

Sous la direction de
Caroline Ollivier-Yaniv et Michael Rinn

COMMUNICATION DE L'ÉTAT
ET GOUVERNEMENT DU SOCIAL

Pour une société parfaite?

Collection
Communication, médias et société

Presses universitaires de Grenoble
BP 47 – 38040 Grenoble cedex 9
Tél. 04 76 82 56 52 – email : pug@pug.fr
www.pug.fr – www.izibook.pug.fr

Introduction

Caroline Ollivier-Yaniv et Michael Rinn

Cet ouvrage¹ porte sur les rapports entre le gouvernement², la communication et la rhétorique, au sens où ces notions caractérisent une conception stratégique du langage. Il cherche à éclairer pourquoi et comment la mise en œuvre d'actions de communication ou de stratégies rhétoriques constitue un mode d'action des pouvoirs publics et des autorités politiques particulièrement significatif des enjeux de gouvernabilité des sociétés démocratiques contemporaines.

Aux origines de cette réflexion se trouve le projet, partagé par les deux coordinateurs de l'ouvrage, d'interroger le phénomène que constitue aujourd'hui la «communication publique³» ou encore le «marketing social» (Rinn, 2002) dans la plupart des États européens. Depuis une trentaine d'années, les États démocratiques ont en effet systématisé et

-
1. Nous tenons à remercier Pierre Moeglin pour sa lecture critique attentive. Notre reconnaissance va également à Camille Picard et à Christophe Cosker, tous deux doctorants, pour leur précieux travail sur le tapuscrit.
 2. À savoir les activités d'exercice du pouvoir en particulier par des autorités politiques et publiques instituées.
 3. La mise entre guillemets de ce syntagme signifie que le phénomène ainsi désigné constitue dans cet ouvrage un objet d'étude et non une catégorie d'analyse, même si elle est parfois utilisée comme telle par les professionnels de la communication pour des raisons sociologiques, politiques et institutionnelles qui ont été analysées par ailleurs. (Ollivier-Yaniv, 2006).

professionnalisés les campagnes de communication sur des sujets dits d'intérêt général car construits comme tels, relevant globalement de la santé et la sécurité. La mise en œuvre de ces campagnes fait ainsi partie intégrante de la construction des politiques publiques : exposées, notamment par les représentants politiques, comme des réponses aux impératifs d'action sociale, elles empruntent aux campagnes de communication à caractère publicitaire leurs caractéristiques médiatiques et linguistiques.

L'ensemble constitué par ces campagnes n'épuise évidemment pas les discours émanant des institutions publiques et de leurs représentants politiques (Marchetti, 2008). Il présente toutefois des caractéristiques qui en font un objet d'étude pertinent pour analyser la communication en tant que technique de gestion du social. Ce corpus constitue en effet un genre de discours hybride, au croisement du discours publicitaire et du discours institutionnel. En tant que tel, il peut être défini comme un discours à la fois fonctionnel – par la recherche de l'efficacité et l'anticipation de la réception – et normalisant – par la recherche de l'homogénéité. Enfin, il émane d'un dispositif relativement massif, compte tenu de l'importance des moyens financiers et des compétences qui sont mobilisés pour sa production et pour sa diffusion par les États, devenus annonceurs (Ollivier-Yaniv, 2000).

À partir de cet objet d'étude partagé, cet ouvrage propose une problématisation coproduite par des échanges entre sciences de l'information et de la communication, analyse du discours, sociologie et philosophie politiques. Sur le plan scientifique, la construction de cette problématique a notamment été favorisée par l'espace de discussion que constitue le CEDITEC⁴, les membres de cette équipe ayant en effet pour point commun de placer «le "discours" – par-delà la diversité des acceptions et des conceptions – au centre de leurs questionnements» et de s'intéresser tout particulièrement à «ses rapports au politique et au savoir» (Bonnafous & Temmar, 2007 : 2). Cette coproduction a également été rendue possible par la rencontre et par le débat qui s'est

4. Centre d'études des discours, images, textes, écrits et communications, E.A. 3119, Université Paris 12 Val-de-Marne.

instauré entre les coauteurs de cet ouvrage, qu'ils aient été participants ou membres du public d'un colloque qui s'est tenu pendant deux jours à l'université Paris 12 Val-de-Marne, en février 2006.

