De l'opposition entre "propagande" et "communication publique" à la définition de la politique du discours : proposition d'une catégorie analytique

Caroline Ollivier-Yaniv

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/quaderni/492>

DOI : 10.4000/quaderni.492

ISSN : 2105-2956

Éditeur

Les éditions de la Maison des sciences de l'Homme

Édition imprimée

Date de publication : 5 avril 2010

Pagination : 87-99

Référence électronique

Caroline Ollivier-Yaniv, « De l'opposition entre "propagande" et "communication publique" à la définition de la politique du discours : proposition d'une catégorie analytique », *Quaderni* [En ligne], 72 | Printemps 2010, mis en ligne le 05 avril 2012, consulté le 23 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/quaderni/492> ; DOI : 10.4000/quaderni.492

de l'opposition entre "propagande" et "communication publique" à la définition de la politique du discours : proposition d'une catégorie analytique

Caroline
Ollivier-Yaniv

*Professeure en sciences de
l'information et de la communication
Université Paris-Est Créteil
CÉDITEC*

« Le propagandiste, ou l'État, démocratiques ont très généralement mauvaise conscience en utilisant ce procédé. La vieille conscience démocratique gêne encore, pèse encore sur cet usage, on a le sentiment confus qu'il y a là quelque chose d'illégitime ; et, dès lors, pour que le propagandiste en démocratie se lance dans son affaire, il faut qu'il y croie : c'est-à-dire qu'il joue le même jeu que les autres, que l'usager, qu'il formule sa propre conviction. »

Jacques Ellul, « Propagande et démocratie », *Revue française de science politique*, 1952¹

Le mot « propagande » est le plus souvent utilisé de nos jours pour dénoncer ou pour disqualifier des pratiques de diffusion d'information qui sont toujours celles d'un autre, que cet autre soit un acteur ou une organisation politique, une institution, voire une entreprise. Si l'on considère les pratiques en cours dans les institutions publiques, à l'échelle gouvernementale en particulier, et leurs qualifications, d'autres catégories sont apparues qui ont occulté le terme péjoratif de « propagande ». Celles-ci présentent la particularité d'être toujours construites autour du vocable « communication », naturalisant ce faisant une opposition apparemment radicale entre ces deux manières de faire et de dire. Après une percée de la « communication sociale », dans les années 1980², la « communication publique » s'est progressivement imposée comme une catégorie dominante si l'on en juge par la routinisation des usages de ce syntagme : dans les institutions elles-mêmes, en France et dans d'autres pays de l'Union européenne, de la part de ses spécialistes (qui y trouvent une forme d'auto-désignation et de légitimation) et des représentants politiques ; ensuite dans le champ professionnel de la com-

munication ; enfin dans le domaine de formations universitaires qui portent sur les institutions, c'est-à-dire dans le champ de l'enseignement supérieur et de la recherche, à la croisée des sciences de l'information et de la communication et des sciences politiques.

Ce texte ne reviendra pas sur l'analyse socio-historique du phénomène de naturalisation de la « communication publique » en tant que catégorie légitime ou comme nécessité démocratique. On a eu l'opportunité de développer par ailleurs³, et notamment dans cette revue, en quoi ce phénomène, considéré à l'échelle de l'État central français, avait à voir avec les réformes de l'administration, la définition d'un État gestionnaire portée par le *new public management*, les activités de certains hauts fonctionnaires ainsi que l'utilisation accrue des médias par les représentants politiques gouvernementaux⁴.

Il s'agit en l'occurrence de prendre au sérieux, c'est-à-dire de constituer en objet d'étude la « transformation démocratiquement correcte »⁵ de la « propagande » en « communication publique », afin d'en arriver à proposer une catégorie analytique spécifique : la politique du discours. Pour ce faire, on commencera par mettre en évidence que les usages en tension de « propagande » et de « communication publique » ont ceci de fondamentalement commun qu'ils relèvent d'un même impensé normatif de la communication comme idéal démocratique. Dans un second temps, on reviendra sur les observations qui témoignent de l'institution, de la spécialisation et de la rationalisation des activités relevant de manière générale du maniement des signes et des discours, au sein de l'appareil d'État. Enfin

on s'attachera à préciser le sens et les enjeux de la catégorie analytique qui permet de désigner la consubstantialité entre publicisation et action gouvernementales dans un cadre démocratique pluraliste : la politique du discours.

