

Introduction

Pour un modèle intégratif de la communication dans l'action politique et publique

Caroline OLLIVIER-YANIV et Jean-Michel UTARD

Les pratiques relevant de l'information, de la médiatisation et de la médiation occupent une place importante dans les activités des institutions publiques et de leurs acteurs, autrement dit au sein des organisations juridiquement légitimes pour produire l'ordre politique et pour instituer le social. Par communication, on désigne un ensemble d'activités informationnelles, relationnelles, de médiation et de production discursive qui donnent forme et signification aux interactions entre les institutions publiques et une pluralité d'acteurs, des plus larges et hétérogènes (le grand public, les citoyens du territoire) aux plus spécifiques (les acteurs économiques, les associations). Elles constituent un vaste ensemble dont les frontières sont poreuses avec des activités dont on estime communément qu'elles relèvent plutôt de la participation ou de la concertation.

Lorsque l'on considère ce phénomène d'un point de vue interinstitutionnel – à la fois aux échelles locale et nationale – et désormais, avec une trentaine d'années de recul, il apparaît que les institutions publiques ont ainsi démultiplié les modalités et les procédures pour faire connaître leur action et leurs politiques – en lien avec le devoir d'informer –, pour débattre et convaincre de leur pertinence et réactiver leur légitimité – afin de susciter l'adhésion à une définition de l'intérêt général dans une société caractérisée par la dissociation de la légitimité et de la confiance¹, mais encore pour favoriser la construction de normes sociales, la normalisation des connaissances ou la régulation des comportements des individus. Les contributions qui constituent cet ouvrage² portent tantôt sur les acteurs, tantôt sur les formes prises par ces pratiques dites de communication : dans les deux cas, celles-ci sont interrogées en tant qu'elles témoignent des transformations de l'activité politique, ainsi que des transformations de l'ordre social que l'action politique est censée produire en même temps qu'elle s'y ajuste.

1. ROSANVALLON P. *La Contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Paris, Le Seuil, 2006.

2. Cet ouvrage émane de plusieurs rencontres scientifiques, à Strasbourg (juin 2009), à Québec (mai 2010) et à Créteil (décembre 2010). Ces rencontres ont permis de multiples échanges entre les auteurs, ainsi qu'avec d'autres discutants. Nous remercions tout particulièrement Alice Krieg-Planque, Didier Georgakakis, Philippe Juhem et Jean Charron pour leur contribution à ces échanges.

Communication et action publique : la définition d'un modèle intégratif

La première particularité de cet ouvrage est de considérer la communication comme une composante de l'activité politique, et non comme son reflet – plus ou moins fidèle ou plus ou moins dissimulateur –, ni comme un simple prolongement de l'action elle-même. Pour comprendre l'articulation entre cette dimension symbolique de l'action publique et ses dimensions matérielles (allocations de moyens, réglementations), cet ouvrage propose un modèle intégratif, distinct des conceptions communément mobilisées, à caractère diffusionniste ou spéculaire. Ce modèle considère que la communication pénètre l'action publique, qu'elle contribue à l'orienter et à la transformer, sans empêcher ni masquer les contradictions politiques et institutionnelles ou les conflits d'intérêts.

La construction progressive de la communication comme obligation dans les activités des organisations politiques et publiques apparaît significative d'un phénomène de transformation des pratiques et de redéfinition des normes de l'action et de son contexte social d'inscription. Elle en est l'un des produits ainsi que l'un des leviers : c'est pourquoi cet ouvrage postule qu'elle en constitue un observable privilégié et propose un modèle qui permet d'en rendre compte.

À certains égards, l'approche de l'action publique par les instruments semble offrir un cadre conceptuel pertinent. Elle permet de considérer une « mise en instrument » de la communication dans l'action politique et publique, au sens où un instrument est « un dispositif technique à vocation générique porteur d'une conception concrète du rapport politique/société et soutenu par une conception de la régulation », mais aussi en retour « un dispositif [...] qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur³ ». La définition de « l'information, de la sensibilisation ou de la persuasion » comme un ensemble de techniques d'intervention est présente dès la première génération des études portant sur les instruments de l'action publique. Elle constitue dans ce cadre une catégorie de moyens d'orientation des conduites parmi d'autres telles que les régulations contraignantes et les incitations économiques⁴. Quant aux travaux relevant de l'école française d'analyse des politiques publiques, lorsqu'ils interrogent les « citoyens des politiques publiques⁵ », c'est également de manière périphérique ou marginale, ou dans la perspective de démarches d'évaluation des politiques publiques.

