

**RAPPORT DE LA COMMISSION  
chargée d'examiner l'objet suivant :****Postulat David Raedler et consorts au nom Les Vert.e.s vaudois.e.s - Quel bilan tirer de la présence du Canton de Vaud sur les réseaux sociaux?****1. PREAMBULE**

La commission s'est réunie le jeudi 23 février 2023 à la Salle de la Cité du Parlement vaudois, rue Cité-Devant 13 à Lausanne. Présidée par M. le député O. Gfeller, également rapporteur, elle était composée de Mme la députée C. Pointet ainsi que de MM. les députés J.-R. Chevalley, A. Clerc, Y. Paccaud, D. Raedler, et J.-F. Thuillard. Mme la députée F. Bettschart-Narbel et M. le député V. Jaques étaient excusé-e-s.

Ont participé à cette séance Mme. la Conseillère d'Etat, C. Luisier Brodard, cheffe du Département des institutions, du territoire et du sport (DITS), Mme. L. Jobin, cheffe du Bureau d'information et de communication (BIC) et M. Aurélien Buffat, chancelier d'Etat. M. L. Vonlanthen, assistant de commissions parlementaires, s'est chargé de la prise des notes de séance.

**2. POSITION DU POSTULANT**

L'idée justifiant la présente demande de rapport est double. D'une part, elle a trait à l'ambivalence des réseaux sociaux, qui sont à la fois d'une utilité réelle et concrète, mais qui sont également pourvus d'une face sombre. Celle-ci est notamment liée au traitement des données personnelles qu'effectuent certains grands groupes, tels que Meta ou Twitter ; elle se caractérise également par une dangerosité des algorithmes régissant ces plateformes. Cette ambivalence est particulièrement marquée dans les milieux politiques et public. En effet, ceux-ci connaissent plus que quiconque la richesse et l'utilité des réseaux sociaux, lesquels permettent aux politiciens-ne-s et plus largement au Canton de communiquer sur les activités effectuées et de toucher un public très large ; le compte de l'office du tourisme permettant même de faire de la publicité. Ce volet est très positif, mais il n'en demeure pas moins couplé d'un volet plus sombre, au regard notamment des éléments susmentionnés. Un deuxième élément, plus d'actualité, motive ce postulat, à savoir l'évolution récente des réseaux sociaux. Ainsi, Twitter, dernière plateforme qui inspirait encore la confiance, se trouve maintenant prise dans des vagues et des tempêtes avec des problématiques liées non seulement aux algorithmes et à l'utilisation des données, mais aussi à la marchandisation du réseau social en lui-même et aux idées qu'il soutient. Ce volet amène à se questionner sur la présence du Canton de Vaud sur les réseaux sociaux, sans pour autant la remettre en cause ; l'utilité de celle-ci étant indiscutable.

Ceci étant dit, deux précisions s'imposent. D'abord, il convient d'attirer l'attention des commissaires sur une erreur figurant dans le postulat : celui-ci fait état de l'absence du Canton de Vaud sur le réseau social Mastodon, ce qui est faux puisqu'il est présent sur la plateforme depuis 2019. Il n'en demeure pas moins vrai que le Canton n'a pas investi d'autres réseaux sociaux alternatifs, tels que Pixelfed ou Eym. Deuxièmement, le texte du postulat ne mentionne pas l'existence de la charte sur l'utilisation générale des réseaux sociaux que le Canton a élaborée et publiée sur son site internet<sup>1</sup>. Ce texte apporte pourtant des indications importantes sur la communication avec les personnes ; il explique comment les utilisateur-ice-s qui interagissent sur les réseaux

---

<sup>1</sup> Charte du Canton de Vaud pour les réseaux sociaux, *vd.ch*, URL : <https://www.vd.ch/toutes-les-actualites/reseaux-sociaux-comptes-et-charte>

sociaux doivent se comporter, il énonce qu'il ne faut pas se montrer insultant-e et qu'il ne faut pas avoir de propos problématiques, etc. L'existence de cette charte mérite d'être saluée, sans pour autant remettre en question les doutes précédemment émis.