La propagande comme interdit, la communication comme obligation

L'embarras à dénommer ou à qualifier un phénomène témoigne souvent de son intérêt. Or lorsqu'on s'attache à étudier la communication dans les institutions gouvernementales, une caractéristique apparaît rapidement essentielle : il s'agit de l'absence d'histoire, du défaut de passé parce que renvoyant au vocable banni de propagande. Cette occultation a été énoncée de différentes manières : l'association entre régime républicain et propagande s'est ainsi trouvée caractérisée comme faisant l'objet de « *différentes formes de résistance, de double langage, de déni et plus largement de représentations attachées à la manipulation des esprits* »⁶. Le terme de propagande renvoyant à l'absence de pluralisme des sources d'information des citoyens, à la présentation tronquée, voire mensongère, des faits politiques par le gouvernement en place, tout se passe donc comme si, en démocratie, la communication de l'État se trouvait soumise à deux interdictions : la monopolisation des sources d'information des citoyens d'une part et d'autre part, la diffusion d'informations partielles qui tendent à démontrer, si ce n'est à imposer, la pertinence de l'action gouvernementale plutôt que d'exposer l'ensemble des conditions de ses décisions à l'attention des citoyens.

La « communication publique », lorsqu'elle

émerge en France dans la deuxième moitié des années 1980⁷, apparaît comme résultant du contournement des deux interdits liés à la propagande dans un cadre démocratique. Elle peut être reliée à la possibilité, progressivement acquise par les représentants du pouvoir exécutif, de s'adresser directement aux citoyens plutôt que de contrôler les médias de manière directe et autoritaire – premier interdit de la propagande d'État⁸. Elle est également inscrite dans un projet de modernisation, d'ouverture et de transparence de l'action publique qui passe par la généralisation de la diffusion d'informations, plutôt que par sa mise en visibilité sélective et potentiellement fallacieuse et manipulatrice – deuxième interdit lié à la propagande d'État. Elle procède encore d'une activité rhétorique qui tend à établir l'adéquation des pratiques de l'exécutif gouvernemental en matière d'information et les idéaux démocratiques, comme en témoigne l'analyse de textes de définition et de cadrage de la communication publique, produits par ses acteurs et promoteurs⁹.

La différenciation de la communication publique d'avec la propagande figure ainsi de manière explicite dans plusieurs chartes de déontologie. « *La communication publique s'inscrit dans le cadre des missions de l'information de service public et en respecte les règles en vigueur, tant déontologiques que juridiques. Elle doit s'exercer hors de toute propagande ou falsification des faits et respecter la nécessaire transparence des informations dont elle dispose, tant à l'intention des décideurs que des usagers* »¹⁰. Une autre charte précise encore que « *la communication publique doit s'assurer de ne pas tromper ses destinataires par omission* »¹¹. L'opposition avec la propagande se trouve ainsi énoncée autour de la dialectique

entre manipulation et mensonge d'une part, et transparence et vérité d'autre part. Ce faisant, la définition de la « communication publique » contribue au contournement du deuxième interdit relatif à la propagande d'État en démocratie, à savoir la présentation tronquée, volontairement ou non, des activités et des décisions des pouvoirs publics. Elle est construite sur un véritable déni de toute instrumentalisation de l'information et se trouve régulièrement assimilée à la mise en œuvre d'une nécessaire « transparence » en tant qu'elle relève d'un devoir de l'État démocratique envers les citoyens que l'on présuppose capables d'être associés ou de participer aux processus de décision. Ainsi la charte de déontologie de l'une des associations de spécialistes de la communication dans les institutions publiques définit-elle encore explicitement ses « *destinataires comme des récepteurs actifs : des citoyens à part entière dont procède l'intérêt général, des hommes et des femmes rationnels et raisonnables* »¹².

Cette mise en tension de la « propagande » et de la « communication publique », qui se manifeste souvent par le déni de l'une contre la promotion de l'autre, mais aussi parfois par leur assimilation globalement disqualifiante¹³, relève d'un même cadrage général : elle renvoie à un impensé normatif de la communication dans l'espace public, associé à une conception idéale de la médiation, de l'égalité et de l'intercompréhension comme attributs du débat public et de ses acteurs. La notion de communication est assimilée au principe de libre circulation des informations et des opinions relativement à la chose publique et entre des citoyens égaux en droit : elle s'apparente alors, comme par capillarité, au principe kantien de publicité¹⁴ et se trouve érigée au rang de condition

nécessaire au bon fonctionnement du système démocratique et de l'exercice de la citoyenneté. Ce cadre normatif – implicite dans le discours des acteurs sociaux, qu'ils soient critiques ou promoteurs – fait l'objet d'un texte spécifique de Jürgen Habermas, qui fonde ainsi une définition procédurale de la souveraineté populaire¹⁵. Autrement dit, l'espace politique qui rend possible et nécessaire la « communication publique » et refoule la « propagande » fonctionne en référence constante à des « idéaux normatifs de la démocratie et de la souveraineté populaire »¹⁶ parmi lesquels figure la communication, avatar de la publicité. Ces idéaux constituent les termes fondateurs d'un modèle politique – publicité et espace public – et sont par définition en tension avec leurs actualisations – en l'occurrence, la propagande ET la communication publique. On peut encore éclairer ce hiatus entre le modèle et ses conditions d'actualisation en le renvoyant à la distinction établie entre le droit public et la sociologie politique par Pierre Manent. Tandis que le premier se consacre à formaliser les mécanismes de la démocratie comme régime représentatif, la seconde « *attire notre attention sur des phénomènes qui sont étrangers, voire contraires, aux principes constitutionnels de la démocratie, et qui tendent à suggérer que ces principes sont des illusions, peut-être même des impostures* »¹⁷.