L'ACTION INSTITUTIONNELLE EN DISCOURS

Pourquoi considérer la rhétorique et la communication comme un mode d'action des pouvoirs publics et politiques institués, et pas seulement comme un ornement ou comme une alternative à une action politique alors prétendue authentique – et qu'on chercherait éventuellement à occulter?

La raison en est que, comme l'ont montré de nombreux travaux sur la politique symbolique (Edelman, 1964 et 1971; Sfez, 1993 et 1999), l'exercice du pouvoir passe par l'activité discursive, par le maniement stratégique des signes et du langage. C'est par le discours, par l'invention lexicale ou la reformulation qu'on fait exister une politique publique et l'on fait en sorte de lui donner un sens politique⁵, qu'on définit de nouvelles normes et de nouvelles pratiques collectives. Sur cette question, on pense notamment aux travaux du sociologue Joseph R. Gusfield sur la prévention de l'alcoolisme aux États-Unis qui analysent un phénomène de construction des normes sociales en matière de santé publique. S'il s'agit bien d'une approche sociologique et interactionniste, la position des groupes collectifs et la définition de l'ordre public qui émergent de leurs interactions sont très largement saisies par la prise en considération des controverses qui matérialisent les interactions, au moyen d'une approche que Gusfield qualifie lui-même de «dramatiste et plus tard rhétorique» (Cefaï & Trom, 2003; Gusfield, 1963 et 1981). Et c'est encore par le discours qu'on légitime et qu'on conteste, voire qu'on neutralise la légitimité de positions et de normes concurrentes⁶. Dans

5. Par exemple en «inventant» et en faisant en sorte d'instituer le syntagme de «services à la personne», plutôt que d'utiliser les termes de «petits boulots» ou de «travail au noir».

6. Sur ce dernier point, on pourra se reporter à l'analyse la communication gouvernementale relative aux risques de grippe aviaire proposée par Dominique Desmarchelier dans cet ouvrage.

cette perspective, les campagnes de communication mises en œuvre par les institutions gouvernementales peuvent être considérées comme une «forme de l'action de l'État» (Berlivet, 1997; Ollivier-Yaniv, 2000).

En outre, comme l'ont montré par ailleurs le courant pragmatique des sciences du langage et l'analyse du discours, on peut comprendre la relation entre langage et action comme une «coproduction», une «production conjointe où énonciation et activité s'étayent et, parfois, se confondent» (Borzeix, 2005: 57). Selon cette perspective pragmatique, en politique et tout particulièrement dans les institutions, définies comme des «dispositifs qui délimitent l'exercice de la fonction énonciative» (Maingueneau, 1991: 18) ou comme des lieux «d'énonciation collective négociée» (Oger & Ollivier-Yaniv, 2006), le langage est un mode d'action à part entière, qui se déploie dans des dimensions cognitives, relationnelles et instrumentales. L'action politique institutionnelle et l'exercice du pouvoir peuvent ainsi être plus particulièrement considérés comme étant «observables en discours» (Krieg-Planque, 2008).

S'ADRESSER AUX CITOYENS AVEC LE LANGAGE DES INDIVIDUS ET LA GRAMMAIRE DES ÉMOTIONS

La position théorique générale selon laquelle le discours est «ce pour quoi, ce par quoi on lutte» (Foucault, 1971: 12) trouve donc dans cet ouvrage une illustration et une actualisation. Ceci nous conduit, en effet, à la deuxième partie de la thèse présentée au début de ce texte, à savoir: en quoi la communication et la rhétorique sont-elles particulièrement significatives des enjeux de gouvernabilité des sociétés démocratiques contemporaines?

Avec des ancrages disciplinaires distincts, les auteurs de cet ouvrage proposent des hypothèses convergentes pour répondre à cette question. Nombreuses sont les contributions qui pointent tantôt la dramatisation, la psychologisation des discours, ou encore l'argumentation pathémique⁷.

7. L'article de Camille Picard, historienne, propose des périodes pour analyser ce glissement du discours de l'État en matière de sécurité routière.

