

*L'État communiquant* de Caroline Ollivier-Yaniv, Paris, Presses  
Universitaires de France, 2000, 324 p.

Anne-Marie Gingras

Volume 20, Number 2-3, 2001

Gouvernance et société civile

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/040296ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/040296ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Société québécoise de science politique

ISSN

1203-9438 (print)

1703-8480 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this review

Gingras, A.-M. (2001). Review of [*L'État communiquant* de Caroline Ollivier-Yaniv, Paris, Presses Universitaires de France, 2000, 324 p.] *Politique et Sociétés*, 20(2-3), 267–271. <https://doi.org/10.7202/040296ar>

---

### *L'État communicant*

de Caroline Ollivier-Yaniv, Paris, Presses Universitaires de France, 2000, 324 p.

Cet ouvrage traite des communications gouvernementales en France de 1939 à 1996 et distingue plusieurs périodes qui correspondent à des rationalités diverses de l'usage des communications. L'auteure ne présente d'entrée de jeu ni thèse politique ni modèle ; son ouvrage porte sur le dispositif d'information d'État, c'est-à-dire l'ensemble des modalités d'action et d'intervention de l'État dans le champ de l'information. Elle décrit les nombreux services qui ont structuré les communications gouvernementales ascendantes et descendantes, et elle fait état des paradoxes, des hésitations et des logiques multiples de l'intervention gouvernementale en communication, tout en présentant le caractère stratégique et instrumental de cette intervention. En France, l'État a longtemps contrôlé les médias audiovisuels, mais l'auteure veut se démarquer d'une étude qui n'assignerait à la communication gouvernementale qu'une fonction de manipulation et d'empiètement. Elle tient au contraire à expliquer que la communication gouvernementale relève de l'institutionnalisation de pratiques professionnelles, de structures juridiques et administratives, c'est-à-dire d'une logique administrative de spécialisation et de rationalisation de l'appareil d'État.

Ce n'est pas la kyrielle de services et d'organismes qui se succèdent qui passionnera le lectorat non français, mais plutôt des éléments d'analyse permettant de saisir le sens politique de la communication gouvernementale. Je retiens plusieurs de ces éléments à partir des deux grandes périodes déterminées par l'auteure : 1939-1976 (période elle-même subdivisée en trois sous-périodes) et 1976-1996.

La première période s'ouvre sur un moment tragique de l'histoire, la Deuxième Guerre mondiale, au cours de laquelle la propagande nazie a démontré une efficacité certaine. Il est donc inévitable que le concept de propagande soit analysé et qu'on lui compare la réalité de l'intervention française dans le champ de l'information. La France cherche à distinguer sa communication gouvernementale de l'allemande même si l'objectif premier est le même, c'est-à-dire persuader. L'auteure pose la question : « Qu'est-ce qui distingue la communication gouvernementale de la propagande d'État ? » (p. 11). La distinction qu'elle établit d'abord et qui conforte de nombreux auteurs, elle la réfutera brillamment par la suite tout au long du livre, cette distinction étant que la communication gouvernementale « fait reposer sa légitimité sur le message qu'elle adresse à un public rationnel dont elle prend en compte l'opinion et les critiques ; l'autre [la propagande d'État] impliquerait au contraire l'absence de dialogue entre l'émetteur et le destinataire en raison de la puissance des moyens de persuasion dont elle dispose, étrangère au respect de la liberté des citoyens ». Il est établi très tôt que les instruments et les potentialités de la communication gouvernementale « n'ont rien à

envier aux connotations instrumentales et manipulatrices de la propagande d'État» (p. 12).

Durant toute la première période, on assistera à un «déli de propagande» et paradoxalement aussi à des tentatives pour justifier une «propagande démocratique». D'une part, la propagande est idéologiquement disqualifiée – parce qu'elle nie la liberté de la presse –, mais le contrôle étatique sur la radio et plus tard sur la télévision peut aisément être assimilé aux moyens qu'utilise la propagande. Le régime de Vichy vient «prouver» que la propagande existe en régime démocratique : «Autre manifestation de l'efficacité affirmée et assumée de l'information d'État, les hommes de la propagande de Vichy sont pour la plupart de véritables professionnels, preuve que la propagande n'apparaît pas en France, comme *ex nihilo*, avec le régime de Vichy» (p. 48).

