

dominique wolton

LA COMMUNICATION POLITIQUE: CONSTRUCTION D'UN MODELE

La communication politique est aussi ancienne que la politique, née avec les premiers échanges que les hommes ont entre-eux concernant l'organisation de la cité. Les rhétoriques grecques et latines en furent probablement les manifestations les plus nobles et admirées, mais il faut attendre l'époque extrêmement récente pour voir apparaître les deux mots de communication politique.

Auparavant, de très nombreux vocables ont désigné cette activité consacrée à l'échange des discours politiques mais avec la plupart du temps une connotation peu laudative, voire critique surtout depuis le xx^e siècle où le communisme et le nazisme ont identifié communication politique et propagande. Cette suspicion à l'égard du discours politique est de toutes façons très ancienne, car si l'action a toujours été considérée comme la tâche noble de la politique, le discours qui en est pourtant la symétrique quand il n'en est pas le substitut ou la nature même, n'a jamais bénéficié du même statut, ni de la même légitimité. Comme si le discours, et plus récemment la communication politique, était une forme dégradée de la politique.

Cette séparation entre l'action et la parole accompagnée d'une forte valorisation de la première et d'une méfiance pour la seconde caractérise donc depuis longtemps la politique et résulte peut-être du fait que le discours politique renvoie aux mensonges, promesses et idéologies qui sont l'autre face de la politique... Dans cette histoire mouvementée, l'époque contemporaine introduit un changement de taille en valorisant dans la politique ce qui concerne

la communication, tant au niveau des discours échangés que du rôle des médias et aujourd'hui de l'opinion publique.

Cette valorisation de la communication, avec notamment l'émergence de la communication politique, est contemporaine de la société et de la démocratie de masse caractérisées par le suffrage universel égalitaire, le règne des médias et celui des sondages. Intuitivement, la communication politique évoque tout ce qui a trait à la production et l'échange des discours politiques tenus par les différents acteurs et répercutés par les médias. Mais en dépit de la place incontestable qu'elle occupe la communication politique ne bénéficie toujours pas d'une meilleure représentation. Autant la démocratie de masse, le suffrage universel, les sondages et même la télévision ont finalement réussi à acquérir leurs lettres de noblesse, autant la communication politique continue de susciter des réserves. Elle a « mauvaise presse » car elle condense tout ce que l'on peu reprocher à la politique moderne.

C'est probablement le désir de savoir ce qui peut ou non justifier une telle suspicion qui a motivé ce travail de recherche. La communication politique comme point aveugle et consensus de tous les rejets était peut-être le révélateur d'une question importante.

La place manque ici pour étudier en détail l'émergence de la communication politique dans sa forme moderne. le vocabulaire et le domaine de recherche sont d'ailleurs récents puisqu'ils ne sont identifiés comme tels qu'en 1957 aux États-Unis¹. L'élargissement constant de la définition au long des années montre d'ailleurs les difficultés réelles rencontrées dans l'analyse de ce phénomène récent de l'histoire de la démocratie.

1. Définition

Au départ, la communication politique a désigné l'étude de la communication du gouvernement vers l'électorat (ce que l'on appelle aujourd'hui la communication gouvernementale) ; puis l'échange des discours politiques entre les hommes politiques au pouvoir et ceux de l'opposition tout particulièrement lors de campagnes électorales. Ensuite le domaine s'est élargi à l'étude du rôle des médias dans la formation de l'opinion publique puis à l'influence des sondages dans la vie politique, notamment pour étudier les décalages entre les préoccupations de l'opinion publique et le comportement des hommes politiques. Aujourd'hui, la communication politique englobe l'étude du rôle de la communication dans la vie politique au sens large en intégrant aussi bien les médias que les sondages, le marketing politique et la publicité avec un intérêt particulier pour les périodes électorales². Cette définition large insiste sur le processus d'échange des discours politiques, entre un nombre de plus en plus grand d'acteurs politiques, avec l'idée implicite que progressivement l'essentiel de la politique moderne s'organise autour de la communication politique au travers du rôle des médias et des sondages.

A la limite, la communication politique désigne toute communication qui a pour objet la

politique!... Cette définition, trop extensive, a cependant l'avantage de prendre en compte les deux grandes caractéristiques de la politique moderne contemporaine: l'élargissement de la sphère politique avec l'accroissement du nombre des problèmes et des acteurs entrant dans le champ politique, et la place croissante accordée à la communication, avec le poids des médias et de l'opinion publique au travers des sondages.

Mais ce sont également ces deux caractéristiques qui expliquent la suspicion dont elle est l'objet, donnant le sentiment d'une tyrannie inexorable de la communication sur la politique et d'un travestissement de celle-ci en spectacle. La communication politique est en quelque sorte l'objet d'une opération de déplacement: si les réticences qui ont longtemps entouré les médias et les sondages ont aujourd'hui disparu, elles se retrouvent presque intactes à l'égard de la communication politique. Ces réticences sont assorties de cette hypothèse implicite, vieille de plus d'un demi-siècle, toujours invalidée par les faits, mais toujours aussi tenace, à savoir que le public est fragile, manipulable et influençable.

Le sens de notre travail s'inscrit *contre* cette définition extensive qui empêche selon nous de comprendre la spécificité de la communication politique moderne. Il s'inscrit aussi en faux contre le discours assez dominant qui voit dans la communication politique une caricature de la politique, le triomphe de la communication entendue comme la domination de la forme sur le fond.

Notre hypothèse est inverse. **La communication politique est un changement aussi important dans l'ordre de la politique que les médias de masse l'ont été dans celui de l'information et les sondages dans celui de l'opinion publique.** La communication politique traduit l'importance de la communication dans la politique, non pas au sens d'une disparition de l'affrontement, mais au contraire au sens où l'affrontement qui est le propre de la politique se fait aujourd'hui dans les démocraties, sur le mode communicationnel, c'est-à-dire finalement en reconnaissant « l'autre ».