Le présent ouvrage se concentre sur ce que l'approche de l'action publique par les instruments appelle l'information et la persuasion, parce qu'il prend acte du fait que le contrôle de la production et de la circulation des signes fait l'objet

3. LASCOURMES P., LE GALÈS P. (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005, p. 14.

4. LASCOURMES P., SIMARD L., « L'action publique au prisme de ses instruments. Introduction », *Revue Française de Sciences Politiques*, 2011, n° 1, vol. 6, p. 10.

5. DUCHESNE S., MULLER P., « Les citoyens des politiques publiques », P. FAVRE, J. HAYWARD, Y. SCHEMEIL (dir.), *Être gouverné. Études en l'honneur de Jean Leca*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003.

de transactions et de rapports de force entre de nombreux acteurs (à l'intérieur et à l'extérieur des institutions) et qu'il s'appuie sur des savoir-faire spécifiques.

En effet cette dimension communicationnelle de l'action politique ou, très pragmatiquement, du travail de gouvernement a pris beaucoup d'importance relativement aux instruments traditionnels : elle est liée à la « perte de légitimité croissante des formes classiques de gouvernement (*Command and Control*) » et au développement d'instruments « de nature plus procédurale que substantive⁶ ». Une autre raison majeure qui justifie d'accorder autant d'importance à la dimension communicationnelle de l'action politique et publique est liée à son appropriation par des acteurs diversifiés : la construction de la communication comme obligation est en effet corrélée avec l'apparition de ses spécialistes ainsi qu'avec la transformation, au moins partielle, des activités des acteurs politiques et des acteurs administratifs en général⁷. Rapportée à la typologie des instruments de l'action publique en fonction leur « facilité d'introduction » (autrement dit en fonction des ressources à mobiliser pour les mettre en œuvre), l'information, la persuasion et la délibération apparaissent comme un ensemble d'instruments dont l'introduction est relativement facile et qui seraient même particulièrement « prometteurs⁸ ».

Par ailleurs l'importance prise par la dimension communicationnelle de l'action politique repose également sur la démultiplication des pratiques et des dispositifs de médiation, lesquels relèvent tout autant, et selon les cas, de l'enrôlement, de la participation, ou de l'entrisme. La notion de médiation est « habitée par un imaginaire de l'entre-deux et de la conciliation » et caractérisée par « une volonté d'optimiser et de rendre efficiente la relation de ces institutions avec leur public⁹ ». Elle est en l'espèce mobilisée en tant qu'elle n'en reste pas moins traversée par des rapports de forces, fondés sur des positions, des socialisations et des discours hétérogènes, concurrents ou adverses.

Enfin considérées à l'aune des espaces publics¹⁰, un autre enjeu de ces activités est lié à leur emprise sur les discours publics disponibles et ce faisant, sur les informations, les opinions et savoirs qu'ils véhiculent. Dans un cadre démocratique, le respect de la parole adverse et de l'information libre composent justement les principes de légitimation du pouvoir ; ils invalident toute méthode autoritaire de contrôle de la circulation des discours – propagande, censure, répression. Les représentants des institutions publiques créent donc des ordres de justification à leur intervention accrue dans l'espace public pluraliste¹¹, en même temps

6. LASCOUMES P., SIMARD L., *op. cit.*, p. 15.

7. NOLLET J., « Des décisions publiques “médiatiques” ? Sociologie de l'emprise du journalisme sur les politiques de sécurité sanitaire des aliments », thèse de doctorat en sciences politiques, IEP de Lille, 2010.

8. LASCOUMES P., SIMARD L., *op. cit.*, p. 16.

9. JEANNERET Y., *Penser la trivialité*, (vol. 1), Paris, Hermes-Lavoisier, 2008, p. 122.

10. FRANÇOIS B., NEVEU É., *Espaces publics mosaïques. Acteurs, arènes et rhétoriques des débats publics contemporains*, Rennes, PUR, 1999.