La question de la «propagande démocratique» se pose très tôt. Le Comité national de la France libre outre-Manche et dans les territoires ralliés de l'Empire français produit des émissions clandestines sur les ondes de la BBC en faveur de la résistance. L'appel du 18 juin 1940 lancé par le général de Gaulle et les messages codés et elliptiques porteurs d'enjeux stratégiques – qui seront évoqués à de multiples reprises dans la littérature et le cinéma – constituent des messages propagandistes à des fins nobles. Plus tard, le gouvernement français étire la notion de «service public» jusqu'à en abuser, écrit l'auteur : c'est la nécessaire «reconstruction symbolique nationale» avec un appel particulier au patriotisme, au sens de l'effort et à la solidarité nationale (p. 59).

Durant les années 1950, plusieurs objectifs justifient la communication gouvernementale : revalorisation de l'image de la France à l'étranger ; diffusion de l'information à l'attention des citoyens français – au moyen de *La Documentation française*, organe de coordination documentaire interministérielle ; contrôle des médias audiovisuels. On présente aussi la censure comme un devoir juridique d'État. Les années 1950 et le conflit algérien justifient l'intervention massive de l'État dans l'information pour maintenir l'ordre social (p. 84).

L'État est donc à la fois autoritaire et émetteur. Cette figure d'émetteur fait apparaître un «nouveau mode d'intermédiation entre l'État et la société» (p. 86). Petit à petit, on cherchera à tenir compte des flux ascendants et descendants de la communication. La notion d'opinion publique apparaît au début des années 1960. L'opinion publique est pensée comme un acteur de l'espace public, au même titre que les personnages politiques et la presse. «Les procédures de mesure deviennent à la fois légitimes et nécessaires ; le sondage peut devenir un outil politique» (p. 121).

Les années 1960 et 1970 voient apparaître un véritable «marché de l'information», et l'espace public est de plus en plus concurrentiel. C'est dans ce contexte que Jacques Ellul expliquera que la propagande d'État en est une parmi bien d'autres, celles des entreprises privées et des groupes de pression défendant des intérêts privés qui tous utilisent des moyens d'influence psychologique (p. 139).

Pendant la seconde période (1976-1996), on assiste à l'extension de la communication gouvernementale à tout l'appareil administratif (ce qui entraînera la multiplication et la dispersion des images symboliques de l'État) et à l'adaptation aux contraintes et aux exigences des stratégies de communication.

L'échange entre l'État et les citoyens est perçu de manière favorable. Sans utiliser ces termes, l'auteure renvoie à l'idéologie de la communication, qui prend un essor considérable au cours des années 1970. La communication sociale est synonyme d'intérêt général. Deux mouvements s'amorcent de façon concomitante : la définition de nouveaux droits des citoyens à l'accès à l'information gouvernementale et une meilleure organisation des contacts avec les administrés par la mise en œuvre de procédures d'information. Un médiateur de la République est nommé, entre autres mesures.

On conçoit désormais le citoyen comme un « interlocuteur », c'est-à-dire un « client de passage obligé » et un « actionnaire » (p. 209). Cela fait dire à C. Ollivier-Yaniv qu'il y a « incorporation dans et par l'appareil administratif de comportements propres au secteur économique privé », ce qui mènerait à une « atténuation de la séparation entre sphères publique et privée » (p. 210).

Selon l'auteure, entre 1976 et 1996, on retrouve quatre catégories de campagnes d'information gouvernementales : 1) les campagnes qui déterminent les nouveaux droits des citoyens ; 2) celles qui portent sur les devoirs des citoyens et visent à modifier des attitudes et des comportements ; 3) celles destinées à modifier des comportements vis-à-vis l'État ; 4) et enfin celles qui portent sur les politiques du gouvernement. Impossible de traiter de ces campagnes sans que l'éternelle question de la propagande resurgisse ! Même la communication la plus institutionnelle, la moins partisane, est construite de manière normative ; il y a « interprétation des faits tels qu'on voudrait qu'ils soient plutôt que tels qu'ils sont en réalité » (p. 218). L'information sur les devoirs des citoyens déplace aussi la frontière entre les sphères privée et publique ; l'État régule le social. « L'argument dogmatique d'une légitimité différenciée, comme hiérarchisée, entre politique partisane et gouvernement d'intérêt général se trouve ainsi oblitéré en raison du caractère idéologique conféré à ce dernier » (p. 220). La communication gouvernementale constitue au premier degré une forme de légitimation et au second degré l'expression des intérêts de catégories d'acteurs (hauts fonctionnaires, représentants politiques, spécialistes de l'information dans les institutions publiques, prestataires de services de communication). Il s'agit là de propagande au sens premier du terme, c'est-à-dire de recherche d'une « opération de conversion ».