Ce phénomène, dont Emmanuelle Danblon propose une analyse linguistique fine qui l'amène à définir les notions de «rétorique humanitaire» ou de rhétorique de la pitié comme modèle d'argumentation en voie de généralisation, trouve un écho dans deux caractéristiques majeures de nos sociétés démocratiques contemporaines : l'importance de l'individualisme et la prégnance de la mise en scène de l'individu et de ses émotions.

Considéré dans son rapport aux institutions, l'individualisme se manifeste par l'émancipation des individus par rapport aux groupes d'appartenance institutionnels (comme les syndicats ou les partis politiques par exemple, mais aussi les institutions publiques), ainsi que par la réclamation – cette fois spécifiquement à l'égard des pouvoirs publics – du respect des droits des individus et, en particulier, du droit à être protégé d'un certain nombre de risques, spécialement sur le plan de la santé et de la sécurité. La revendication de ce droit fondamental est notamment rendue manifeste par la multiplication des actions judiciaires de la part d'individus à l'encontre des pouvoirs publics.

Dans ce contexte, la communication et la rhétorique peuvent être considérées comme des outils appropriés au gouvernement des sociétés démocratiques postmodernes parce qu'elles permettent aux institutions politiques – ou à des groupes concurrents⁸ – de s'adresser aux citoyens en adoptant le langage des individus et la grammaire des émotions, en cherchant, de prime abord, à séduire, apeurer, culpabiliser ou révolter. Les institutions tiennent ainsi un discours de la régulation, plutôt qu'un discours d'autorité, faisant en sorte de persuader et de faire croire aux individus que c'est de leur responsabilité, de leur comportement et de leur autocontrôle que dépend le bien-être collectif.

LA SOCIÉTÉ PARFAITE ET SES RISQUES DÉMOCRATIQUES

En effet, c'est bien une société parfaite qui se dessine en creux de ce discours et dont les textes qui constituent cet ouvrage analysent les

8. Comme l'évoquent en particulier les contributions de Jerry Palmer et de Michael Rinn.

enjeux politiques. Les discours étudiés ici tantôt font la promotion de conduites exemplaires, tantôt – et de plus en plus souvent – disqualifient des conduites contre-exemplaires : dans un cas comme dans l'autre, c'est l'absence ou l'exhibition de la victime qui fait sens. Qu'elles portent sur la santé, la sécurité ou l'action publique en général, les contributions qui constituent ce volume mettent donc en évidence que la communication et la rhétorique de l'État tracent les contours d'une société dans laquelle on anticipe et on prévient les risques qui menacent la vie des individus de la manière la plus efficace possible, compte tenu d'une analyse rationnelle de leur environnement.

Cette consubstantialité entre l'affectif et le rationnel, entre «for interne» et «for externe» repose, comme le met en évidence Paul Mengal lorsqu'il analyse la notion foucauldienne de «biopouvoir», sur le succès de la philosophie utilitariste anglaise et de manière plus générale, sur l'extension des doctrines sociales ou économiques fondées sur des «techniques de conditionnement qui permettent de contrôler le comportement à partir de la manipulation adéquate des variables de l'environnement». Or, c'est bien la «sanction du monde extérieur» qui est rendue manifeste et dramatisée par de plus en plus de campagnes de communication gouvernementale. Et c'est bien sur la base d'indicateurs – relevant de l'épidémiologie ou des sciences de gestion – que la rhétorique politique et publique justifie la nécessité de la communication comme mode d'action des institutions.

Les risques attenants à la figure de la perfection en politique sont bien connus et sont notamment liés à la critique de l'utopie. Plusieurs textes de cet ouvrage traitent plus particulièrement des rapports entre perfection, discours et démocratie⁹. Ils rappellent que notre espace politique fonctionne en référence constante à des «idéaux normatifs de la démocratie» (Cottureau & Ladrière, 1992: 7) et qu'il existe un hiatus¹⁰ entre le modèle démocratique et ses conditions de mise en œuvre, historiquement problématiques (Rosanvallon, 1992, 1998 et 2000; Manin, 1995). Ce n'est donc pas la question de l'efficacité de la rhétorique et