L'émergence de la communication politique comme phénomène important est tout simplement l'aboutissement du double processus de démocratisation et de communication commencé il y a deux siècles, assurant la transcription de l'idéal politique démocratique du XVIII^e siècle dans un espace public élargi où les différents partenaires ont un statut légitime. Car le grand problème depuis deux siècles a été, non seulement de faire admettre le modèle démocratique, mais aussi de l'adapter à une société radicalement différente de celle dans laquelle il avait été pensé. Ce modèle bien que lié au vote et au droit d'expression était d'abord conçu dans une société inégalitaire, et peu nombreuse, très différente de la société de masse qui s'est dessinée au XX^e siècle dominée par le poids du grand nombre, des médias et progressivement de l'opinion publique devenue force autonome³.

La communication politique nous apparaît donc exactement comme le contraire d'une dégradation de la politique, mais comme la condition du fonctionnement de notre espace public élargi⁴. En permettant l'interaction entre l'information, la politique et la communication, elle apparaît comme un concept fondamental d'analyse du fonctionnement de la démocratie de

masse. Elle ne conduit pas à supprimer la politique ou à la subordonner à la communication, mais au contraire, à la rendre possible dans la démocratie de masse.

Nous définissons la communication politique comme « **l'espace où s'échangent les discours contradictoires des trois acteurs qui ont la légitimité à s'exprimer publiquement sur la politique et qui sont les hommes politiques, les journalistes et l'opinion publique au travers des sondages** ».

Elle est un lieu d'affrontement des discours qui portent sur la politique et dont l'enjeu est la maîtrise de l'interprétation politique de la situation. Cette définition insiste sur l'idée d'interaction de discours contradictoires tenus par des acteurs qui n'ont ni le même statut, ni la même légitimité, mais qui de par leurs positions respectives dans l'espace public constituent en réalité la condition de fonctionnement de la démocratie de masse. Processus continu, elle est alimentée par les problèmes politiques du moment mais se clôt régulièrement par l'intermédiaire des élections qui dans le système politique démocratique viennent fermer un espace de communication politique et en ouvrir un autre.

Cette définition présente cinq avantages :

I. D'abord elle **élargit la perspective traditionnelle**. La plupart des travaux étudient l'influence des médias ou des sondages, ou celle des hommes politiques, parfois les relations deux à deux, mais très rarement les relations entre les trois⁵. Ici, au contraire l'interaction constituée par la circulation simultanée des discours des hommes politique, des sondages et des médias est d'emblée l'objet de la définition. Les trois discours font système dans la réalité, au sens où ils se répondent, mais aussi parce qu'ils représentent les trois légitimités de la démocratie, la politique, l'information, la communication. C'est leur interaction qui est constitutive de la communication politique, celle-ci étant définie moins comme un espace de « communication » que comme un espace de « confrontation » de points de vue contradictoires. C'est pour cela qu'elle ne comprend qu'un nombre limité d'acteurs, ceux qui ont légitimité à s'exprimer, et qu'elle est consubstantielle à une logique d'interaction. C'est aussi en ce sens qu'elle est différente de ce que l'on appelle le **débat politique**, fort important en démocratie, mais qui réunit le discours des acteurs politiques au sens strict. Il y a en outre dans l'idée de communication politique, celle du heurt de plusieurs légitimités et la sanction que représente l'horizon de l'élection par rapport auquel s'ordonnent les discours. Cette double contrainte lui donne un statut différent de celui du débat politique.

II. Le second avantage de cette définition est de souligner **l'originalité de la communication politique** : gérer les trois dimensions contradictoires et complémentaires de la démocratie de masse, la politique, l'information et la communication.

La démocratie de masse est en effet inséparable de ces trois caractéristiques : l'élargissement du poids de la politique avec le nombre plus grand des problèmes traités au plan politique et le plus grand nombre d'acteurs impliqués avec le suffrage universel égalitaire⁶ ; l'existence de médias de masse pour informer le grand nombre grâce notamment à la radio et à la télévision ; la nécessité de connaître l'état de l'opinion publique dans ses revendications et ses réactions à

l'action des hommes politiques. L'originalité et l'intérêt de la communication politique est d'être ce lieu d'expression et d'affrontement des légitimités constitutives et contradictoires, de la démocratie de masse. C'est en ce sens qu'elle est une réalité nouvelle, tant au plan fonctionnel que théorique.

Les trois légitimités constitutives de la communication politique ne sont pas apparues ensemble, c'est la politique et l'information qui se sont développées d'abord à partir du XVIII^e siècle, la bataille pour le suffrage universel étant inséparable de celle pour la liberté de l'expression et de l'information. Par contre, l'opinion publique et la communication sont beaucoup plus récentes.

Pourquoi rapprocher communication et opinion publique ? D'abord parce qu'il n'y a pas de démocratie de masse sans prise en compte de l'opinion publique et que celle-ci est inséparable d'un processus communicationnel tant dans sa constitution que dans son expression⁷. En effet, l'opinion publique n'existe pas en soi, mais résulte d'un processus social permanent de construction/déconstruction, lié à la manière dont certains thèmes émergent ou non dans le domaine social et politique et sont l'objet d'un intérêt politique. C'est pourquoi, elle est inséparable d'une interaction sociale qui en quelque sorte la constitue. Mais par ailleurs, elle n'existe, ne prend sens, qu'au travers de la communication des sondages qui en sont le porte-voix et qui lui assurent sa publicité dans l'espace public, sans laquelle elle « n'existe pas ». Historiquement, c'est donc la logique de l'opinion publique et de la communication qui est la plus récente, mais aujourd'hui les trois caractéristiques sont inséparables.

La différence entre la légitimité de la politique qui est liée à l'élection et celle de l'information qui est liée à une valeur indispensable au système démocratique est claire pour tout le monde. Par contre la différence de légitimité qui existe entre les médias et les sondages requiert une précision, tant chacun a parfois tendance à considérer information et communication comme quasiment synonymes.

La légitimité de l'information des médias repose sur le droit à l'information et à la critique qui est indépendant des techniques de communication, même si celles-ci ont eu progressivement une échelle de diffusion de plus en plus vaste, en passant du journal à la radio puis à la télévision. Mais les techniques de communication ne sont qu'un moyen, certes essentiel, puisque ce sont elles qui assurent la transmission de « l'information », mais second du point de vue de la théorie de la démocratie, puisqu'il existe de très nombreux pays où la presse, la radio, la télévision existent sans qu'il y ait pour autant une quelconque liberté de l'information ! Le droit à l'information est premier d'un point de vue théorique, même si aujourd'hui la communication lui assure un écho sans commune mesure avec ce à quoi pensaient les pères fondateurs de la démocratie américaine et même française.