A la lumière des éléments susmentionnés, le présent postulat demande donc d'élaborer un rapport faisant état des avantages et des inconvénients pour le Canton. Il s'agit de disposer d'une vue d'ensemble qui permette de savoir ce que l'Etat retire concrètement de cette présence sur les réseaux sociaux. La réalisation de ce rapport implique en outre d'étudier les mesures éventuelles qui pourraient être prises ; qu'il s'agisse du recours à d'autres plateformes, d'une limitation de l'activité actuelle de l'Etat sur les réseaux sociaux, ou encore d'une information accrue de la population au sujet des alternatives possibles. L'objectif est non pas de quitter les réseaux sociaux, mais de trouver une façon de compenser les inconvénients évoqués jusqu'ici.

### **3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT ET DE L'ADMINISTRATION**

#### *Utilisation des réseaux en Suisse et historique de la présence vaudoise sur les réseaux sociaux :*

Le Conseil d'Etat est disposé à accéder au postulat, pour autant qu'il ne lui soit pas demandé de fermer ses comptes. Certains éléments peuvent en outre déjà être communiqués dans le cadre de la présente séance, à commencer par quelques chiffres. En Suisse, les six premiers réseaux sociaux sont Instagram (3,76 millions d'utilisateur-ice-s en activité), LinkedIn (3,5 Mo), Facebook (3,2 Mo), Snapchat (2,05 Mo) et TikTok (1,72 Mo). Viennent ensuite d'autres réseaux, parmi lesquels Mastodon qui compte 1 million d'utilisateur-ice-s dans le monde ; la proportion d'utilisateur-ice-s inscrit-e-s en Suisse s'élève à 1,2%. A titre de comparaison, Facebook compte 3 milliards d'utilisateur-ice-s dans le monde.

S'agissant du rapport des collectivités publiques aux réseaux sociaux, tous les Cantons ont une stratégie qui leur est propre. A ce titre, Bâle-Ville est le seul Canton à avoir imité Vaud en rejoignant Mastodon dans une optique d'exploitation des réseaux alternatifs. Quant à la Confédération, elle est présente depuis peu sur Twitter et sur YouTube et elle reste absente des réseaux alternatifs. Il est clair qu'un certain retard l'affecte à ce sujet, comme en témoigne l'apparition très récente du Conseil Fédéral sur Instagram ; son compte officiel ayant été ouvert l'année dernière seulement.

En ce qui concerne le Canton de Vaud, l'opportunité de communiquer publiquement sur ces canaux a été saisie dès 2010. Il y a eu ensuite toute une série d'évolutions. Par exemple, la police cantonale a beaucoup investi dans une stratégie proactive de communication sur les réseaux sociaux et elle est la seule entité du Canton à s'être inscrite sur TikTok de façon officielle ; certain de ses agents maîtrisant complètement les codes de cette application. Cette présence est un succès, puisque la Police cantonale est suivie par environ 35'000 abonné-e-s. Ce chiffre pousse d'ailleurs le Canton à réfléchir en interne à la question d'une présence sur TikTok, car, bien que cette application soit problématique à plusieurs égards, elle est fortement utilisée et très prisée des utilisateur-ice-s de moins de 30 ans. Au niveau des autres réseaux, le Canton n'a cessé de se développer. Ainsi, en 2019, la présence de l'Etat de Vaud sur les plateformes a été accrue par la création d'un compte Facebook et d'un compte Instagram.