11. Pierre Lascoumes a montré comment la notion d'« information obligée » sur les risques – et le « droit-créeance » des citoyens qui lui est associé – constituait une justification au travail d'information-communication des pouvoirs publics. LASCOUMES P., « L'obligation d'informer et de débattre. Une mise en public des données de l'action publique », in J. GERSTLÉ (dir.), *Les Effets d'information en politique*, Paris, L'Harmattan, 2001, p. 303-321.

qu'ils renouvellent les instruments de repérage, de régulation ou de raréfaction des discours critiques¹². Les modalités qui produisent cette raréfaction¹³ sont multiples : conformer l'image de l'institution de pouvoir à la *virtus* démocratique (transparence, compétence, probité) ; mettre en scène ses actes (délibération, décision, énonciation) et en ajuster les symboles ; organiser la distribution de l'information et s'affilier des relais de diffusion (partenaires) ; créer les espaces du débat avec les populations (participation) ; concéder le droit à la critique en en conditionnant la nature (réaliste et constructive). S'il s'exerce toujours dans une conformité aux principes démocratiques, ce travail de régulation et potentiellement de raréfaction des discours publics s'ajuste et se transforme avec les métamorphoses des sociétés démocratiques. À bien des égards, le positionnement de cet ouvrage s'inscrit ainsi dans la continuité des perspectives d'analyse critique développées par Yves de La Haye dès le début des années 1980 :

« Prendre au sérieux la politique de communication publique et ses formes nouvelles, ce n'est pas croire qu'elle atteint les objectifs qu'elle se fixe, c'est tenter de déceler comment, malaisément, à travers des indices dispersés, se transforme l'exercice quotidien du pouvoir d'État dans une société où se grippent les mécanismes traditionnels d'assujettissement¹⁴. »

D'un point de vue heuristique, le modèle d'analyse que propose cet ouvrage considère donc la communication et la médiation comme des observables privilégiés, sans méconnaître leurs interdépendances avec d'autres dimensions de l'action politique et publique. Il s'agit ainsi de questionner ce que ces mécanismes disent des transformations de l'action publique, de la légitimation des institutions et de la gouvernabilité de la « démocratie du public¹⁵ ». Il s'agit encore d'un modèle indissociablement communicationnel¹⁶ et intégratif, qui implique de saisir une double perspective – ce que l'action publique fait à la communication ET ce que la communication fait à l'action publique – et qui sous-tend le projet d'une science sociale de la communication dans l'action politique et publique.

Les différents chapitres de cet ouvrage apportent des réponses à ce projet. Il apparaît ainsi nettement que l'examen des questions que la communication dans l'action politique et publique pose aux sciences sociales ne peut exclure ni la sociologie des acteurs – individuels et collectifs –, ni l'analyse des pratiques discursives – les signes, les textes et les discours. Ces problèmes appellent donc une articulation des traditions et des approches scientifiques dans une démarche

12. OGER C., OLLIVIER-YANIV C., « Conjurer le désordre discursif. Les procédés de "lissage" dans la fabrication du discours institutionnel », *Mots. Les langages du politique*, n° 81, 2006, p. 63-78.

13. La notion de raréfaction fait explicitement référence à l'usage qu'en propose Michel Foucault (*L'Ordre du discours*, Paris, Gallimard, 1971).

14. DE LA HAYE Y., *Dissonances. Critique de la communication*, Grenoble, La pensée sauvage, 1984.

15. MANIN B., *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Calmann-Lévy, 1995.

16. JEANNERET Y. (dir.), « Pour une approche communicationnelle de l'épistémologie des sciences sociales », *Études de communication*, n° 27, 2005.

transdisciplinaire¹⁷, tant les façons de faire, les relations et les intentions des acteurs sont indissociables des discours qui les fondent.