Par contre, pour l'opinion publique la communication est une valeur essentielle, nécessaire autant pour son « existence » que pour son exposition. C'est en cela que la communication politique assure la cohabitation entre ces trois logiques dont chacune constitue une partie de la légitimité démocratique.

Les intellectuels peuvent faire partie de la communication politique car ils ont autorité à s'exprimer publiquement sur la politique à partir d'une logique de la connaissance. Une longue tradition de l'intervention des intellectuels existe depuis que ce terme est né à l'occasion de l'affaire Dreyfus⁸. Mais il n'en sera pas fait mention explicitement ici car leur espace naturel d'expression est l'espace public et non la communication politique, sauf exception notamment en temps de crises où ils peuvent intervenir dans la communication politique. Par contre, les experts, techniciens, technocrates qui jouent un rôle décisif dans l'administration, le fonctionnement de l'État et donc dans la politique ne font pas explicitement partie de la communication politique. Non que leur intervention ne soit pas politique, mais parce qu'ils n'ont pas vocation à s'exprimer, comme ils le veulent quand ils le veulent sur les dossiers politiques. Ce statut de « partenaire silencieux » ne simplifie pas la question réelle de leur rôle et de leur influence dans la communication politique et plus largement dans l'espace public. Car au travers des décisions, notes et rapports semi-publics, ils influencent directement le discours des acteurs politiques. Mais leur statut leur interdit de s'exprimer librement publiquement. Ils ne le font publiquement que de manière précise et technique.

Cette définition restrictive de la communication politique limitée à l'échange du discours des trois acteurs autorisés à s'exprimer sur tous les domaines de la politique permet de comprendre ce qui la distingue d'un autre espace d'échange fondamental à la démocratie, mais beaucoup plus vaste qu'est **l'espace public**⁹. Celui-ci est consubstantiel à l'existence de la démocratie. Son principe d'organisation est lié à la liberté d'expression et s'il contient les thèmes politiques il en contient bien d'autres puisqu'il est d'abord le lieu d'expression et d'échange de tout ce qui concerne la chose publique. La formule « rendre public » exprime bien la dimension de publicité au sens strict qui accompagne la référence à l'espace public. On rend public ce que l'on veut communiquer à l'espace public, ce qui caractérise bien l'espace public : un espace ouvert où s'expriment tous ceux qui s'autorisent à parler publiquement, donc à assurer une certaine publicité et médiation à leur discours. Ce sont d'ailleurs les contraintes liées à la démocratie de masse qui ont obligé à délimiter un espace beaucoup plus restreint, celui de la communication politique. L'espace public est plus large, ouvert par principe à tous ceux qui s'autorisent à s'y exprimer publiquement et dépasse donc largement le champ de la communication politique. Il n'est pas sanctionné par l'élection.

Les techniciens, technocrates et les experts, s'expriment dans l'espace public comme d'ailleurs les intellectuels dont l'adresse est plus large que celle des techniciens. En réalité, si tout le monde, n'a pas accès à l'espace public, ceux qui d'une manière ou d'une autre peuvent s'y exprimer, en partie ou totalement, sont nombreux. Il n'y a donc pas de recouvrement de la communication politique et de l'espace public. La communication politique est plus limitée et plus contrainte que l'espace public. Si les **débats politiques** concernent d'abord les échanges entre hommes politiques, **la communication politique** vise les échanges entre hommes politiques, journalistes, et opinion publique par l'intermédiaire des sondages et **l'espace public** est le plus large des trois, accueillant tout discours qui s'expriment publiquement.

III. Le troisième avantage de cette définition est de rappeler que tous les discours politiques du moment ne sont pas dans la communication politique. Seuls y figurent ceux qui **font l'objet de conflits** et de polémiques. La communication politique est l'espace où s'affrontent les politiques contradictoires du moment, ce qui signifie que le contenu de cette communication politique varie dans le temps. Chacun voit bien comment les thèmes du chômage, de l'éducation, de l'immigration, de l'écologie, de l'indépendance nationale, de la régionalisation..., n'occupent pas la même place conflictuelle au long des années. Le contenu contradictoire de ce qui s'échange a deux sens. Au sens classique des positions politiques de gauche, de droite, conservatrices, progressistes... mais également au sens où les hommes politiques, journalistes, instituts de sondages expriment de par leur position dans la réalité et la légitimité de leur discours, une interprétation différente de la réalité politique.

IV. Le quatrième avantage est de revaloriser **la politique par rapport à la communication**, ou plutôt de montrer que les deux sont aujourd'hui intrinsèquement liés tout en conservant des différences radicales. **La communication n'a pas « digéré » la politique car c'est plutôt la politique qui se joue aujourd'hui sur un mode communicationnel.**

Pourquoi la communication est-elle devenue en un demi-siècle un des problèmes essentiels? Parce qu'elle est une conséquence de la démocratisation en ce sens que le suffrage universel et l'élévation du niveau de vie obligent à la prise en compte des aspirations d'un nombre de plus en plus grand de citoyens. Il n'est donc plus possible de gouverner sans « rétroviseur », c'est-à-dire en ignorant ce que souhaite l'opinion publique, et les sondages sont les rétroviseurs de l'opinion publique. La communication est donc indispensable au fonctionnement de la démocratie de masse dans le sens « descendant », du pouvoir politique à l'électorat par l'intermédiaire des médias, et « ascendant », de l'opinion publique aux hommes politiques, par l'intermédiaire des sondages.

Il y a donc deux causes différentes à la place plus grande accordée à la communication. D'une part, la croissance des médias, liée au modèle démocratique et aux nécessités de fonctionnement de la société de masse, d'autre part, l'apparition d'une communication avec l'opinion publique par l'intermédiaire des sondages.

C'est d'ailleurs cette croissance de la communication qui aboutit à une **disjonction** de la communication en deux sens différents, indispensables à maintenir pour le fonctionnement de la communication politique et de la démocratie de masse.. Il y a d'une part une logique de **l'information** qui est fondamentalement celle de la presse et d'autre part une logique de **la communication** liée à l'opinion publique et aux sondages. Le tronc commun est connu, mais les différences sont de plus en plus grandes au fur et à mesure du développement de la démocratie de masse.