#### *Une communication propre à chaque plateforme, et une quête d'alternative :*

Dans le cadre de ce développement, une vision a été définie par rapport à la typologie de communication, afin que celle-ci soit adaptée au mieux à la diversité des différents réseaux sociaux. Alors qu'il y avait des reprises de contenu auparavant, les contenus narratifs ainsi que les formats visuels explicatifs et participatifs ont été adaptés en fonction des plateformes. En outre, l'Etat de Vaud a choisi de proposer des alternatives décentralisées et éthiques. C'est dans cette optique qu'il a rejoint Mastodon et qu'il s'est inscrit sur le site communautaire Reddit ; ce dernier projet ayant toutefois été provisoirement abandonné en raison de l'absence de communauté en Suisse et d'une audience pratiquement nulle. L'utilisation de Mastodon se conjugue avec une stratégie plus globale de différenciation de la communication en fonction des plateformes. Ainsi, LinkedIn est avant tout le réseau social de l'Etat employeur, même si quelques actualités cantonales y sont aussi publiées. Ce compte résulte principalement d'une collaboration avec la direction générale des ressources humaines (DGRH) ; l'idée étant de valoriser l'image de l'Etat à des fins de recrutement, auprès d'une audience moyenne âgée de 35 à 44 ans. Sur Facebook, le public visé est plus large et les informations mises en ligne sont d'ordre utile et généraliste. Les publications sur Twitter sont, elles, plutôt adressées aux journalistes et aux expert-e-s. Enfin, si le compte Mastodon est pensé comme un compte-miroir de Twitter, Instagram est utilisé avec des formats d'images et de vidéo visant à toucher un public plus jeune ; la moyenne d'âge étant inférieure de 10

ans à celle de Facebook. En ce qui concerne les vidéos, elles sont hébergées sur Infomaniak et sur YouTube qui n'est autre que le deuxième moteur de recherche d'information, après Google. Au niveau des audiences, le Canton compte 73'241 abonné-e-s sur LinkedIn, 17'900 sur Twitter, 16'200 sur Facebook, 6'500 sur Instagram, et seulement 371 sur Mastodon (l'audience de ce réseau est donc réellement confidentielle).

S'agissant des alternatives possibles au GAFAM, le BIC a la ferme volonté de les explorer, d'où l'inscription précoce du Canton sur Mastodon (2019). Le service est toutefois obligé de faire la balance entre les audiences actuelles de ces plateformes et l'obligation de communiquer à un public qui soit le plus large possible, puisqu'il est, par exemple, impossible de toucher la jeunesse sur Mastodon.

#### Utilité d'une présence cantonale vaudoise sur les réseaux sociaux :

La période du Covid a agi comme un amplificateur énorme de l'utilisation des réseaux sociaux par les citoyen-ne-s vaudois-e-s. En effet, faute de contact direct, les habitant-e-s ont suivi en nombre les conférences de presse du Conseil d'Etat avec des pics d'audience à 18'000 personnes, des visionnages replays atteignant jusqu'à 90'000 vues. Il est dès lors clair que dans les périodes de crise, les outils tels que Facebook Live ou YouTube comptent énormément, en ce sens qu'ils permettent de générer des gains importants en termes d'échange et d'information avec la population. Il convient par ailleurs de rappeler que l'une des mesures du programme de législature consiste à « *adapter et moderniser les outils de communication de l'Etat en tenant compte de habitudes de consommation du public ; en lien avec la préservation du modèle démocratique, développer un concept de promotion de la libre formation de l'opinion pour l'exercice du droit civique des jeunes et le mettre en œuvre<sup>2</sup>* ». Ainsi, il s'agit d'une part de poursuivre la stratégie sur les réseaux sociaux en prenant en considération un certain nombre d'éléments démocratiques, éthiques, etc. D'autre part, il incombe à l'Etat de réellement communiquer à l'adresse de la jeunesse. A ce sujet, une étude a été menée en 2022 par *Qualinsight* ; un institut de recherche mandaté par le BIC. Les résultats ont démontré que 71% (!) des jeunes s'informaient exclusivement par leurs cercles d'amis et par les réseaux sociaux ; Instagram étant une plateforme d'information pour ces personnes-là. En outre, les cas de crises majeures ou d'accidents graves (ex. circulation, disparition) ont révélé l'importance de disposer de comptes étatiques certifiés sur les grandes plateformes. Cette présence permet d'avoir des canaux de diffusion fiables ; la source est connue et la population sait comment réagir. Le recours à ces grands réseaux sociaux reste indispensable, du moins tant que ce sont eux qui possèdent la plupart des abonné-e-s. Pour autant, le Conseil d'Etat est tout-à-fait disposé à rédiger un rapport contenant un bilan de la présence du Canton sur toutes les plateformes susmentionnées.