Dans le cadre démocratique et pluraliste contemporain, notamment caractérisé par la coexistence de propagandes – au pluriel¹⁸ –, « communication publique » et « propagande » constituent des catégories indigènes, autrement dit des constructions basées sur des cultures locales et des savoirs pratiques, définissant des acteurs et des pratiques en vertu de con-

traintes historiques, politiques et économiques.

En tant que telles, elles présentent un double intérêt heuristique. Tout d'abord, elles témoignent de la difficulté pérenne à désigner et à assumer les procédés d'intervention et de persuasion de l'État dans la sphère publique. Considérant leur normativité et leur construction en négatif, elles traduisent également un « renversement du contrôle de la parole institutionnelle : longtemps encadrée exclusivement par des interdits, celle-ci se trouve étroitement contrainte aujourd'hui par l'obligation de parler, et de parler d'une seule voix »¹⁹.

Organisation et rationalisation de la communication comme obligation : définition de la politique du discours

Du point de vue de l'analyste, il importe donc de saisir de manière empirique et contextualisée ce qui caractérise aujourd'hui l'action de publicisation et de persuasion de l'État par lui-même dans la sphère publique. De nombreuses enquêtes portant sur les acteurs spécialistes du maniement des signes et des discours et sur leurs manières de faire dans les institutions gouvernementales sont significatives d'un phénomène de rationalisation de cette obligation de parler de l'État dans la sphère publique : autrement dit de ce que nous proposons d'appeler l'institution de la politique du discours.

En premier lieu, l'analyse de la division du travail gouvernemental témoigne d'une spécialisation des activités et des métiers contribuant à la publicisation et à la valorisation de l'action politique et publique. L'analyse des organigrammes des

ministères ainsi que de bon nombre d'administrations de mission interministérielles²⁰ permet d'objectiver un phénomène de généralisation des structures spécifiquement consacrées à « l'information et à la communication »²¹. Les directions et les délégations – plutôt que les simples services – y sont de plus en plus nombreuses, signe de l'importance donnée à cette mission dans les usages et la culture des administrations centrales ainsi qu'aux moyens financiers et humains qui y sont consacrés. La spécialisation des activités se rapportant à l'information et à la communication est encore rendue manifeste par la division du travail relativement fine qui émane des organigrammes de ces structures elles-mêmes : elle repose à la fois sur l'identification de publics (journalistes, grand public, associations), d'outils (campagnes audiovisuelles, hors-média mais aussi et surtout internet, ces dernières années) ou encore de fonctions, voire de métiers de la communication (« relations publiques », « relations presse », « édition », « communication événementielle »...). Enfin pour évaluer plus finement l'importance prise par les activités relevant de l'information et de la communication dans l'appareil administratif central de l'État, il faut également prendre en considération les interactions régulières avec des spécialistes extérieurs à l'État. On entend par là les prestataires de services privés, consultants en agence de communication en général, auxquels font régulièrement appel les structures de communication ministérielles au moyen de procédures de marchés publics. C'est l'ensemble de ces activités qui a fait l'objet d'une requalification à la fois légitime (du point de vue des acteurs) et restrictive (du point de l'analyste), avec la naturalisation du syntagme « communication publique ».

Un organisme en particulier est à la fois acteur et produit de ce phénomène de spécialisation des activités relevant de l'information et de la communication dans les structures ministérielles et interministérielles : il s'agit du Service d'information du gouvernement (SIG), créé en 1976 sous le nom de Service d'information et de diffusion du Premier ministre (SID) au sein du secrétariat général du gouvernement²². Le SIG est un élément nodal de l'institutionnalisation de la communication au sein de la sphère gouvernementale et ceci, pour trois raisons au moins. D'abord parce que ce service est l'un des agents les plus anciens de la définition en tant qu'obligation de la démarche de diffusion d'information à l'attention des citoyens de la part des administrations en général. Ensuite parce que la longévité de cette structure, par-delà les alternances gouvernementales et présidentielles, ainsi que l'activité de certains de ses membres sur le long terme lui ont conféré une forte reconnaissance de la part des consultants en communication institutionnelle. Enfin parce qu'en plus du développement et de la promotion de la communication dans l'appareil administratif de l'État, l'une des missions originelles du SID et après lui, du SIG, est la coordination des actions des différents ministères. Sans s'attarder sur la généalogie des nombreuses procédures administratives et politiques mises en œuvre pour assurer cette coordination, le développement de la communication de l'État apparaît ainsi indissociable de son cadrage et de son contrôle – et certainement pas, par conséquent, d'une quelconque transparence. L'importance politique de cette mission du SIG s'est vue renforcée par la transformation du statut de son responsable, lors de la dernière alternance à la tête du service : en effet depuis le 16 avril 2008²³, le nouveau directeur du

SIG est également délégué interministériel à la communication auprès du Premier ministre²⁴.