V. Cette définition a enfin l'avantage de montrer que **le public n'est pas absent de cette interaction**. La communication politique n'est pas seulement l'échange des discours de « la classe politique et médiatique », mais l'on y trouve également une présence réelle de l'opinion publique par l'intermédiaire des sondages. L'opinion publique est ainsi partie prenante, non

seulement parce que les discours s'échangent devant elle, mais aussi parce que les sondages apportent des éléments d'information aux différents acteurs, modifiant en partie leurs discours. **Certes, le public et le corps électoral ne sont pas équivalents à l'opinion publique** et chacun fait la différence entre les deux tant d'un point de vue pratique que théorique, mais il n'empêche que dans la tradition démocratique, il est admis que l'opinion publique est une figure temporaire et imparfaite du corps électoral¹⁰. Surtout lorsqu'il s'agit du domaine politique où l'on sait, en général, décoder les discours et les comportements électoraux. C'est le statut de l'opinion publique dans la théorie démocratique qui explique le succès des sondages puisqu'ils ont donné une voix à l'opinion publique, devenant ainsi les porte-paroles « partiels » de l'opinion publique et du corps électoral.

Les sondages sont représentatifs de l'opinion publique et elle-même est en partie représentative des comportements électoraux. C'est cette double hypothèse liée à notre philosophie politique centrée sur le choix individuel qui permet de prendre en compte le point de vue du public. Ceci dit, l'opinion publique ne se réduit pas aux sondages. Il existe une longue tradition de travaux critiquant le caractère non représentatif des sondages et surtout visant à mettre en cause l'adéquation possible de l'opinion publique, en supposant que celle-ci existe, avec celle des sondages¹¹. En outre, sur le plan pratique, il existe de très nombreuses expressions publiques qui ne passent pas par des sondages comme les mouvements d'opinion et surtout les mouvements sociaux.

Je montre moi-même suffisamment dans un autre texte¹², toute la nécessité théorique de maintenir une différence de nature entre sondages et opinion publique pour accepter ici un des grands changements introduits par le formidable développement des sondages en trente ans, à savoir donner une meilleure visibilité aux préoccupations du public par l'intermédiaire des sondages. Cette médiation n'est pas sans provoquer des erreurs sur l'état de l'opinion publique ou sur les comportements électoraux, mais il n'empêche que dans le « cours normal des choses » de la démocratie, les sondages, plus ou moins représentatifs de l'opinion publique, sont, en grande partie, les représentants des attentes de l'électorat.

La communication politique a un caractère public dans un autre sens : se dérouler devant le public qui, par l'intermédiaire du vote, vient régulièrement en trancher les débats. La dimension visible de la communication politique constitue un principe essentiel de notre système politique où l'électorat, publiquement, décide.

C'est ainsi que la communication politique apparaît comme la scène sur laquelle s'échangent les arguments, les pensées, les passions, à partir desquels les électeurs font leur choix. Elle est simultanément une instance de régulation où les élections donnent régulièrement la victoire à certains, relançant d'ailleurs immédiatement d'autres débats dont certains seront constitutifs de la communication politique suivante. Elle est finalement un ensemble de règles strictes permettant le fonctionnement de cet espace d'échanges de discours. A la limite, elle est un dispositif « neutre », comme la démocratie, c'est-à-dire un ensemble de procédures, — mais au rôle, en réalité, essentiel — sans lesquelles il n'est plus possible d'exercer la démocratie dans une société de masse dominée par l'opinion publique et les médias.

2. Caractéristiques

La communication politique est un processus indispensable à l'espace politique contemporain en permettant la **confrontation** des discours politiques caractéristiques de la politique: l'idéologie et l'action pour les hommes politiques, l'information pour les journalistes, la communication pour l'opinion publique et les sondages. Ces trois discours sont en tension permanente car chacun détient une partie de la légitimité politique démocratique et peut donc prétendre interpréter la réalité politique du moment en excluant l'autre. Le caractère antagonique de chacun de ces trois discours résulte du fait qu'ils n'ont pas le même rapport à la légitimité, à la politique et à la communication.

Pour les **hommes politiques**, la légitimité résulte de l'élection. La politique est leur raison d'être, avec une méfiance certaine pour l'événement — toujours perturbateur d'un calendrier — et une préférence pour les idéologies organisatrices de la réalité. La communication est surtout assimilée à une stratégie de conviction pour faire adhérer les autres, hommes politiques, journalistes ou électorat.

Pour les **journalistes**, au contraire, la légitimité est liée à l'information qui a un statut évidemment fragile puisqu'il s'agit d'une valeur, certes essentielle, mais contournable qui autorise à faire le récit des événements et à exercer un certain droit de critique. Ils observent et relatent les faits de la politique sans jamais pouvoir eux-mêmes en faire. Ils sont les « face à face » des hommes politiques.

Pour les **sondages**, « représentants » de l'opinion publique, la légitimité est d'ordre scientifique et technique. L'objectif est de refléter au mieux une réalité qui n'a d'existence objective qu'au travers de la construction qu'ils en font. La politique constitue la principale cause de leur succès pour l'anticipation qu'ils apportent parfois aux comportements du corps électoral.

La communication politique a une autre caractéristique essentielle: elle n'est pas un espace fermé, mais ouvert sur la société en ce sens que chacun des acteurs parle, en permanence, à deux niveaux. D'une part, pour les autres partenaires de la communication politique comme pour ses pairs, et d'autre part pour l'opinion publique. Ce double niveau d'adresse est une nécessité communicationnelle pour éviter un dialogue de sourds, car les uns et les autres ne s'intéressent pas à la même chose. Les médias sont, avant tout, sensibles à l'événement, les hommes politiques à l'action, l'opinion publique à la hiérarchie des thèmes et des préoccupations qui n'obéissent ni au rythme de l'action politique, ni à celui des médias. Ces différences d'échelle de temps et de préoccupations conduisent à des décalages dans les agendas des uns et des autres. Ils auraient des conséquences catastrophiques si chaque acteur ne parlait pas en même temps à son partenaire et à l'opinion publique. C'est en ce sens que la communication politique n'est pas seulement un espace d'échange de discours, mais aussi et peut être autant, un espace de confrontation de logique et de préoccupations différentes.