Plus globalement, il convient de rappeler que c'est la Constitution fédérale qui fonde la politique d'information et de communication de l'Etat de Vaud. Plus précisément, l'art. 16, al. 3 Cst énonce que « *toute personne a le droit de recevoir librement des informations, de se les procurer aux sources généralement accessibles et de les diffuser<sup>3</sup>* ». Il y a donc l'idée que les citoyen-ne-s doivent pouvoir se procurer des informations leur permettant d'avoir connaissance des actions de l'Etat. Or, aujourd'hui, les divers réseaux sociaux font allègrement partie de ces sources d'information. Ensuite, la Loi vaudoise sur l'information (LInfo) donne le cadre régissant l'activité d'information et de communication de l'Etat. Ainsi, à l'article 3 LInfo, il est écrit « *Les autorités informent sur leurs activités d'intérêt général et elles développent les moyens de communication propre à expliquer leurs objectifs, leurs projets, leurs actions, ainsi qu'à faciliter les échanges avec le public<sup>4</sup>* ». Il y a donc clairement l'idée d'une pluralité des canaux de diffusions à exploiter afin d'élargir le nombre de personnes pouvant être touchées par cette communication.

#### Objectifs futurs :

Plusieurs objectifs ont été fixés pour l'avenir. Premièrement, il s'agit de continuer à informer, afin de contrer les *fake news* et l'influence politique de certaines bulles de filtres qui sont constituées de groupes de personnes s'autoalimentant avec des discours problématiques. Ce danger a été mis en exergue lors de la période du Covid, laquelle a révélé la nécessité d'une information officielle sur les réseaux sociaux, dans l'optique de pallier les risques de manipulation de l'opinion et de désinformation. Le deuxième objectif vise à proposer des

<sup>2</sup> Canton de Vaud, Programme de législature 2022-2027 du Conseil d'Etat, p. 72. URL :

[https://www.vd.ch/fileadmin/user\\_upload/organisation/cc/fichiers\\_pdf/PL2022-2027\\_vFINAL-petit.pdf](https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/organisation/cc/fichiers_pdf/PL2022-2027_vFINAL-petit.pdf)

<sup>3</sup> Constitution fédérale du 18 avril 1999 (état au 01.02.2022), art. 16, al. 3, accessible en ligne :

<https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/fr>

<sup>4</sup> Canton de Vaud, 170.21, Loi sur l'information (LInfo) du 24.09. 2002, (état au 01.02.2017), art. 3, al. 1, accessible en ligne : <https://www.lexfind.ch/tolv/215578/fr>

alternatives, dans la mesure du possible ; en témoigne l'abandon par le Canton de la plateforme Reddit. Il s'agira donc d'étudier et d'observer attentivement les voies qui pourront être empruntées pour accroître l'utilisation de réseaux alternatifs, dans une perspective similaire à celle qui a abouti à la création d'un compte Mastodon. Un troisième axe a pour but de renforcer l'éducation numérique afin d'accompagner les plus jeunes. Cette volonté impose d'étudier les possibilités de mettre en place des dispositifs complémentaires aux programmes d'éducation numérique. Cet objectif fait bien entendu écho à l'une des priorités du Conseil d'Etat qu'est le fait de disposer d'une stratégie numérique prenant en compte les questions les plus importantes (protection des données, prévention, objectivité et fiabilité de l'information, etc.).

#### **4. DISCUSSION GENERALE**

La commission s'est consacrée à la face sombre des réseaux sociaux, évoquant les dangers pour les démocraties, les risques pour le Canton, les certifications des comptes à des fins de sécurité.

Se pose dans un premier temps la question du risque de détournements des informations. La commission s'est demandé si l'Etat de Vaud avait déjà communiqué des informations qui auraient été manipulées par la suite. Cette interrogation découle du fait que certains pays recourent à des démarches de falsification d'informations afin que la population croie en de fausses idées.