De surcroît, la spécialisation des tâches relevant du maniement des signes et des discours et de leur coordination peut être observée aussi bien dans des structures administratives (services, directions, direction de l'information et de la communication...) que politiques : les cabinets ministériels. Conseillers en communication, conseillers pour la presse ou attachés de presse, mais aussi « écrivains »²⁵ correspondent à des activités relativement bien différenciées dans les cabinets.

Si l'on analyse les quelques ouvrages qui portent spécifiquement sur les cabinets ministériels, les relations avec les médias apparaissent structurellement constitutives des missions à assumer par le cabinet du ministre, que ces ouvrages aient été écrits par des hauts fonctionnaires²⁶ ou par des universitaires²⁷ ayant généralement été eux-mêmes membres d'un ou plusieurs cabinets. Ainsi Christian Bigaut fait-il de la « liaison avec les médias »²⁸ l'un des rôles constitutifs des cabinets ministériels, au même titre que « l'élaboration et la préparation de la décision », « l'impulsion et le suivi des orientations » et « la liaison avec les deux assemblées ». Olivier Schrameck²⁹ consacre également toute une section aux relations du cabinet avec les médias³⁰ : il y précise que le « conseiller chargé des relations avec les médias tend à occuper une position de plus en plus élevée dans la hiérarchie interne des cabinets » et que le cabinet « doit ainsi fournir le cadre d'un travail collectif de communication »³¹.

Le caractère stratégique d'un partage des tâches

clairement établi en matière de déclarations à l'attention des journalistes apparaît en creux des propos de l'auteur, qui met en garde contre l'incohérence potentielle des discours émanant du cabinet, de manière encore relativement feutrée : « *Il est vrai que certains conseillers plus politiques s'affranchissent volontiers de cette règle en tenant de leur propre autorité des propos relatifs à la politique ministérielle. (...) [Cette attitude] est grosse de risques pour le fonctionnement interne du cabinet et souvent pour l'image donnée de la politique ministérielle, les différences de style et d'approche dans l'expression des faits et des appréciations pouvant donner l'impression aux médias, une impression volontiers cultivée par eux, d'oppositions internes et de divergences mal résorbées de personnalités et de sensibilités* »³².

Dans un autre ouvrage testimonial, relatif à son expérience de directeur de cabinet du Premier ministre Lionel Jospin, Olivier Schrameck formule beaucoup plus fermement ce qui apparaît, du point de vue de l'analyste, comme une véritable exigence de répartition et de contrôle de la parole du cabinet à l'égard des journalistes : « *Du point de vue plus général de l'organisation des relations avec la presse, le Premier ministre a fixé une règle claire : seuls sont habilités comme moi à exprimer les appréciations générales de Matignon le directeur adjoint du cabinet et le conseiller pour la communication, aujourd'hui Dominique Marcel et Yves Colmou, avec lesquels je travaille en pleine et amicale confiance* »³³. Si les contacts éventuels d'autres membres du cabinet avec la presse sont immédiatement mentionnés (comme pour atténuer le caractère autoritaire de la phrase précédente et le forma-

lisme du processus de répartition de la parole et éviter la contradiction avec le titre du paragraphe ainsi engagé et paradoxalement intitulé « Une communication naturelle », c'est en tant qu'ils ont été « encouragés » mais surtout « autorisés » par lui et qu'ils devaient porter sur des domaines précisément retroints, à savoir les « informations techniques relevant de leur secteur »³⁴.

L'activité de publicisation de l'État central par lui-même fait donc l'objet d'une spécialisation et d'une organisation relativement rationnelle : elle est devenue une composante du travail de gouvernement. D'un point de vue empirique, la politique du discours permet donc de rendre compte de la multiplicité et de la rationalisation des activités de production discursive et communicationnelle au sein des organisations gouvernementales. Elle repose sur l'analyse des savoir-faire, des procédés, des dispositions et des interdépendances des acteurs sociaux qui contribuent spécifiquement à coproduire des discours à des fins de persuasion et de valorisation de l'action de l'État.