Gouvernance, dépolitisation et professionnalisation

La deuxième particularité de cet ouvrage est d'envisager ce phénomène d'un point de vue interinstitutionnel et déssectorialisé, c'est-à-dire en prenant en considération les échelles étatique et locale, en France¹⁸, et sans être centré sur un domaine d'action publique en particulier. Les différentes contributions n'en occultent pas pour autant les caractéristiques historiques et politiques propres à chaque institution et à chaque contexte socio-politique : celles-ci sont explicitées et analysées par les auteurs qui, pour bon nombre d'entre eux, sont des chercheurs spécialistes de l'échelon local ou de l'échelon gouvernemental. Cette perspective présente l'intérêt de faire émerger les paradigmes caractéristiques des transformations contemporaines des activités de gouvernement qui traversent toutes les contributions de cet ouvrage : la gouvernance, la dépolitisation et la professionnalisation. Ces paradigmes ont la particularité d'irriguer les discours des acteurs sociaux, avec une forte teneur axiologique. Plutôt que d'être critiquée ou occultée, cette caractéristique est conçue comme l'une des composantes du phénomène étudié dans cet ouvrage. Ces paradigmes se trouvent donc soumis à l'analyse critique de leurs usages discursifs et de leur ancrage dans des pratiques politiques et sociales circonstanciées.

Communication et gouvernance

Le paradigme de la gouvernance est particulièrement mobilisé pour signifier les multiples démarches partenariales à l'œuvre dans l'action publique territoriale¹⁹, communautaire²⁰ ou, même si c'est dans une moindre mesure, nationale. Au sens premier du terme, les logiques partenariales concernent principalement les acteurs économiques – et l'on parle alors de gouvernance économique –, tandis que la gouvernance participative désigne les partenariats avec des associations et les dispositifs participatifs censés associer les citoyens à la prise de décision par les instances.

La généralisation de ce paradigme correspond de fait à la démultiplication des démarches d'enrôlement des acteurs sociaux ou des acteurs économiques : les pratiques et les savoir-faire qui relèvent de la communication constituent des

17. OGER C., OLLIVIER-YANIV C., « Analyse du discours et sociologie compréhensive. Retour critique sur une pratique de recherche transdisciplinaire », S. BONNAFOUS., M. TEMMAR (dir.), *Analyse du discours et sciences humaines et sociales*, Paris, Ophrys, coll. « Les chemins du discours », p. 39-55.

18. Le modèle sera également mis à l'épreuve de l'échelle communautaire dans un autre ouvrage collectif sur les médiations de l'Europe.

19. LE GALÈS P., *Gouvernement et gouvernance des territoires*, Problèmes politiques et sociaux, n° 922, mars 2006, La Documentation Française.

20. GEORGAKARIS D., DE LASSALLE Marine (dir.), *La « nouvelle gouvernance européenne ». Genèse et usages politiques d'un livre blanc*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, 2007.

instruments particulièrement opérationnels en la matière. Ainsi, au moyen de tactiques de ciblage des publics, de discours médiatiques renouvelés – constitués de formats hybrides, entre discours institutionnel et discours publicitaire –, de dispositifs éditoriaux en ligne mettant en scène et facilitant les relations entre acteurs publics et acteurs privés, mais encore par l'utilisation de signes évoquant la singularité et favorisant l'accroche – les logos, les marques – le *branding* – et les slogans –, les savoir-faire communicationnels permettent aux institutions d'utiliser et de diffuser des énoncés recevables ou reprenables par des journalistes, mais encore par des acteurs économiques ou par des individus. De surcroît, les processus de fabrication de ces instruments communicationnels constituent des occasions d'interactions avec des acteurs de la société civile (associations, ONG) ou des acteurs économiques, lesquels sont ainsi associés, ou font en sorte de s'imposer dans le travail institutionnel.

Sans reproduire la vulgate naturalisante selon laquelle le niveau d'exigence des individus-citoyens à l'égard des acteurs politiques et publics ne cesserait de s'accroître, peut-on considérer que ces démarches d'enrôlement contribuent uniquement à « renforcer les relations de commandement et d'obéissance politiques en associant de manière originale les gouvernés à leur propre gouvernement²¹ » ? Ce serait sans compter avec les effets en retour de ces pratiques. Par exemple, jusqu'à quel point la créativité lexicale et iconographique, permise par les manières de faire publicitaires, parfois encouragée par les institutions, permet-elle aux messages institutionnels de se distinguer des – « vrais » – messages publicitaires, *a fortiori* lorsque les marques prétendent avoir des ambitions en matière d'intérêt général²² ? Quant à l'exigence de singularisation constitutive des politiques de marques territoriales, elle entretient depuis longtemps une relation ambivalente avec la prolifération et la standardisation des messages, des emblèmes et des récits, comme le montre ici le texte de Christian Le Bart.