9. Voir en particulier les contributions de Philippe Breton, d'Albert Ogien, de Paul Mengal.

10. Ou une «dissonance», pour reprendre le terme utilisé par Philippe Breton.

de la communication comme techniques de gestion du social, pour et par l'État, qui fait l'objet de ce livre. Si cette question traverse plusieurs textes, c'est d'abord parce qu'ils montrent que l'évaluation de l'efficacité est une démarche éminemment complexe¹¹ et ce, depuis de multiples points de vue scientifiques. C'est ensuite pour rappeler et analyser le fait que, dans l'espace public, ces discours de l'État sont sans cesse mis en concurrence, parfois au moyen de modes opératoires équivalents¹², et font l'objet de controverses. Cet ouvrage propose donc une analyse critique de la pertinence démocratique de l'utilisation conjointe de cette technique de gestion du social et de cette grammaire des émotions par l'État. Lorsqu'elles travaillent à la représentation d'une société parfaite, rhétorique et communication des institutions publiques peuvent devenir démocratiquement problématiques au sens où elles contribuent à institutionnaliser l'indiscutable, à construire des objets interdits à la critique et à dépolitiser l'action publique.

DEUX PARCOURS POUR L'ANALYSE

Les contributions qui suivent coproduisent cette problématique et sont traversées par l'ensemble de ces lignes directrices, tout en les développant plus ou moins selon les objets et les ancrages théoriques des auteurs. Le choix de structuration de l'ouvrage, en trois parties, offre un second parcours de lecture des textes – parmi d'autres encore qui se dégageront à la lecture, en fonction des centres d'intérêt des lecteurs.

La première partie de ce volume est consacrée à l'analyse de catégories qui sont le plus souvent présentées comme opposées – communication *versus* propagande – en particulier du point de vue des usages linguistiques des acteurs professionnels de la communication, des journalistes mais aussi de certains analystes. Cette première partie interroge de manière plus générale l'articulation entre discours et gouvernement dans le cadre démocratique.

11. Voir en particulier la contribution de Marc Bonhomme.

12. Voir en particulier le texte de Michael Rinn.

Patrick Charaudeau, qui place la propagande dans une approche systématique du discours promotionnel, parvient à définir un facteur qui paraît indispensable à la compréhension de l'objet étudié : le consentement populaire. Ce dernier conduit la communication de l'État à emprunter différentes formes de discours (l'information, la rumeur, la publicité) susceptibles de promouvoir des comportements de préservation de soi et dont l'auteur propose une typologie.

L'article de Philippe Breton valide également la thèse du discours de l'État appréhendé comme un outil de régulation. Sa réflexion conduit ainsi à mettre en exergue la composante coercitive du régime démocratique : ainsi se trouve établie la violence intrinsèque à la rhétorique institutionnelle. Quant à Albert Ogien, il privilégie la notion de rhétorique pour analyser l'imposition contemporaine de l'idée d'efficacité dans l'action politique et publique. Il souligne en particulier la contradiction potentielle entre l'efficacité de type gestionnaire comme figure de la perfection en politique et la vitalité du débat public, pourtant constitutif du fonctionnement démocratique.

La dernière contribution de cette partie, proposée par Emmanuelle Danblon, s'attarde sur le cas particulier de la communication humanitaire. Si la visée de ce type de discours pathémique consiste à inciter le public à accorder des dons pour secourir une population en détresse, en lui accordant, en principe, le choix d'y répondre ou non, son caractère éthique absolu restreint considérablement le champ d'action du public. De fait, ce dernier est placé devant un choix impossible : ou bien il s'investit moralement dans le cas présenté par l'orateur pour endosser le rôle d'un sauveur par procuration, ou bien il ignore la souffrance d'autrui au risque d'être qualifié de monstre ou de lâche. L'analyse conclut que ce type de propagande humanitaire tend à restreindre l'espace du débat démocratique, limitant tout jugement critique.

La deuxième partie développe plus particulièrement la thèse de la régulation des conduites des individus par l'État au moyen des discours de prévention et de l'incitation à l'autocontrôle. Elle s'appuie en particulier sur la notion foucauldienne de « biopouvoir » (Foucault, 1997).