Tantôt ces procédés permettent aux institutions d'intervenir directement dans la sphère publique et dans l'espace médiatique au moyen d'outils diversifiés et massifs (édition, campagnes de communication, sites internet...). Tantôt ces procédés concourent à surveiller, à intégrer, voire à neutraliser les discours potentiellement concurrents ou opposés à l'action publique : on pense ici en particulier aux routines d'approvisionnement des journalistes ainsi qu'à toutes les techniques de repérage et de suivi des contre-discours dans les médias classiques et plus récemment, de la veille sur internet. La « démocratie de surveillance », au sens de « la surveillance du pouvoir par la

société »³⁵ notamment par le biais de la presse et des médias en général, fait donc ainsi elle-même l'objet d'un suivi par l'État.

Les procédés ce faisant mis en œuvre « *n'invalident pas un certain nombre de principes démocratiques – liberté et égalité dans la prise de parole, nécessité du débat public –, dont ils vont même jusqu'à se réclamer. Ainsi cet extrait de la définition du SIG, qui date de 1997 : “ Placé sous l'autorité du Premier ministre, le SIG favorise les échanges entre les citoyens et le gouvernement. [...] Le droit à l'information sur l'action du gouvernement est une exigence de la démocratie ”*³⁶. »³⁷. Mais les procédés de la politique du discours œuvrent à réduire l'indétermination qui caractérise la circulation des discours et des énoncés politiques en général, cette indétermination étant particulièrement forte dans un cadre démocratique et pluraliste qui repose sur la liberté des discours concurrents ou d'opposition.

Politique du discours et gouvernementalité

À la croisée des sciences de l'information et de la communication, de la sociologie politique et de l'analyse du discours, la politique du discours propose ainsi une lecture communicationnelle des activités de gouvernement³⁸. Elle questionne l'action politique et publique au travers de sa mise en discours, c'est-à-dire de sa mise en visibilité argumentée à destination du grand public et de groupes de médiateurs tels que les journalistes, les représentants de mouvements sociaux ou encore d'associations.

La politique du discours repose ainsi sur la thèse selon laquelle la communication est une

composante de l'action politique et publique gouvernementale – et non son ornement, son reflet ou la dissimulation de l'inaction politique. Elle permet de spécifier la place de la communication dans l'action gouvernementale en général : elle ne relève ni d'une stratégie de « communication publique », ni d'une politique publique, mais du phénomène d'intégration de la communication dans la construction des politiques publiques et dans l'action politique et publique de manière plus générale.

La définition de la politique du discours relève d'une approche matérielle des pratiques étatiques, « *des actes par lesquels s'opérationnalise le gouvernement des sujets et des populations* »³⁹ et permet de saisir « *les modalités par lesquelles l'action publique s'efforce d'orienter les relations entre la société politique (via l'exécutif administratif) et la société civile (via ses sujets administrés), mais aussi entre les sujets eux-mêmes* »⁴⁰.

Elle permet donc également de tracer les contours d'une technique de « gouvernementalité »⁴¹, au sens où elle recouvre un ensemble de procédures destinées à produire du consensus, à conduire les conduites des individus en société, en même temps qu'elle éclaire les modalités du contrôle social et de production des normes dans un cadre démocratique pluraliste. Se trouve ainsi mise en évidence la dialectique propre à toute communication politique institutionnelle, entre dimension unificatrice et violence symbolique.

A contrario, la proposition d'une lecture communicationnelle des activités de gouvernement n'induit pas de conclusion sur l'accomplissement ou l'échec des objectifs politiques. Aussi la notion

de politique du discours ne présuppose-t-elle pas l'efficacité des procédés qu'elle identifie et analyse et encore moins, le pouvoir manipulateur de la communication de l'État. Une telle posture, du point de vue des sciences de l'information et de la communication et des recherches sur les « effets d'information »⁴², méconnaîtrait l'impossibilité ou « *l'élaboration d'un modèle interprétatif général et systématique* » en ce qui concerne le pouvoir de persuasion des médias de masse⁴³.

Pour autant, les manières de faire et les outils mis en œuvre par les spécialistes du maniement des discours en vue d'évaluer l'efficacité de leurs actions constituent un objet d'analyse qui relève de la politique du discours⁴⁴. La démarche générale d'évaluation de l'efficacité de leurs activités professionnelles procède à la fois de la nécessaire justification de l'utilisation de l'argent public, de la généralisation de la démarche de conduite de projet impliquant l'évaluation des résultats – et non plus seulement l'identification d'objectifs – ainsi que plus généralement, de l'administration de la preuve de leur utilité sociale.