Communication et dépolitisation

La notion de la dépolitisation présente une caractéristique sémantique privative, liée au suffixe « dé », qui n'est pas sans poser problème si on l'assimile à une simple disparition du politique, sans plus de précisions. Une telle interprétation présente notamment le risque de consolider la distinction souvent établie entre « communication publique » et « communication politique » –, qui ne va pas de soi et sur la construction de laquelle reviennent plusieurs textes de cet ouvrage.

Par dépolitisation, on entend ici un double phénomène. Il s'agit d'une part de souligner l'atténuation des ancrages partisans au profit de logiques centrées sur des objectifs de développement – économique, culturel, environnemental,

21. GAXIE D., « Gouvernabilité et transformations structurelles des démocraties », J. CHEVALLIER (dir.), *La Gouvernabilité*, Paris, Presses Universitaires de France, 1996, p. 270.

22. GRANIER C., « La publicité politisée : éloge de la transparence, ellipse de la responsabilité », *Les Enjeux de la communication*, 2009, [http://w3.ugrenoble3.fr/les_enjeux/2008/Granier/index.php] (consultation mai 2012).

durable – qui seraient favorables à la collectivité et à ses habitants. Plutôt que d'une disparition du politique, c'est d'une transformation de la politique et de l'action publique dont il est ici question : sa dimension entrepreneuriale et gestionnaire est survalorisée, tandis que les caractéristiques partisans font l'objet d'une relative invisibilisation, en particulier en situation d'exercice du pouvoir et tant qu'il n'y a pas d'enjeu électoral. D'autre part, le phénomène de dépolitisation renvoie à l'atténuation ou à la neutralisation énonciative des résistances et des critiques, à l'intérieur des organisations institutionnelles et dans les espaces dans lesquels se déploie leur action.

Ce phénomène, bien connu, nous intéresse ici en tant qu'il est fortement lié, voire particulièrement favorisé par les procédés et les compétences qui relèvent de la communication : celles qui consistent à effacer les marques de dissonances ou de polémiques, à reformuler des énoncés afin de souligner les points d'accord et les logiques fédératives, autrement dit à construire une « énonciation collective négociée²³ » entre les différents acteurs de l'institution eux-mêmes, ainsi qu'avec d'autres groupes acteurs, extérieurs à l'institution, ainsi érigés en « partenaires » alors même que des rapports de force perdurent.

Communication et professionnalisation

La division du travail politique s'est accrue et les acteurs spécialisés dans le maniement des signes et des discours se sont progressivement imposés comme des auxiliaires légitimes des acteurs politiques. L'intégration et le développement continu de structures dédiées à ces activités (des services et désormais plutôt des directions ou des délégations), dans les appareils administratifs nationaux ou territoriaux, contribuent également à étayer la thèse de l'institutionnalisation de la communication dans la division du travail des administrations publiques. La démultiplication des activités considérées ici ne relève pas de la simple transposition au politique des techniques de la communication commerciale, publicitaire ni du journalisme ; la spécificité des logiques et des contraintes du travail politique et institutionnel imposent en effet des accommodements, voire une réinvention des manières de faire. Enfin et surtout, la construction de la communication comme obligation a contribué à transformer les pratiques d'acteurs – politiques, administratifs – non spécialistes de ce type d'activité et n'ayant pas vocation à le devenir.

