

Congrès AFSP Toulouse 2007

Table ronde 4

« La médiatisation du politique. Regards croisés, regards comparés »

Session 3

NOLLET Jérémie (CERAPS)

jeremie.nollet@univ-lille2.fr

**L'économie journalistique de l'action publique.
Les ressorts sociaux de la dépendance aux médias des politiques de sécurité sanitaire
des aliments.**

Le 25 octobre 2000, alors que l'affaire de la « vache folle » a envahi massivement la « une » des journaux depuis quelques jours, le Président de la République, Jacques Chirac, annonce en Conseil des ministres l'interdiction immédiate des farines animales¹. Cette décision inattendue surprend d'autant plus que le gouvernement a pris en charge depuis quelques jours la préparation de cette mesure techniquement complexe à mettre en œuvre. Le ministre de l'Agriculture, Jean Glavany, résume l'effet produit par la déclaration présidentielle : « Stupeur devant cette démagogie : 'Je sais que ce n'est pas possible mais je vais le dire quand même car c'est ce qu'attend l'opinion...' »² Évidemment, ce bref compte-rendu du conseil des ministres n'est pas dénué de considération politique. Malgré tout, elle donne bien à voir la critique ordinaire de la prise en compte de l'attention médiatique dans les décisions publiques. Il est en effet rituel de pointer les obsessions communicationnelles des gouvernants, qui délaissent les « vrais » enjeux au profit des « coups » médiatiques. Mais ce type de critique se condamne à une certaine inefficacité dans la mesure où elle se contente généralement de pointer les « dérives » individuelles de tel ou tel homme politique, accusé de s'adonner avec trop de complaisance à la communication médiatique.

Nous voudrions dans ce texte reprendre cette question du « pouvoir » des médias³ sur l'action publique en substituant des explications sociologiques aux imputations de responsabilités individuelles. Loin d'être le fait de ministres ou de hauts-fonctionnaires un peu trop portés vers la communication, cette dépendance de la fabrication des politiques publiques aux jeux et enjeux médiatiques est désormais une règle de fonctionnement normal pour les agents et les institutions étatiques impliqués dans la fabrication des politiques publiques (ministères, parlement, etc.). En effet, la prise en compte des contraintes médiatiques est inscrite dans les structures mêmes des champs politique et bureaucratique. Le fonctionnement de ceux-ci est plus que jamais tourné vers les enjeux médiatiques [Champagne, 1990]. Les pratiques politiques ou bureaucratiques, mais aussi les compétences et capitaux spécifiques, les principes de division du travail, de hiérarchisation (c'est-à-dire les formes de sanction et de consécration, les définitions de l'excellence) et de construction des enjeux, bref l'économie générale de ces espaces sociaux sont *en partie* redéfinis en fonction des conditions pratiques et symboliques d'accès aux médias et donc des règles de fonctionnement du champ

¹ Merci à Nathalie Ethuin pour son aide au cours de la préparation laborieuse de ce texte.

² Jean Glavany, *Politique folle*, Paris, Grasset, 2001, p. 14

³ Pour ne pas trop alourdir le style, on emploiera les termes de « médias » et de « journalisme » de façon synonymique pour désigner l'espace du journalisme généraliste commercial (en France).

journalistique⁴. Ce faisant, c'est la façon de produire des politiques publiques qui se trouve affectée. L'objectif de cette contribution est d'esquisser les grandes lignes de cette économie des champs politique et administratif sous emprise journalistique, afin de montrer en quoi les processus de production des politiques publiques sont durablement transformés. Il s'agit donc de rendre visibles des phénomènes structuraux de dépendance à la fois pratique et symbolique au champ journalistique. Plus précisément, nous voudrions montrer que les acteurs politiques et administratifs les plus médiatisés tendent à monopoliser le pouvoir de décision⁵ si bien qu'ils soumettent celle-ci aux exigences hétéronomes de la communication médiatique.