La question du rapport à l'opinion publique se pose évidemment avec acuité, à l'ère de la référence obligée (en France) à la « démocratie du public » de Bernard Manin. Les sondages et l'analyse de la couverture médiatique constituent les deux instruments principaux dont se sert l'État français pour saisir le flux ascendant de la communication, c'est-à-dire l'opinion publique. Dans les faits s'instaure davantage un rapport entre l'État et

les procédures de production de l'opinion qu'entre l'État et les gouvernés. Entre la population et le gouvernement, il y a « relation purement formelle », « virtuelle » (p. 264). Les sondages sont faits par le Service d'information et de diffusion du premier ministre (SID), par les ministères, par le cabinet du premier ministre, etc., souvent sans appel d'offres. Le caractère « artificiel » des sondages est souligné par l'auteure : « De la "conversion" des [personnages] politiques français, au milieu des années 60 et en contexte électoral, on est donc passé à une appropriation et une instrumentation de ces techniques par les gouvernants eux-mêmes » (p. 290). C'est que les politiques croient aux sondages, tout en participant directement ou indirectement à leur construction ; ils veulent « être informé[s] de façon continue et massive sur les réactions de l'opinion et sur les représentations qu'en construisent et qu'en diffusent les médias » (p. 264). Hommes et femmes politiques leur accordent la légitimité des urnes, entre autres par l'équivalence posée entre un être humain, une voix et une opinion. Il y a une parenté symbolique entre le sondage et l'élection ; l'un et l'autre constitueraient une soi-disant avancée dans le processus démocratique. Or, « [l]e suffrage est un processus actif de mobilisation alors que le sondage représente une sollicitation qui ne fait que présupposer la politisation » (p. 294-295).

En conclusion, C. Ollivier-Yaniv explique que « la communication gouvernementale s'apparente à une forme de mise en scène de l'État par lui-même au sein du débat public », « une forme ingénieuse car rationalisée des relations de pouvoir » (p. 306). Cela dit, il serait naïf d'assimiler l'absence de mise en scène à la démocratie libérale, affirme l'auteure ; c'est la nature des instruments par lesquels s'exercent les formes de gouvernement qui doit faire l'objet de notre attention.

Cet ouvrage dense et brillant offre une description systématique des services français de communication gouvernementale depuis 1939 ainsi qu'un portrait historique des multiples formes de l'État (législateur, autoritaire, annonceur) auxquelles correspondent les diverses logiques qui animent l'administration française. Toutefois, j'ai eu deux regrets à la lecture du livre de C. Ollivier-Yaniv. Tout d'abord, elle s'est élevée dans une bonne partie de l'ouvrage contre l'idéologie de la communication sans pouvoir ou vouloir l'écrire de manière explicite, ce qui lui aurait pourtant permis, comme elle le désire, de « se démarquer d'une étude qui n'assignerait à la communication gouvernementale qu'un rôle de manipulateur et d'envahisseur ». Les rôles intrinsèques opposés accordés à la communication à différentes périodes ou par différents auteurs (intrinsèquement contrôlante ou intrinsèquement libératrice) ne sont que des caricatures. La thèse de l'ouvrage, non explicitée, est que la communication gouvernementale constitue toujours une forme de propagande, qu'elle est intrinsèquement normative, qu'elle renvoie à une idéologie et que la mise en scène de l'État est inévitable, que l'absence de communication gouvernementale – ou l'absence de mise en scène – ne peut constituer un idéal pour les démocraties libérales. Cependant, l'ouvrage démontre avec brio qu'on ne saurait maintenir la distinction courante entre la propagande qui appartiendrait aux régimes totalitaires et la communication

gouvernementale qui serait le propre des démocraties libérales. Mon second regret concerne le fait que l'auteure n'explique pas les diverses étapes de son investigation. Elle a procédé à des entretiens avec des acteurs clés dans le champ de l'information gouvernementale et on aimerait connaître leur fonction, les objectifs des entretiens et le nombre de sources auxquelles elle a eu recours. Malgré ces petits défauts, *L'État communicant* constitue pour les lecteurs étrangers une plongée fascinante dans l'univers des mécanismes du pouvoir en France.

Anne-Marie Gingras  
*Université Laval*