Au total, le phénomène de spécialisation des activités relevant de la communication dans les institutions publiques, tant dans leurs composantes politiques (les cabinets) qu'administratives (les services), repose en partie sur des savoirs et des savoir-faire spécifiques. Ceux-ci peuvent être considérés comme caractéristiques d'une professionnalisation de la communication publique : cette professionnalisation se trouve en partie construite dans les formations qui se sont développées

23. OGER C., OLLIVIER-YANIV C., « Conjurer le désordre discursif. Les procédés de "lissage" dans la fabrication du discours institutionnel », *op. cit.*

dans l'enseignement supérieur, ainsi qu'à travers des activités éditoriales et de publicisation d'associations professionnelles. Pour autant, le développement de la communication dans l'action et les institutions publiques n'est pas le monopole des détenteurs de ces savoir-faire : il repose sur des interactions et des interdépendances entre les différents groupes d'acteurs des institutions que sont les spécialistes de la communication, les acteurs politiques et les acteurs administratifs en général.

C'est donc le « monde social » de la communication des institutions publiques que cet ouvrage entend éclairer, au sens donné à cette notion par la sociologie interactionniste²⁴. Il s'agit d'interroger les dispositions, les activités et les productions de groupes d'acteurs qui contribuent de manière diversifiée à la construction et à la transformation de la communication des institutions et dont l'observation est permise par l'analyse d'univers de discours et de pratiques sociales qui ne sont pas restreintes aux seuls spécialistes.

Dans ce cadre, cet ouvrage contribue en partie au processus de naturalisation de la « communication publique ». Pour autant, la présente entreprise éditoriale procède d'intérêts caractéristiques du champ académique, lesquels ne coïncident pas complètement avec les intérêts des acteurs-promoteurs de la « communication publique ». D'abord parce que la démarche de recherche repose sur le questionnement du phénomène de construction de la « communication publique », en prenant en considération les discours des acteurs, et plus particulièrement leur rhétorique professionnelle, comme composante de ce phénomène. Ensuite parce que cette démarche constitue le caractère normatif des catégories mobilisées – « communication publique » et « transparence » *versus* « propagande » et « manipulation²⁵ » – en tant qu'observables dont il convient d'analyser et de contextualiser les usages discursifs et sociaux.

Plan de l'ouvrage

La première partie de cet ouvrage se penche plus particulièrement sur les catégories utilisées et progressivement routinisées pour désigner le phénomène étudié, lequel est communément caractérisé par le syntagme « communication publique ». L'importance de cette production métadiscursive est particulièrement sensible d'un point de vue bibliographique puisqu'une partie des savoirs sur la « communication publique » procède d'une production éditoriale de ses acteurs-promoteurs. À partir d'analyses portant sur la construction de cette désignation, sur sa distinction avec la « communication politique » ou la « communication de crise » en contexte ministériel, mais encore sur l'absence de nom du métier des spécialistes de la communication ou sur la contradiction entre singularité et standardisation est étayée la thèse selon laquelle la quête de la professionnalisa-

24. STRAUSS A., *La Trame de la négociation*, Paris, L'Harmattan, 1992.

25. OLLIVIER-YANIV C., « Les travaux sur discours politiques, propagande, communication, manipulation depuis trente ans », *Mots – Les langages du politique*, « Trente ans d'étude des langages du politique (1980-2010) », n° 94, 2010, p. 31-37.

tion de la communication dans l'action publique est fortement dépendante de paramètres politiques et économiques.

La deuxième partie analyse les pratiques de la « communication publique » comme monde social. À contre-courant d'une conception très globale des institutions et de leurs interlocuteurs, les contributions mettent au jour l'hétérogénéité des acteurs concourant à la production de la « communication publique », et la variété de leurs interactions. À la différence des cibles du modèle propagandiste, des « publics » maintenant différenciés sont incités à devenir des contributeurs plus ou moins consentants de la « communication publique ». Qu'il s'agisse de promouvoir le territoire, de mettre en œuvre des politiques publiques ou d'influencer les comportements d'une partie de la population, ce sont diverses modalités d'enrôlement des publics qui donnent forme à l'impératif délibératif. Semblant renoncer au monopole de la parole légitime, les institutions développent cependant des dispositifs propres à discipliner la circulation des discours. L'instrumentalisation de la communication fait place à sa construction progressive en instrument de gouvernement.

Enfin la conclusion de l'ouvrage est en forme d'ouverture. À partir de la proposition fondatrice de cet ouvrage développée dans la présente introduction, elle replace la dimension communicationnelle de l'action politique et publique dans la perspective des transformations contemporaines du politique et de ses modes d'accommodement aux transformations sociales.