Dans cette même perspective, les croyances des spécialistes du maniement des signes et des discours relativement au pouvoir des médias de masse ou au caractère stratégique et fonctionnel – pour ne pas dire puissant – des actions de communication demandent encore également à être questionnées de manière plus approfondie. Sont-elles aussi généralisées et monolithiques que ne le laissent à penser les témoignages livresques de certains acteurs professionnels ainsi que certaines des analyses qui en ont été faites ?⁴⁵

Enfin, les perspectives tracées par la définition de

la politique du discours peuvent également contribuer à éclairer les travaux de ceux qui étudient la production de l'information⁴⁶, en même temps qu'elles s'en nourrissent réciproquement. La spécialisation et la professionnalisation des spécialistes du maniement des discours dans les institutions politiques et publiques n'ont en effet de sens qu'en étant mises en relation avec les activités de bien d'autres catégories d'acteurs qui concourent à la coproduction⁴⁷ et à la circulation des informations dans l'espace public : les journalistes bien sûr mais aussi les consultants en communication. Du point de vue de la recherche, l'invitation à sortir du centrisme médiatique se double ainsi du projet de sortie du centrisme institutionnel, ni l'un ni l'autre ne pouvant, à lui seul, être révélateur de la complexité des pratiques des acteurs.

Conclusion

Ces éléments de définition générale font de la politique du discours une catégorie analytique idéal-typique : elle résulte de la sélection et de l'accentuation de traits attestés au cours de différentes enquêtes, mais qui ne se retrouvent pas nécessairement toujours réunis sur tous les terrains d'étude. La vision d'ensemble de ces traits caractéristiques peut fonctionner comme une grille de compréhension de la communication institutionnelle en tant que technique de gouvernement ou encore comme « instrument de l'action publique », c'est-à-dire comme un « *dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations dont il est porteur* »⁴⁸.

L'institution de la politique du discours est signi-

ficative de l'importance des enjeux de définition et de catégorisation des problèmes publics et simultanément de la capacité d'action de l'État à leur égard. Comme le développe Daniel Céfai, dans la continuité des travaux du sociologue américain Joseph R. Gusfield⁴⁹, toute arène publique est constituée d'une « armature matérielle » complexe, constituée tout à la fois des « *réseaux de sociabilité et [des] agences d'information, [des] groupes de pression et [des] ordres d'institution ainsi que [des] ressources financières ou organisationnelles* »⁵⁰. Dans cette perspective, les problèmes publics « *n'existent et ne s'imposent comme tels qu'en tant qu'ils sont des enjeux de définition et de maîtrise de situations problématiques, et donc des enjeux de controverses et d'affrontements entre acteurs collectifs dans des arènes publiques* »⁵¹.

Si l'action publique peut ainsi être saisie dans sa dimension relationnelle (et non plus simplement autoritaire), « celle des rapports entre groupes », mais aussi « comme un drame » aux enjeux symboliques essentiels et que l'ordre public existe notamment « à travers sa mise en scène »⁵², la matérialisation discursive et communicationnelle des positions de chacun des groupes impliqués constitue un enjeu majeur de la construction des problèmes publics, ainsi qu'un prisme pertinent de son analyse. Dans ce cadre, la politique du discours éclaire les modes de fonctionnement de l'une des composantes de l'arène publique : elle met en évidence comment un appareil exécutif développe des moyens d'action sur la désignation, la définition et ce faisant sur la construction des problèmes publics.

N · O · T · E · S

1. n°3, p. 484.

2. Cf. Le Net (Michel), *L'État annonceur. Techniques, doctrine et morale de la communication sociale*, Paris, Éditions de l'organisation, 1981, *Livre blanc sur la communication sociale*, Paris, Éditions de l'ICOS (Institut de la communication sociale), 1983.

3. Cf. Ollivier-Yaniv (Caroline), *L'État communicant*, Paris, Presses Universitaires de France, 2000, « La communication publique : communication d'intérêt général et exercice du pouvoir », in *Sciences de l'information et de la communication- Objets, savoirs, discipline*, Stéphane Olivesi (dir.), Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, pp. 97-112 ; Id., « Des formes de la communication gouvernementale », *Quaderni*, Paris, n°33, hiver 1997.

4. Cf. Ollivier-Yaniv (Caroline), « De la "voix de la France" à "l'État annonceur" : genèse de la communication gouvernementale – Les années 70 ou l'alchimie des formes d'instrumentalisation de l'information par l'État français », *Communication*, n°21, Québec, 2001, pp. 42-65.

5. Cf. Ollivier-Yaniv (Caroline), « "Propagande" et "communication gouvernementale" : les enjeux d'une transformation démocratiquement correcte (France et Grande-Bretagne) », in Deloye (Yves), Georgakakis (Didier), Rolland (Denis), *Les républiques en propagande. Pluralisme politique et propagande : entre déni et institutionnalisation XIX^e-XXI^e siècles*, Paris, L'Harmattan, 2006, p. 381.

6. Selon les termes de l'appel à communication du colloque « Les Républiques en propagande. XIX^e et XX^e siècles », IEP de Paris et de Strasbourg, 5 et 7 octobre 2004.

7. Qui désigne des pratiques et des acteurs qui dépassent les seules institutions gouvernementales,

cet ensemble étant par ailleurs caractérisé par sa grande hétérogénéité.