Le texte de Caroline Ollivier-Yaniv propose de mettre cette notion en rapport avec la notion de processus de civilisation, établie par Norbert

Elias (Elias, 1990), ceci afin d'analyser plusieurs campagnes de communication portant sur la sécurité publique, en France et en Grande-Bretagne. La recherche propose trois configurations pour comprendre le rôle de ces campagnes dans l'action politique et publique : d'une part, les campagnes de prévention se substituent à un dispositif de coercition ; d'autre part, elles agissent en complétant les dispositifs de coercition ; enfin, elles peuvent être comprises comme une composante d'un dispositif de coercition en place. Dans le premier cas de figure, une campagne de communication peut être appréhendée comme un outil de gouvernement destiné à exposer des normes de comportement privé. Considérant plusieurs campagnes en matière de sécurité routière, la deuxième configuration définit un nouveau rôle conféré à la communication dans le dispositif de la coercition : il s'agit de promouvoir l'auto-discipline des conducteurs pour réduire les risques d'accident. Enfin, le troisième type de configuration est envisagé comme faisant partie intégrante du dispositif de coercition. Le cas britannique d'une campagne contre le terrorisme montre comment les pouvoirs publics cherchent à faire partager aux individus les critères que les forces de police reconnaissent pour désigner des personnes dites «suspectes».

S'attachant spécifiquement au thème de la sécurité routière, la recherche de Camille Picard présente une approche diachronique des campagnes françaises de sécurité routière. Elle permet de mesurer l'évolution des sensibilités pendant la seconde moitié du XX^e siècle, tout en confirmant la pérennité de l'image et de la croyance en son pouvoir de conviction. L'évolution des campagnes en matière de sécurité routière illustre également l'entrée de l'État dans l'âge de la communication notamment caractérisée, en février 1976, par la création du Service d'information et de diffusion (SID). Cette même décennie marque ainsi la prise en main politique de la sécurité routière et celle de sa communication. Par ailleurs, on peut constater que jusqu'à la fin du siècle, la violence visuelle de l'accidentologie reste en retrait, les messages verbaux étant centrés sur des conseils exempts de tout pathos. Le tournant des années 2000 est lié à l'introduction de la dimension psychologique relative aux conséquences de l'accident, la valeur citoyenne de la sécurité routière se transformant en une valeur morale. Tout laisse alors à penser que la communication de l'État emprunte à l'idéologie dominante

de la responsabilité de soi, renforçant le postulat du nécessaire contrôle de soi.

Le thème de la communication et des discours en matière de santé publique fait ensuite l'objet de deux analyses. L'exemple de la prévention contre le tabagisme, traité par Marc Bonhomme, figure parmi les démarches de santé publique les plus coercitives. L'article rappelle qu'en France, c'est seulement en 1976 que les premières dispositions antitabac sont prises. Avec l'arrivée d'une directive européenne en juin 2001 et la signature d'une convention-cadre par les pays membres de l'OMS en mai 2003, se mettent en place une normalisation et une uniformisation internationales de la lutte contre le tabagisme. Pour autant, les avertissements sur les paquets de cigarettes, en France, restent ambigus. Leur dispositif rédactionnel masque la voix de l'État, transformant le discours d'autorité en un discours de sens commun. Pour les récepteurs, il en résulte une confusion interprétative : s'agit-il d'une information, d'une argumentation ou d'une coercition ? Les cas analysés permettent de conclure que l'ambiguïté pragmatique répond à une stratégie persuasive de pathématisation systématique du contenu communicatif. Cependant, tout en accroissant le pouvoir de contrôle d'État sur les conduites individuelles, ce discours conduit en même temps à une certaine déresponsabilisation des instances sanitaires. Ce faisant, les avertissements figurant sur les paquets de cigarettes permettent de préserver des intérêts financiers et fiscaux considérables.

Le cas de la grippe aviaire, étudié par Dominique Desmarchelier, conduit à inscrire la communication de l'État dans le mode déontique du devoir. L'État se présente ainsi aux citoyens comme un véritable gestionnaire de crise. Cette analyse, traçant les grandes lignes de l'arrivée annoncée de la pandémie depuis 2005, met en exergue le rôle primordial de l'expertise scientifique dans la construction de l'image de soi des institutions qui se veulent à la fois compétentes et rassurantes. Elle s'interroge également sur l'élaboration d'un scénario de sortie de crise constamment actualisé par une cellule de communication interministérielle et son application par les autorités sanitaires. Cela permet de conclure qu'il existe un lien étroit entre la rhétorique de l'État et le marketing social destiné à renforcer la confiance de la population envers les autorités gouvernementales.