Les représentants de l'administration nous apprennent qu'à ce stade aucune information communiquée par le Canton ne semble avoir été détournée. En outre, le fait d'être actif sur les réseaux sociaux permet de repérer plus facilement les tentatives de manipulation, ce qui serait impossible en cas d'absence. Le programme de lutte contre les fausses nouvelles (fake news) comporte d'ailleurs tout un volet consistant à scruter quotidiennement l'information qui y circule. Il est cependant déjà arrivé à plusieurs reprises que le logo de l'Etat de Vaud soit utilisé pour créer des comptes. Ici aussi, en cas d'absence, les autorités n'auraient jamais eu écho de ces détournements. Du fait de cette présence, il a été possible d'écrire directement aux personnes détenant ces faux comptes ; ces dernières ont ainsi supprimé les logos, sitôt la première menace de dénonciation formulée.

L'existence de plateformes alternatives suscite aussi une discussion, le postulant relevant la faible présence du canton sur lesdites plateformes. Or sans activité sur les réseaux sociaux, il est impossible de vérifier, de contrôler et de surveiller la véracité des informations. De même, par son absence, l'Etat pourrait également faire l'objet d'usurpation puisque de faux comptes pourraient être créés en son nom. Ainsi, au regard de cette ambivalence entre nécessité et zones d'ombres, il convient de faire une balance entre avantages et inconvénients, avec comme objectif final de trouver le meilleur moyen de gérer ce recours aux réseaux sociaux. Celui-ci est également porteur d'enjeux et de dangers en matière de protection des données. Le scandale des fiches – évoqué plusieurs fois durant la séance – a eu pour conséquence de faire de la Suisse l'un des premiers pays à se doter d'une Loi sur la protection des données ; la LPD a ainsi été adoptée en 1992. La révision de la LPD a, quant à elle, pris place dans un contexte marqué par le scandale Swisscom de 2017. Ces exemples démontrent que les progrès en matière de protection des données sont systématiquement insufflés par des scandales.

Les commissaires souhaitent donc en savoir plus sur, entre autres, le réseau social Mastodon et sur les éléments qui distinguent ces réseaux alternatifs de Facebook. La question se pose aussi de savoir si le Canton a quitté le réseau Reddit pour des raisons liées au phénomène de harcèlement en ligne.

Concernant la présence du Canton de Vaud sur Mastodon, l'intérêt de celui-ci est lié au caractère éthique de ce réseau : il est dépourvu de publicité, ce qui contraste avec le sponsoring et le marketing ciblé propres aux grands réseaux sociaux tels que Twitter.

Quant à la décision de sortir provisoirement de Reddit, elle a été motivée par l'absence de communauté. Les questions de harcèlement en ligne n'y sont pour rien.

La commission s'est également penchée sur la problématique du réseau TikTok, problématique liée avec la surveillance de cette application par l'Etat chinois. En effet, il s'agit du réseau social le plus utilisé par une certaine génération. Or, les Etats-Unis réfléchissent aujourd'hui à interdire la plateforme pour des raisons géopolitiques, et l'Union européenne s'y intéresse également de près. Dès lors, demande est faite au Conseil d'Etat de revenir sur cette problématique importante au sein de son rapport.

Aux yeux de l'administration cantonale, l'absence du Canton s'explique précisément par les préoccupations évoquées par le postulant. Pour autant, l'exemple de la Police cantonale démontre clairement que cette application permet de toucher un public particulier et une classe d'âge spécifique. Il s'agit donc d'une question difficile à trancher, et une réflexion est encore en cours au sein du BIC.

Autre sujet d'interrogation : la certification des comptes. Facebook, Instagram et Twitter vont devenir payants (9.- par mois pour Twitter) ; l'annonce officielle a été faite. Le constat est donc clair : les Etats sont pris au piège. Si Facebook, Twitter ou Instagram décide d'élever ce prix à 10'000.-, il n'y aura d'autres choix que de s'acquitter de cette somme, afin de garantir le caractère officiel de la présence cantonale sur ces réseaux. Dès lors, la question est la suivante : l'Etat va-t-il payer ?