8. Cf. « De la "voix de la France" à "l'État annonceur" : genèse de la communication gouvernementale – Les années 70 ou l'alchimie des formes d'instrumentalisation de l'information par l'État français », *op. cit.*

9. Cf. « La communication publique », *Revue française d'administration publique*, n°58, avril-juin 1991, Zémor (Pierre), *Le sens de la relation. Organisation de la communication de service public, Rapport au ministre d'État de la Fonction publique et de la modernisation des administrations*, Documentation française, Paris, 1992, Messenger (Marianne), *La communication publique en pratique*, Éditions d'organisation, Paris, 1994, « Charte déontologique de la communication publique » de l'association Club Cap'Com.

10. Article 2 de la charte établie par l'association Club Cap'Com en 2002. C'est nous qui soulignons.

11. Principes d'action de la charte établie par l'association Communication publique.

12. *Ibid.*

13. Cette position, en particulier lorsqu'elle est portée par les journalistes, procède d'un double phénomène : la mise au jour de ce qui est présenté comme les coulisses et les pratiques manipulatoires de l'action politique et publique ; la résistance aux spécialistes de la communication des institutions par la réactivation des mythes de l'indépendance et de l'objectivité journalistiques. Cf. Nicolas Kaciaf, « Mettre en scène les coulisses. Le "secret" comme ressource et comme rhétorique journalistique », in *Autour des secrets*, Wuillème (Tanguy) (dir.), Paris, L'Harmattan, 2004, pp. 203-219 ; et Michel Mathien, Nicolas Pélissier, Rémy Rieffel, « Figures du journalisme. Critique d'un imaginaire professionnel », *Quaderni*, n°45, Paris, Éditions de la MSH, 2001.

14. Cf. Kant (Emmanuel), *Projet de paix perpétuelle*, Paris, Vrin, 1975 ; Habermas (Jürgen), « La publicité médiatrice de la politique et de la morale », in *L'espace public*, op. cit., pp. 112-126.
15. Cf. « La souveraineté populaire comme procédure. Un concept normatif d'espace public », *Lignes*, n°7, 1989. Pour une mise en perspective critique de la relation normative entre éthique de la discussion et démocratie établie par Habermas, voir également Chaniel (Philippe), « L'éthique de la communication : une politique des droits démocratiques ? », *Quaderni*, n°26, 1995, pp. 43-57.
16. Cf. « Présentation » de « Pouvoir et légitimité – Figures de l'espace public », *Raisons pratiques*, Paris, Éditions de l'EHESS, n°3, 1992, p. 7.
17. *Cours familier de philosophie politique*, Paris, Fayard, 2002, p. 24.
18. Cf. Ellul (Jacques), « Propagande et démocratie », *Revue française de science politique*, op. cit. ; Id. *Propagandes*, Paris, Economica, 1962.
19. Oger (Claire), « Communication et contrôle de la parole : de la clôture à la mise en scène de l'institution militaire », *Quaderni*, « Secret et pouvoir. Les faux-semblants de la transparence », n°52, 2003, p. 88.
20. Comme par exemple l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES), l'Agence gouvernementale de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) ou encore la Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT).
21. Les observations synthétisées ici procèdent d'enquêtes menées régulièrement depuis la fin des années 1990.
22. Cf. *L'État communicant*, op. cit.
23. Décret n° 2008-335 du 14 avril 2008 instituant un délégué interministériel à la communication : cf. http://www.legifrance.gouv.fr/jopdf/common/jo_pdf.jsp?numJO=0&dateJO=20080415&numTexte=1&pageDebut=&pageFin= (consultation septembre 2009)
24. Ce point est encore accentué par la carrière de celui qui est de fait le premier délégué interministériel à la communication : en effet Thierry Saussez est à la fois membre de l'UMP et l'un des spécialistes de la communication politique, dont il a été l'un des acteurs (auprès de représentants des principaux partis de droite), ainsi que l'un des promoteurs dans de nombreux ouvrages (notamment *Le Temps des ventriloques : médias, sondages et marionnettes menacent-ils la démocratie ?*, éd. Belfond, 1997 ou encore *Le Style réinvente la politique*, Éditions de la Renaissance, 2004).
25. À savoir le ou les membres du cabinet spécialisés dans la préparation des prises de parole publiques du ministre : cf. Ollivier-Yaniv (Caroline), « Des conditions de production du discours politique : les "écrivains" des prises de parole ministérielles », in *Argumentation et discours politique*, in Bonnafous (Simone), Chiron (Pierre), Ducard (Dominique), Lévy (Carlos) (dir.), Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2003, pp. 89-98.
26. Schramek (Olivier), *Les cabinets ministériels*, Paris, Dalloz, 1995.
27. Thuillier (Guy), *Les cabinets ministériels*, Paris, PUF, 1982 ; Bigaut (Christian), *Les cabinets ministériels*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1997 ; Chagnollaude (Dominique), *Les cabinets côté cour*, Paris, L'Harmattan, 1999.
28. *Les cabinets ministériels*, op. cit., p. 66.
29. Directeur de cabinet de Lionel Jospin au ministère de l'Éducation nationale de 1988 à 1991 puis à Matignon.
30. *Les cabinets ministériels*, op. cit., pp. 75- 78.
31. *Ibid.*, pp. 75-76.
32. *Ibid.*, p. 77. C'est nous qui soulignons.
33. *Matignon rive gauche. 1997-2001*, Paris, Seuil, 2001, p. 70.