Mais si chacun des auteurs s'adresse à l'opinion publique, celle-ci n'a cependant pas le même sens pour les uns et pour les autres. Pour les hommes politiques, l'opinion publique se réduit beaucoup aux sondages surtout en période électorale afin de savoir « à l'avance » ce que pourrait être le résultat. Pour les journalistes, par contre, l'opinion publique est plus un concept qu'une réalité, sorte de partenaire invisible à laquelle ils s'adressent et sur laquelle ils s'appuient pour dialoguer et s'opposer aux hommes politiques. Pour les instituts de sondages, l'opinion publique est la photo la plus fidèle possible d'une réalité qui n'a pas d'existence et qui pour n'être qu'une construction n'en joue pas moins un rôle essentiel dans nos démocraties.

En réalité, l'opinion publique n'a ni le même statut, ni le même rôle pour chacun des acteurs, et c'est probablement ce double changement — cohabitation de deux niveaux d'adresse et référence à des conceptions différentes de l'opinion publique — que réside en bonne partie l'intérêt du rôle de la communication politique dans notre espace public élargi.

3. Rôle et fonctions

Le rôle essentiel de la communication politique est d'**éviter le refermement du débat politique sur lui-même** en intégrant les thèmes de toute nature qui deviennent un enjeu politique et en facilitant ce processus permanent de sélection, hiérarchisation, élimination, elle apporte la souplesse nécessaire au système politique. Ce va-et-vient entre les thèmes de la communication politique qui entrent et ceux qui sortent se fait sans rationalité et de manière inévitablement arbitraire, dépendant en réalité des rapports de force au jour le jour. Si le rêve de tous les hommes politiques est de clore la communication politique sur les thèmes connus pour éviter qu'elle ne s'ouvre à d'autres, le rôle de la communication politique est au contraire d'empêcher cette fermeture qui risque de découpler le milieu politique du reste de la société... La communication politique permet, par exemple, de prendre en compte le discours des mouvements sociaux qui immanquablement surgissent entre deux élections et qui à l'occasion de certains conflits peuvent parfaitement remettre en cause l'autorité, parfois la légitimité et la représentativité, de ceux qui gouvernent. La communication politique sert à gérer la contradiction principale du système politique démocratique : faire alterner un système d'ouverture aux problèmes nouveaux et un système de fermeture destinée à éviter que tout soit en débat permanent sur la place publique.

Pour gérer cette double fonction d'ouverture et de fermeture, la communication politique assure trois fonctions. D'abord, elle contribue à **identifier** les problèmes nouveaux qui surgissent, les hommes politiques et les médias jouant ici un rôle essentiel. Ensuite, elle favorise leur **intégration** dans les débats politiques du moment en leur assurant une sorte de légitimité. Le rôle des sondages et des hommes politiques est ici sensible. Enfin, elle facilite **l'exclusion** de thèmes qui ne sont plus l'objet de conflits ou sur lesquels un consensus temporaire existe. Là aussi, le rôle des médias est important par la place qu'ils accordent aux thèmes débattus sur la place publique.

Ces trois fonctions sont assurées de manière simultanée, sans d'ailleurs que personne ne les maîtrise. C'est la spécificité et la force de la communication politique que d'assurer cette triple fonction : elle est en quelque sorte « le poumon » de la démocratie. Ce rôle essentiel est cependant variable selon les contextes historiques, les situations normales étant en politique relativement rares ! Dans chacune des trois situations les plus caractéristiques, une des trois logiques de discours se trouve privilégiée.

En période **d'élection**, les sondages jouent un rôle considérable puisque chacun essaie de savoir à l'avance ce que pourra être le résultat, ceux-ci étant pour le moment le seul instrument représentatif permettant une telle approximation. A chaque campagne, on constate cette prééminence des sondages de plus en plus nombreux, et de plus en plus souvent commandés et publiés par les médias. Ils ont presque tendance à devenir l'agenda de la campagne, rendant plus difficile la nécessité pour les hommes politiques de préserver une logique d'analyse autre que celle issue de la simple interprétation des sondages. En période électorale, la communication politique est en tous cas le plus souvent dominée par une logique de sondages, même si évidemment, l'enjeu n'est pas au plan de l'opinion publique mais à celui de l'électorat.

En situation **normale**, entre deux élections, la communication politique est surtout animée par les médias qui jouent au mieux leur rôle en faisant remonter les événements et les problèmes qui ne sont pas vus par le milieu politique. Ils assurent là une fonction de « veille démocratique » devenant en quelque sorte le cordon ombilical qui relie la classe politique inévitablement refermée sur elle-même au reste de la société. Certes, les hommes politiques sont des élus en contact permanent avec les circonscriptions, mais le jeu politique et l'exercice du pouvoir imposent souvent leurs règles entre deux élections. Les médias, en informant, sont en réalité les principaux facteurs d'animation et de renouvellement d'une communication politique qui tend naturellement à se refermer sur elle-même.

En situation de crise politique intérieure ou extérieure, l'équilibre de la communication politique est encore différent, dominé par la prééminence des hommes politiques. L'urgence de la situation, l'importance de l'action et des décisions à prendre mettent l'homme politique au centre de la communication politique. Le rythme des événements et leur caractère inattendu diminue momentanément le rôle de l'opinion publique et l'intérêt des sondages, car la responsabilité des acteurs dans de telles situations est rarement d'agir en fonction de l'opinion publique. Si dans de telles situations les hommes politiques n'assurent pas cette maîtrise de la communication politique, le risque est que ce soient les médias qui le fassent, comme on le voit souvent en situation de crise.

4. La communication, « le moteur » de l'espace public.

L'existence de la communication politique, à la fois comme réalité empirique et concept fondamental d'analyse pour les démocraties dans les sociétés de masse présente cinq intérêts du point de vue de la théorie politique.

Elle est d'abord la preuve qu'il **n'y a pas d'antagonisme structurel** entre les groupes sociaux, la communication politique impliquant l'échange, donc la reconnaissance de l'autre, c'est-à-dire de l'adversaire. Elle prouve qu'il existe un espace où peuvent s'échanger les discours politiques contradictoires. De nombreux auteurs ont insisté sur le fait que l'apparition de la démocratie était liée à la constitution d'un espace public, mais pour reconnaître la plupart du temps que les conditions de fonctionnement de cet espace public, dans une société de masse n'étaient plus réunies. La dégradation du « public », constitué hier d'individus librement regroupés et dénaturé aujourd'hui en une sorte de « masse » ainsi que l'omniprésence des médias et des sondages expliqueraient la dénaturation de l'espace public dans la démocratie de masse.