En réponse à cette interrogation, la commission apprend que la question de la certification n'a pas encore été abordée au BIC. Néanmoins, pour empêcher une perte de certification, l'Etat de Vaud n'aura pas d'autres choix que de payer, sans quoi il sera impossible de garantir la fiabilité des sources et des informations en cas de crise notamment. De ce fait, le postulant a raison lorsqu'il évoque le fait d'être pris au piège.

L'ampleur que pourrait prendre le rapport demandé par le postulant suscite aussi une discussion. Certains craignent qu'il ne soit gigantesque et démesuré, alors que d'autres estiment qu'il est peu probable que ce document soit très volumineux.

Sur ce point, le Conseil d'Etat nous informe dès lors qu'il n'a pas l'intention de réaliser une étude. Il est néanmoins important de disposer de chiffres et de les présenter. De même, il est d'intérêt public de donner entre autres des indications sur les raisons de la présence de l'Etat sur les réseaux, les publics ciblés, les évolutions attendues, les problématiques faisant l'objet d'une attention particulière, les modèles alternatifs envisagés, les projets à venir.

Allant dans le même sens que notre exécutif, le postulant précise que l'idée n'est absolument pas de faire une étude comportant une méta-analyse, mais bien de procéder à un état des lieux et d'identifier les éléments positifs et négatifs inhérents à la présence du Canton sur les réseaux sociaux.

Si chacun reconnaissait l'importance et la pertinence des questions soulevées par le postulant, un point a toutefois divisé la commission dans un premier temps et suscité une discussion qui a débouché sur un amendement faisant consensus.

Un fragment de la conclusion du postulat demande, en effet, d'intégrer dans le rapport du Conseil d'Etat une appréciation de l'intérêt pour l'Etat de demeurer présent sur les réseaux sociaux. Cet extrait suscite une discussion qui débouchera sur un amendement finalement accepté par la commission.

Plusieurs députés ont en effet relevé qu'on ne peut remettre en cause la présence de l'Etat de Vaud sur les réseaux sociaux. Ceux-ci permettent de toucher rapidement et facilement un large public. De surcroît, ils sont un moyen de communiquer indispensable en temps de crise. Proposition est faite de retirer le passage suivant du dernier paragraphe du texte du postulat : « intégrant une appréciation de l'intérêt d'y demeurer ».

Le Conseil d'Etat précise à ce sujet que le Canton entend demeurer sur ces plateformes. Notre exécutif est disposé à réaliser un rapport, mais il ne procédera pas à une « appréciation de l'intérêt » de rester sur les plateformes évoquées par le postulant. La désinformation menaçante, la nécessité de communiquer en cas de crise et le besoin d'une communication officielle à l'adresse des publics jeunes démontrent suffisamment la nécessité pour l'Etat d'être présent sur les réseaux sociaux. Par contre, proposition est faite de lister les avantages et les inconvénients inhérents à l'emploi des réseaux sociaux par le Canton.

Le postulant ne considère pas la demande d'une « appréciation de l'intérêt » comme fondamentalement négative. Il s'agit d'un questionnement et non d'une remise en cause. Il estime lui aussi que l'Etat doit être présent sur les réseaux sociaux et accepte donc de modifier son texte dans le sens des préoccupations exprimées.

## 5. VOTE DE LA COMMISSION

Avec l'accord du postulant, la commission décide à l'unanimité de modifier le texte du postulat comme tel :  
« Les signataires demandent au Conseil d'Etat d'établir un rapport lié à la présence du Canton de Vaud sur les applications, réseaux et plateformes numériques, en particulier celles exploitées par Meta Platforms Inc. et Twitter Inc., intégrant une analyse des alternatives existantes ».

*La commission recommande au Grand Conseil de prendre partiellement en considération ce postulat à l'unanimité des membres présents, et de le renvoyer au Conseil d'Etat.*

Montreux, le 21 août 2023

*Le rapporteur :  
(Signé) Olivier Gfeller*