Pour étayer cette hypothèse, nous travaillons empiriquement sur la gestion politico-administrative de la maladie de la « vache folle »⁶ (cf. encadré ci-dessous) et, plus généralement des politiques publiques de sécurité sanitaire des aliments. Ce cas nous paraît exemplaire des transformations de l'action publique sous l'emprise du journalisme : les propriétés ainsi mises en évidence se retrouvent dans de nombreux autres cas empiriques. Le travail de terrain vise à reconstituer les conditions sociales du travail de production de ces politiques publiques et d'y repérer les formes de prise en compte des « contraintes » médiatiques. Plus précisément, une série d'entretiens avec les acteurs politiques (membres des cabinets ministériels) et administratifs (haut-fonctionnaires) des politiques publiques permet de revenir sur les prises de décisions, sur les conditions pratiques du travail politique ou administratif et sur leur rapport aux médias. Ces entretiens sont complétés par une analyse prosopographique de ces acteurs, et par une étude de documents (rapports parlementaires, ouvrages d'acteurs politiques, administratifs ou scientifiques, littérature grise...). Enfin, une analyse de corpus de presse permet d'objectiver les catégories de l'entendement journalistique sur l'action publique mais aussi de repérer dans les écrits les traces des jeux sociaux de coproduction de l'information que nous prenons pour objet.

Après avoir rappelé les principales règles de fonctionnement du champ journalistique mises en évidence par la sociologie du journalisme (I), nous montrerons comment elles affectent l'économie des champs politique (II) et bureaucratique (III), transformant ainsi les conditions pratiques et idéologique de production des politiques publiques. Forts de cette analyse (esquissée à gros traits), nous pourrons alors revenir rapidement sur les analyses classiques des effets des médias sur les politiques publiques afin d'en relever quelques angles morts (IV).

⁴ Sur les règles de fonctionnement du champ journalistique, cf. Dominique Marchetti, 1997.

⁵ La forte teneur symbolique des prises de décision publique [Edelmann, 1991] fait de celles-ci un enjeu prioritaire de légitimation médiatique.

⁶ Cette expression désigne le développement de l'action publique autour de la maladie animale (encéphalopathie spongiforme bovine, ESB) et sa forme humaine (le nouveau variant de la maladie de Creutzfeldt-Jakob, nvMCJ). Pour des explications sociologiques de la médiatisation de cette affaire, voir Champagne, 2000.

Les crises de la « vache folle » en France et leur gestion

Si l'ESB apparaît en 1985 en Grande-Bretagne, le premier cas français n'est recensé qu'en 1991. Les premières mesures prises par le ministère de l'Agriculture (Direction générale de l'alimentation, DGAL) et le ministère des finances (Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, DGCCRF) qui sont à ce moment les seuls à avoir des compétences sur ce problème, passent alors du *containment* (embargo sur la viande britannique, les farines animales...) à des mesures habituelles de gestion d'épizootie (prophylaxie, déclaration obligatoire de la maladie, grandes restrictions de l'usage des farines...). Progressivement, des mesures sont prises en raison d'une suspicion de contamination humaine. Ainsi, suivant une sorte de « principe de précaution » avant l'heure, l'incorporation de certains tissus bovins à risque sont interdits dans la fabrication des petits pots pour bébés à partir de 1992 (cette interdiction ne sera pérennisée qu'à la faveur de la crise de 1996).

Mais c'est le 20 mars 1996, avec l'évocation par le ministre britannique d'une possible transmission à l'homme (sous la forme du nouveau variant de la maladie de Creutzfeldt-Jakob, nvMCJ) de la maladie de la « vache folle » que débute ce qu'il est convenu d'appeler « crise ». Cette annonce, très largement reprise dans les médias, est suivie de nombreuses mesures nationales et communautaires (ce qui ne manque pas de provoquer quelques grandes batailles diplomatiques à Bruxelles) : nouvel embargo, mise en place d'un premier système de traçabilité, mesures d'abattages massifs, création d'un comité d'experts (dit « comité Dormont »)... Le premier cas de décès dû au nvMCJ en France est annoncé le 5 avril 1996⁷. Des mesures sont prises pour aider les éleveurs ou rétablir la confiance des consommateurs dans la viande bovine française.