La théorie de la communication politique montre au contraire que non seulement l'espace public n'est pas détruit mais que son fonctionnement, à l'échelle de la démocratie de masse, est directement lié à la communication politique. Quant aux médias et aux sondages, ils n'ont pas non plus dénaturé l'espace public, tel qu'il fut pensé au XVIII^e siècle, mais simplement ont permis son adaptation dans un cadre sociologique et politique radicalement différent. La communication politique, sans être la seule, est probablement une des conditions les plus importantes du fonctionnement de l'espace public élargi.

Mais cette approche a rarement été abordée tant l'analyse critique est prompte à dénoncer les dégradations et les dénaturations d'un système qui évidemment était paré, hier, de toute les qualités.

La mise en valeur du rôle central de la communication politique présente un intérêt complémentaire ; déplacer l'éternelle question de la tyrannie des médias et des sondages, ces derniers ne détruisent ni la politique, ni la communication politique, mais sont au contraire une de ses conditions structurelles de fonctionnement. Leur rôle effectif est en outre très distinct l'un de l'autre et doit le rester, pour le bon fonctionnement de la communication politique et plus largement pour celui de l'espace public et de la démocratie.

Le second intérêt est de retrouver l'importance des acteurs derrière les discours. Les logiques contradictoires qui sont au cœur de la communication politique sont en réalité incarnées par des acteurs. D'ailleurs, cette revalorisation du rôle des acteurs est parallèle à celle de la communication, car si celle-ci est une nécessité structurale, elle n'est rien sans le processus dynamique et instable d'échange des discours qui s'y déroule. Elle ne signifie pas que les acteurs « communiquent » mieux, mais qu'elle est l'espace où ils peuvent s'opposer, sans mettre en cause le fonctionnement de la démocratie moderne.

Le troisième intérêt, est de montrer l'autonomie des trois logiques de la politique, de l'information et de la communication. Cette autonomie a une conséquence importante du point de vue de la démocratie : rappeler la séparation qui s'est produite entre la logique de l'information des médias et la logique de la communication de l'opinion publique. On a vu qu'historiquement les deux étaient liées, mais aujourd'hui, notamment à travers la croissance du secteur de l'information et de l'industrie des sondages, les différences de nature entre ces deux

genres d'information apparaissent. Les médias plus que jamais trouvent leur légitimité dans la valeur de l'information liée au projet démocratique politique, alors que l'opinion publique est liée à une légitimité de la communication et de la représentativité. Cette autonomisation de l'opinion publique par rapport à l'information est probablement un des acquis les plus importants consécutifs à la mise à jour du rôle essentiel joué par la communication politique. Elle traduit le changement de statut de l'opinion publique qui est à la fois le concept de référence indispensable au fonctionnement de l'espace public depuis le XVIII^e siècle, en même temps qu'un ensemble de problèmes et de préoccupations peu maîtrisables, mais indispensables au jeu politique.

Autrement dit, l'émergence de la communication politique comme lieu autonome d'échange de discours contradictoires exprime **deux changements qualitatifs dans nos démocraties** : d'une part une séparation entre la logique des médias et celle de l'opinion publique qui depuis le XVIII^e siècle étaient plutôt liées, et d'autre part une position contradictoire des trois discours par rapport à la question de la représentativité de l'opinion publique.

Le quatrième intérêt est de montrer que cette conception de la communication politique est essentiellement dynamique. L'idéal de la communication politique est une certaine égalité de tension entre les trois logiques constitutives, mais cet équilibre est rare, ne serait-ce que parce que les trois logiques de discours n'obéissent pas au même rythme et que le contexte historique introduit sans cesse des facteurs de déséquilibre. C'est pourquoi la communication politique est un modèle d'analyse dynamique et constitue un révélateur de l'état du système politique. Les situations de déséquilibre sont nombreuses et parfois dangereuses pour la vie politique, mais il est difficile de les évoquer ici faute de place.

Le cinquième intérêt de cette théorie de la communication politique est de montrer que si la communication joue un rôle essentiel dans nos démocraties, la politique domine toujours. La communication ne se substitue pas à la politique mais lui permet d'exister, et l'on peut même avancer l'hypothèse que la reconnaissance de ce niveau de fonctionnement de la communication politique est le signe d'un bon fonctionnement de la démocratie et d'une certaine maturité politique. Maturité au sens où sont acceptés, dans la gestion nécessairement contradictoire des intérêts, les deux paramètres complémentaires de la communication et de la politique.

On peut d'ailleurs arriver à constituer **une fonction d'agenda**¹³ de la communication politique, comme il y en a pour les médias. Simplement elle est plus compliquée à construire car elle englobe beaucoup plus de paramètres, dont ceux des médias. L'objectif est le même : arriver à comprendre à chaque instant l'état de la communication politique, la manière dont se pondèrent les différentes logiques, les forces et les faiblesses ainsi que les risques de déséquilibres structurels. Naturellement cette fonction d'agenda est différente selon les trois situations de la politique (élection, normale, crise) mais au sein de chacune d'elles il peut être très utile pour comprendre les équilibres et les déséquilibres.

En quelques sorte l'agenda de la communication politique à un moment donné constitue une photographie non seulement de la politique, mais plus généralement du système démocratique.

La communication politique regroupe finalement trois phénomènes simultanés. Elle est une **réalité** visible tous les jours par le biais des discours que s'échangent les acteurs légitimement autorisés à s'exprimer. Elle est en outre un **niveau de fonctionnement** nouveau de la politique lié à l'extension de la démocratie avec l'accroissement du nombre de problèmes faisant l'objet d'un traitement politique et le nombre de ceux qui y participent, et d'autre part à l'augmentation de la visibilité du jeu politique avec les médias et les sondages. Elle est enfin un **concept distinct** de l'espace public indispensable à la compréhension du fonctionnement des démocraties pluralistes de masse. Autrement dit, la communication politique est à la fois un phénomène visible, un niveau de fonctionnement et un concept adéquat aux phénomènes politiques contemporains.