34. *Ibid.*

35. Cf. *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Rosanvallon (Pierre), Paris, Seuil, 2006, p. 38.

36. Archives du site internet du Premier ministre et de gouvernement : http://www.archives.premier-ministre.gouv.fr/jospin_version1/PMGVT/SIG.HTM (consultation septembre 2009).

37. Oger (Claire), Ollivier-Yaniv (Caroline), « Conjurier le désordre discursif. Les procédés de « lissage » dans la fabrication du discours institutionnel », *Mots. Les langages du politique*, n°81, 2006, p. 78.

38. À la manière dont C. Le Bart a pu proposer d'analyser le métier politique « dans sa dimension discursive », *Le discours politique*, Paris, PUF (coll. Que sais-je ?), 1998, p. 7.

39. Lascoumes (Pierre), « La gouvernementalité : de la critique de l'État aux technologies du pouvoir », *Le Portique* 13-14 [En ligne], 2004, mis en ligne le 15 juin 2007, pp. 3-4, <http://leportique.revues.org/index625.html> (consultation septembre 2009)

40. *Ibid.*, p. 12.

41. Foucault (Michel), « *Il faut défendre la société* ». *Cours au Collège de France*. 1976, Hautes Études Gallimard Seuil, 1997.

42. Gerstlé (Jacques) (dir.), *Les effets d'information : mobilisations, préférences, agendas*, Table ronde du 6ème congrès de l'Association française de science politique, Rennes, IEP, 1999.

43. Rieffel (Rémy), *Que sont les médias ?*, Paris, Gallimard (coll. Folio actuel), 2005, p. 211.

44. On pense par exemple aux post-tests portant sur les retombées des campagnes, ou encore aux pratiques et aux outils de veille internet.

45. Cf. Riutort (Philippe), « Quand les conseillers en communication produisent des professionnels de la politique à leur image : le “cas” Bernard Tapie », in

Les formes de l'activité politique. Éléments d'analyse sociologique XVIII^e-XX^e siècle, Cohen (Antonin), Lacroix (Bernard), Riutort (Philippe) (dir.), Paris, PUF, 2006, p. 403.

46. Et contribuant ainsi au projet de sortie du « média-centrisme » tracé par Philippe Schlesinger en 1992 : Cf. « Repenser la sociologie du journalisme - les stratégies de la source d'information et les limites du média-centrisme », *Réseaux*, n°51, 1992.

47. Ou encore de « coconstruction dans le continuum », pour reprendre les termes de Roselyne Ringoot et Denis Ruellan dans « Pairs, sources et publics du journalisme », in *Les sciences de l'information et de la communication. Objets, savoirs, discipline, op. cit.*, p. 71.

48. Cf. Lascoumes (Pierre), « La gouvernementalité : de la critique de l'État aux technologies du pouvoir », *op. cit.*, p. 6.

49. Cf. *The culture of public problems : drinking-driving and symbolic order*, Chicago, Chicago University Press, 1981.

50. Céfai (Daniel), « La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans les arènes publiques », *Réseaux* n°75, 1996, pp. 50-51.

51. *Ibid.*, p. 49.

52. Céfai (Daniel), Trom (Dany), « Retour sur la sociologie des problèmes publics. Un entretien avec Joseph Gusfield », *[Secret/Public]*, n°0, 2005, pp. 209-222.

R · É · S · U · M · É

Cet article revient sur l'opposition, naturalisée, entre « propagande » et « communication publique ». L'interdiction de l'une comme la promotion de l'autre relève d'une conception idéale du fonctionnement de la sphère publique démocratique. Partant de cette analyse, l'article propose une catégorie analytique et empirique qui permet de définir les pratiques, diversifiées et rationalisées, qui constituent la communication de l'État contemporaine, en tant qu'elle est un instrument de l'action publique : la politique du discours.

Abstract

This paper focuses on the social and political opposition between « propaganda » and « public communication ». The first one would be forbidden although the second one would be a necessity : both are normative and due to an ideal conception of democracy. Consequently, the paper proposes another category, empiric and theoretically grounded, to define the professional and rational activities in communication of the modern State, which is part of public activity : the policy of discourse.