à l'échelle nationale devrait faire intervenir les acteurs communautaires, notamment par le biais des visites à domicile. Elle produit de meilleurs résultats qu'une communication de masse et focalisée sur la peur, avec des slogans comme « la Covid-19 tue »,

« restez chez vous ». De tels modes de traitement de l'information sont anxiogènes et suscitent des comportements jugés irrationnels. En effet, c'est une chose d'appeler des populations entières à rester chez elles ; c'en est une autre de les amener à comprendre pourquoi ces mesures extrêmes sont essentielles et s'assurer ainsi qu'elles seront bien respectées.

Les leçons apprises des épidémies précédentes montrent qu'il est nécessaire de communiquer de façon à amener les populations à identifier les risques, à évaluer et comprendre leurs vulnérabilités. C'est ce qui peut les inciter à adopter les bons comportements et à s'approprier les mesures de lutte.

Une autre méthode de communication consiste en la publicisation du corps des politiques ou des personnalités pour convaincre. Martin-Juchat (2020) l'aborde dans un article où elle montre que pour rassurer les citoyens, il est de plus en plus fait recours à l'affichage des leaders d'opinion, soit en train de se faire vacciner (le vaccin ne présente pas de dangers), soit hospitalisés (le virus peut toucher tout le monde)... Il s'agit, concrètement, d'une ritualisation généralisée des corps de célébrités comme technique de vulgarisation d'un message et de persuasion de masse, du fait de la tendance à l'imitation⁸, l'émotion poussant à l'action (contagiosité imitative).

Par ailleurs, il importe de veiller à parler d'une seule voix, en étant on ne peut plus clair et cohérent. A ce sujet, les organismes publics éviteront toute contradiction dans leurs interventions. Toute incohérence risque d'être mise en exergue dans les médias et desservir la campagne de sensibilisation. Il est à noter que si elles ne rencontrent pas une capacité défensive et préventive forte, les attaques des médias peuvent clouer les efforts de communication du Gouvernement dans un contexte de crise pandémique. Tout ceci requiert une bonne préparation et une coordination professionnelle dans le cadre d'une riposte efficace.

Toutes ces pistes ouvrent la voie à des recherches ultérieures. Mais il faudrait avouer qu'il n'est pas aisé, dans un contexte pandé-

⁸ Gabriel Tarde, sociologue français du XIX^{ème} siècle, en parle dans son livre intitulé *Les lois de l'imitation*.

mique, de mener des enquêtes de terrain qui nécessitent un contact humain.

Notes bibliographiques

- Banque mondiale (2020). *Riposte à la pandémie de Covid-19 : Entretien avec le professeur Muyembe*. Publié le 19 mai 2020. [En ligne] www.banquemondiale.org. Consulté le 01 janvier 2021.
- BCC (2020). *Mesures d'urgence pour l'atténuation des effets négatifs de la pandémie du Covid-19 sur l'économie nationale*. Document de travail. Kinshasa
- Birane Faye, L. S. (2020). Comment améliorer la communication sociale sur le Covid-19 au Sénégal ?. *The Conversation*. Publié le 21 avril 2020 et disponible en ligne via le lien <https://theconversation.com/comment-ameliorer-la-communication-sociale-sur-le-Covid-19-au-senegal-135654>. Consulté le 02 juillet 2020.
- Bloch, E. (2020). *La communication de crise*. Disponible en ligne via le lien <http://pnrs.ensosp.fr/content/download/32582/548393/file/ENSOSP-PNRS-ARTICLE%20LA%20COMMUNICATION%20DE%20CRISE-EMMANUEL%20BLOCH.pdf>. Consulté le 22 décembre 2020.
- CICR (2020). *RD Congo : à Kinshasa, les rumeurs affaiblissent la lutte contre le Covid-19*. Publié le 30 juillet 2020 et disponible en ligne via le lien <https://www.google.com/amp/s/www.icrc.org/fr/document/rd-congo-kinshasa-les-rumeurs-affaiblissent-la-lutte-contre-le-Covid-19%3famp>. Consulté le 02 janvier 2021.
- Direction Général Centre de Crise (2007). *Un guide en communication de crise*. Jaak Raes :Bruxelles.
- E-marketing. (2017). *Communiquer en période de crise*. Disponible en ligne sur <https://www.e-marketing.fr/Thematique/academie-1078/fiche-outils-10154/COMMUNIQUER-En-PERIODE-DE-CRISE-314762.htm>. Consulté le 1^{er} juillet 2020.

- Gouvernement de la RDC (2020). *Impact sanitaires et socioéconomiques de la Covid-19 en République Démocratique du Congo. Analyse prospective et orientations de la riposte multisectorielle*. Kinshasa.
- CheckMarket (2022). Calculateur de taille d'échantillon. Disponible en ligne sur <https://fr.checkmarket.com/calculateur-taille-echantillon/>. Consulté le 13 juin 2022.
- INSPQ (2020). *Covid-19 : Stratégies de communication pour soutenir la promotion et le maintien des comportements désirés dans le contexte de la pandémie*. Mise à jour le 23 novembre 2020. N° de publication 3026. Gouvernement du Québec : Québec.
- Kasonde, P. (2020). Lutte contre le Covid-19 : les mesures sanitaires ne sont pas respectées à Lubumbashi. Publié le 20 avril 2020 et disponible en ligne via le lien <https://www.google.com/amp/s/amp.dw.com/fr/lutte-contre-le-Covid-19-les-mesures-sanitaires-ne-sont-pas-respect%25C3%25A9es-%25C3%25A0-lubumbashi/a-53185256>. Consulté le 02 janvier 2020.
- Martin-Juchat, F. (2021). Campagne de vaccination : faut-il publiciser le corps des politiques pour convaincre ?. The Conversation. <https://theconversation.com/campagne-de-vaccination-faut-il-publiciser-le-corps-des-politiques-pour-convaincre-152471?> Publié le 05 janvier 2021. Mis à jour le 06 janvier 2021. Consulté le 07 janvier 2021.
- Polepole, P. M. et Mudinga, E. (2020). Covid-19 : de la crise de communication au déni de la crise en République Démocratique du Congo. *Angaza Covid-19 Series*. 1-3.
- Radio Okapi (2020). *RDC : panorama des cinq structures de lutte contre le coronavirus*. Publié le 27 avril 2020 et disponible en ligne sur <https://www.radiookapi.net/2020/04/27/actualite/societe/rdc-panorama-des-cinq-structures-de-lutte-contre-le-coronavirus>. Consulté le 11 septembre 2020.
- Tony Blair Institute for Global Change (2020). Covid-19 : communications de crise. Disponible via le lien <https://institute.global/sites/default/files/inline-files/Crisis%20Communications%20%28French%29.pdf>. Consulté le 21 décembre 2020.