En écartant une théorie trop mièvre de la communication, qui rêve d'un âge idéal de la fusion, ou son contraire qui prédit le règne de la manipulation, elle sauve aussi la politique. Elle rappelle que l'essence de la politique, même à l'heure de la communication et du rapprochement inévitable des visions du monde, reste l'affrontement des points de vue dans la perspective d'en faire triompher une sur les autres.

Finalement, la communication politique apparaît comme le facteur d'organisation de l'irrationalité politique dans un cadre communicationnel.

1. Voir à ce propos :

- STEVENS, John D: « Historical Research on Political Communication » in *Political Communication — Issues and Strategies for research*, London, Sage, 1975, p. 263-283,
- BLUMLER, Jay G. and Michaël GUREVITCH « Towards a comparative Framework for Political Communication Research », p. 165-195, in Steven H. CHAFFE (Ed) *Political Communication — Issues and Stratégies for research* — Londres, Sage, 1975.
- NIMMO, Dan D. & SANDERS, Keith: « The Emergence of Political Communication as a Field », Introduction p. 11-39 — in NIMMO, Dan D. et SANDERS, Keith R, (Ed) *Handbook of Political Communication*, Sage, Londres, 1981.

2. Cf. de ce point de vue NIMMO Dan D & SANDERS Keith R: *Handbook of Political Communication* op. cit. — parties II et III (p. 195-467) qui étudient ce qui relève du champ de la communication politique ; le langage politique ; la rhétorique politique ; la publicité politique ; les débats politiques ; la communication et la socialisation politique ; la communication et les campagnes électorales ; les communications de masse et l'opinion publique ; la communication et la politique publique ; la rhétorique des mouvements politiques ; le gouvernement et les médias ; les hommes politiques et la presse...

3. Cf. :

- HERMES 4: Dominique REYNIÉ ; *Le Nombre dans la politique moderne*. Dans ce numéro.
- HERMES 2: *Cognition, Communication et Politique* « Masses et politique » — Paris, Éditions du CNRS, 1988.
- REYNIÉ, D — Théories du Nombre (p. 95-105)
- DESROSIERES, Alain: *Masses, individus, moyennes: la statistique sociale au XIX^e siècle*, p. 41-67.
- MACHEREY, Pierre: *Figures de l'Homme d'en bas* — p.67-89.
- KELSEN, Hans: *La notion d'Etat et la Communication sociale* p. 134-169.
- MOSCOVICI, Serge: *L'âge des foules*, Paris, Fayard, — 1981.
- HERMET, Guy: *Le peuple contre la démocratie*, Paris, Fayard, 1989.

4. NIMMO, Dan D. & SANDERS, Keith R: « Constructing the realities of a pluratic field » in *Handbook of Political Communication*, op. cit. p.651-675.

- CAYROL, R.: *La Nouvelle communication Politique*, Paris, Larousse, 1986.
- FERRY, J.M.: *Habermas: une éthique de la communication*, Paris, PUF, 1987.

- HABERMAS, J.: *Théorie de l'agir communicationnel*, Paris Fayard, 1987.
- HABERMAS, J.: « La raison communicationnelle: une autre voie pour sortir de la philosophie du sujet » — in HABERMAS, J.: *Le discours de la philosophie moderne* — 12 conférences, Paris, Gallimard, 1988, p.348-397.
- MISSIKA, J.L. et WOLTON, D.: *La folle du logis — la télévision dans les sociétés démocratiques*, Paris, Gallimard, 1983, notamment: « Le nouvel Espace Public » (p.303-327).
- 5. Sur les relations entre médias et politique**, voir notamment
- DENTON, Robert E. JR & WOODWARD, Gary C.: « Mass Media in Politics » in *Political Communication in America*. N.Y., Praeger, 1985, p. 139-198.
- BLUMLER, J.G., CAYROL R., THOVERON, G.: *La télévision fait-elle l'élection?* Paris, Presses de la FNSP, 1978.
- LANG, Gladys Engel & LANG, Kurt: *Politics and Television*, Reviewed, Sage, London, 1984.
- MEADOW, R.B.: *Politics and communication*, Ablex Publishing, 1981.
- WEAVER, David: « Media Agenda Setting and Elections: Assumption and implications », in *Political Communication research*, David, L. Paletz, Ed., Norwood. N.J., Abtex Publishing, 1987 p. 176-194.
- Sur les relations entre médias et opinion publique**,
- DENTON, Robert E.JR et WOODWARD, Gary C.: « Politics, communication and Public Trust » in *Political Communication in America*, op. cit., p. 327-357.
- LEMERT, JB: *Does Mass communication change public opinion after all*, Nelson Jall, Chicago, 1981.
- ZUKIN, Clitt: « Mass Communication and Public Opinion » in *Handbook of Political Communication*, Op cit, p. 140-204.
- Sur les relations entre opinion publique et politique.**
- ARON, R.: « Les sondages d'opinion et la politique » in *Science et Théorie de l'opinion publique. Hommage à Jean STOETZEL*, Ed. Retz, Paris, 1981 ; p. 119-131.
- BLUMLER, Jay G.: « Election Communication and the Democratic Political System » in *Political Communication Research*, op.cit, p.167-176.
- EDELTEIN, Alex S.: « Communication Perspectives in Public Opinion: Traditions and Innovations », commentaires in *Communication Yearbook 11*, ANDERSON, Sage, Ed, Londres, 1988, p.502-547.
- 6. Sur le problème des recherches quantitatives dans la société de masse.**
- CONVERSE, Jean M.: *Survey Research in the United States, Roots and Emergence (1890-1960)*, University of California Press, Berkeley, 1987.
- Collectif pour une histoire de la statistique*, Paris, INSEE ; Tome 1,1976.
- PORTER, Theodore M.: *The Rise of Statistical Thinking (1820-1960)*, Princeton, University Press, 1986.
- 7. Sur les rapports entre opinion publique et communication:**
- PADIOLEAU, J.: « De l'opinion publique à la communication politique », in *L'Opinion Publique : examen critique, nouvelles directions*. PADIOLEAU J. Paris, Mouton, 1981, p. 13-61.
- Voir aussi un des textes fondateurs essentiel: ALLPORT, F.G.: « A la recherche d'une science de l'opinion publique » — in *L'Opinion Publique : examen critique, nouvelles directions*, op. cit., p. 127-145.
- HALL, P.M.: « Une analyse interactionniste de la politique » in *L'Opinion Publique : examen critique, nouvelles directions*, op. cit, p. 287-336.
- 8. Sur le statut et le rôle des intellectuels.**
- ARON, Raymond: *L'opinion des intellectuels (1955)*, Paris, Calmann-Lévy, 1968, Gallimard-Idees.
- ARON, Jean-Paul: *Les Modernes*, Paris, Gallimard, 1984.
- BESNIER, Jean-Michel: *La politique de l'impossible — L'intellectuel entre révolte et engagement*. Paris, La Découverte, 1988.
- BENDA, Julien: *La trahison des clercs*, 1927, Paris, Pluriel, 1977.
- BOURRICAUD, François: *Le bricolage idéologique*, Paris, PUF, 1980.
- BOURDIEU, Pierre: *Homo academicus*, Paris, Ed. de Minuit, 1984.
- DEBRAY, Régis: *Le pouvoir intellectuel en France*, Paris, Ramsay, 1979.
- FERRY, Luc — RENAUT, Alain: *La pensée 68, essai sur l'antibumanisme contemporain*, Paris, Gallimard, 1985.
- GREMION, Pierre: *Paris — Prague — La gauche face au renouveau et à la répression tchécoslovaque (1968-1978)*, Paris Julliard, 1985.
- ORY Pascal et SIRINELLI Jean-François: *Les Intellectuels en France: de l'Affaire Dreyfus à nos jours*, Paris, A. Colin, 1986.
- ORY, Pascal: *L'entre deux Mai — Histoire culturelle de la France: Mai 68 — Mai 81*, Paris, Le Seuil, 1983.
- SARTRE, Jean-Paul: *Plaidoyer pour les Intellectuels*, Paris, Gallimard, 1972.
- SIRINELLI, Jean-François; « Les intellectuels » in *Pour une histoire politique* sous la direction de R. REMOND, Paris, 1988, p.199-232.
- VERDES-LEROUX Jeannine; *Le réveil des somnambules — Le Parti communiste, les intellectuels et la culture (1956-1985)*, Paris, Fayard, Ed. de Minuit, 1987.