Enfin le texte de Paul Mengal reprend, pour le préciser d'un point de vue épistémologique, le concept foucaldien de biopouvoir, en tant qu'il sous-tend la thèse de la promotion d'une société parfaite. Envisagé comme un rapport de pouvoir qui investit la vie sociale pour accroître la force de travail, il définit une politique de gestion des vivants en relation avec les besoins de production. Il fonde également l'observation selon laquelle les modes actuels de gouvernement ont largement privilégié la manipulation à la contrainte physique pour tenter d'influer sur les comportements des individus. Pour finir, l'auteur revient sur le renouvellement des pratiques de contrôle des comportements, depuis la philosophie utilitariste jusqu'à la psychologie béhavioriste contemporaine.

La troisième et dernière partie porte plus particulièrement sur les discours d'intérêt général portés par d'autres émetteurs que les institutions gouvernementales. Elle interroge les modalités de rencontre et de confrontation entre la communication des pouvoirs publics et des discours émanant de la société civile.

L'article de Jerry Palmer se penche sur les stratégies de communication de différentes associations, en France et en Grande-Bretagne, analysant leurs relations avec les pouvoirs publics. Sont ici distinguées les organisations qui ont établi des formes de partenariat avec l'État de celles qui affichent plutôt leur divergence, voire leur opposition. Cependant, qu'elles soient plutôt prestataires de services ou militantes, les associations articulent leur communication en fonction de la situation externe et du but de leur action. L'analyse de cas précis d'associations caritatives, quasi gouvernementales ou d'aide mutuelle, permet de dégager la complexité du *lobbying* : il s'agit de défendre à la fois les buts des adhérents et de gagner le crédit ou la confiance des instances gouvernementales, ainsi que celle de l'opinion. On peut donc constater une grande variabilité des situations de communication, des porteurs d'intérêt et des buts des différentes organisations.

Dans le secteur de la santé, le cas des controverses lancées par les associations à l'encontre des instances scientifiques au sujet des accidents d'exposition au VIH, analysé par Geneviève Paicheler, montre comment la parole des experts paraît dorénavant de plus en plus rejetée hors du jeu politique. Ce phénomène d'inversion des rôles entre

profane et spécialiste est lié à la montée en puissance d'organisations issues de la société civile. L'article, en retraçant le processus de décision lancé au sein d'un groupe de travail sur la prophylaxie de l'infection au VIH en 1997, montre comment, parmi les nombreux acteurs politiques, sanitaires et scientifiques présents, les représentants des associations de lutte contre le SIDA, dont Act Up, parviennent à imposer leur point de vue sur le traitement précoce de l'infection. Les membres d'Act Up, se réclamant d'une connaissance intime de la maladie, parviennent à occuper le devant de la scène médiatique pour représenter un contre-pouvoir fondé sur la défiance et la dénonciation des institutions. La bataille de crédibilité ainsi remportée par l'association engage alors la légitimité de l'ensemble des autorités sanitaires.

Enfin, une campagne internationale de prévention contre le terrorisme, analysée par [Michael Rinn](#), illustre également la situation de mise en retrait de la communication de l'État en faveur d'un groupe d'influence issu de la société civile. Ce dernier revendique en l'occurrence l'anonymat, arguant les dangers courus par ses membres dans un contexte géopolitique menaçant. En théorie, l'impossibilité d'identifier clairement une source locutrice réduit considérablement la crédibilité des messages adressés à l'opinion. Cependant, la recherche montre comment le statut ambigu de l'énonciateur, qui semble être proche des réseaux d'information occidentaux, permet en l'occurrence de revendiquer dans les différents pays couverts par la campagne de communication l'instauration de nouvelles lois coercitives en matière de lutte contre le terrorisme, lois qui entraîneraient la limitation des droits civiques pour mieux préserver la sécurité. Cela suggère une certaine convergence entre les actions menées par ces organisations privées et les pouvoirs publics. Les premières réclament ouvertement la restriction de la liberté de parole au nom de la sécurité pour tous, tandis que les seconds proposent des lois antiterroristes auprès d'une opinion en proie au doute et à la peur. La recherche contribue ainsi à définir une pratique rhétorique nouvelle: le marketing sécuritaire.