WINOCK Michel: *Histoire politique de la revue Esprit*, Paris, Seuil, 1975.

9. Cf. HABERMAS, Jürgen: *L'Espace Public* (1962), Paris, Payot, 1986.

BERELSON B.R. & JANOWITZ: *Public Opinion and communication* — N.Y. Glencoe — 1950.

FERRY, Jean-Marc: « les transformations de la Publicité politique », dans ce numéro d'Hermès.

10. Sur l'opinion publique.

PADIOLEAU, Jean: *L'Opinion publique, examen critique, nouvelles directions*, op cit. Les problèmes posés par la définition empirique de l'opinion publique avec la naissance des sondages sont bien présentés dans l'introduction de Jean PADIOLEAU et dans le texte de F.G ALLPORT — 1937 qui fut publié dans le 1er numéro de *Public Opinion Quarterly* en 1937.

BON Frédéric: *Les sondages peuvent-ils se tromper?* Paris, Calmann-Lévy, 1974.

BRULE Michel: *L'empire des sondages — transparence ou manipulation?* Paris, Laffont, 1988.

BECKER Jean-Jacques: « L'opinion » in *Pour une histoire politique* sous la direction de R. REMOND Paris, le Seuil, 1988, p. 161-184.

LIPPMANN: *Public Opinion*, MacMillan, New York, 1932.

LAZARSFELD, Paul: « Public opinion & the classical tradition », in *Public Opinion Quarterly*, 21, 1957, p.39-52.

LANCELOT, Alain: « Sondages et démocratie » in *SOFRES Opinion Publique*, Paris, Gallimard, 1984, p.257-267.

TARDE Gabriel: *L'Opinion et la foule* Paris, Alcan, 1901, réédition présentée par D. REYNIE, PUF, 1989.

Opinion publique et démocratie — Collectif — Séminaire dirigé par MANIN, B., PASQUINO, D., REYNIE, D. Programme sur les Sciences de la Communication — CNRS 1987 — A paraître PUF 1989.

OZOUF, Jacques: « L'opinion publique: Apologie pour les sondages *Faire de l'histoire, Nouveaux objets* sous la direction de LE GOFF, J et NORA P, Paris, Gallimard, 1974.

Public Opinion Quarterly, hiver 1987, 50ème anniversaire, vol 51. Supplément consacré à l'évaluation critique des rapports entre sondages et opinion publique et aux principaux problèmes pour l'avenir, Textes notamment de DAVIDSON Phillips W., CONVERSE Philip. E., BENIGER James R.

STOETZEL Jean et GIRARD Alain — *Les sondages d'opinion publique*, Paris, PUF, 1973.

11. L'approche critique est très ancienne.

Un texte célèbre parmi les plus critiques est sans doute: BLUMER H.: « L'opinion Publique d'après les sondages d'opinion » (1948), in *L'Opinion Publique, examen critique, nouvelles directions* dirigé par J. PADIOLEAU (op cit), voir aussi W. MILLS C.: *Power, Politics, Peoples* — London, Oxford University Press, 1967.

BOURDIEU Pierre: « L'opinion publique n'existe pas » *Les Temps Modernes*, 318, Janvier 1973, p. 1292-1309.

CHAMPAGNE, Patrick: « Le cercle politique. Usages sociaux des sondages et nouvel espace politique » in *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 71-72, mars 1988, p. 71-98.

NOELLE-NEUMANN, Elisabeth: *The spiral of Silence*, Chicago University Press, 1984, voir le texte traduit dans ce volume.

12. Cf. dans ce même numéro de Hermès: *Les médias, maillon faible de la communication politique*, il y est notamment montré l'intérêt théorique et pratique du maintien, par l'intermédiaire des médias, d'une définition et conception de l'opinion publique, indépendante de celle des sondages.

13. BREGMAN, Dorine: « La fonction d'agenda, une problématique en devenir ». Voir dans ce numéro.

ROGERS, Everett & DEARING, James W.: « Agenda Setting Research: Where it has been, where it is going? in *Communication Yearbook*, vol. 11, Sage, 1988, p. 555-606.