Le rapport de la mission d'information parlementaire est publié le 21 janvier 1997. La loi du 1^{er} juillet 1998 transforme profondément le paysage institutionnel du secteur de la « sécurité sanitaire » : création de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA), de l'Institut de veille sanitaire (InVS) et du Comité national de sécurité sanitaire (CNSS).

En octobre-novembre 2000, une conjonction de révélations journalistiques relance la « crise de la vache folle » en France et aboutit notamment à l'interdiction totale des farines animales réclamée par le Président de la République au nom du « principe de précaution », en fonction d'enjeux davantage médiatico-politiques que sanitaires.

Les conditions sociales de l'accès à l'espace médiatique

Si passer dans les médias est devenu une quasi-obligation au sein du champ politique (et, dans une moindre mesure, dans le champ bureaucratique), cela ne s'improvise pas. Il faut rendre efficaces les stratégies d'accès aux médias [Schlesinger, 1992] en les ajustant aux conditions sociales de production de l'information, c'est-à-dire au travail des journalistes. Pour comprendre les transformations des champs politique et bureaucratique, pensées en tant qu'ajustement aux contraintes inhérentes à la médiatisation, il faut donc d'abord rappeler les règles de fonctionnement du champ journalistique auxquelles vont se trouver confrontées les pratiques politiques et bureaucratiques⁸.

Les cadrages journalistiques comme contrainte symbolique pour l'accès aux médias

Un acteur politique ou administratif passera d'autant plus facilement dans les médias que la vision d'un problème public (et des solutions) qu'il promeut sera compatible avec la vision

⁷ Aujourd'hui 20 décès sont imputés au nvMCJ en France.

⁸ Des travaux de sociologie des mobilisations ont pu montrer de façon comparable que l'usage de la communication médiatique par certains mouvements sociaux a imposé de nouvelles façons de se mobiliser [Champagne, 1984 ; Derville, 1997 ; Neveu, 1999].

journalistique dominante de ce problème. Pour le dire de façon plus rigoureuse, le champ journalistique fonctionne comme un espace des discours possibles, légitimant certains discours (et locuteurs) et disqualifiant d'autres. Les prises de positions des acteurs politiques et administratifs qui cherchent à accéder aux médias ont d'autant plus de chance d'être bien reçues dans le champ journalistique qu'elles se conforment aux principales propriétés de la représentation journalistique dominante de l'affaire de la « vache folle ».

La première de ces propriétés consiste à construire la « vache folle » comme un enjeu sanitaire, c'est-à-dire un problème pour la santé humaine. L'essentiel des discours médiatiques porte en effet sur l'action des gouvernants (nationaux ou européens) pour préserver la santé de la population. Or, si cette représentation du problème peut paraître évidente *a priori*, puisque l'ESB est à l'origine d'une maladie humaine (la maladie de Creutzfeldt-Jakob), elle ne l'est pas tant en réalité. Au moment des faits, la qualification de ceux-ci dans d'autres espaces sociaux était bien différente. Ainsi, dans le champ bureaucratique la quasi-totalité des solutions à ce problème relèvent de mesures vétérinaires (santé des animaux) et alimentaires (sécurité des filières industrielles agro-alimentaires). Comme pour les affaires du « sang contaminé » ou de l'amiante, ce cadrage sanitaire est donc le produit de logiques spécifiquement journalistiques [Marchetti, 1997 ; Henry, 2000]⁹. Il va peser sur les prises de décision, notamment au moment de certains arbitrages qui privilégient les impératifs de santé humaine à toute autre considération.

Par ailleurs, la couverture journalistique de la « vache folle » se caractérise par la fragmentation de cette question en micro-enjeux plus ou moins techniques (la maladie est-elle transmissible à l'homme ? faut-il interdire les farines animales ? faut-il revenir sur l'abattage systématique d'un troupeau où une bête malade a été détectée ?). A cela s'ajoute une tendance à la personnalisation et à la dramatisation de l'action publique. Les journalistes généralistes qui s'emparent du traitement de la « vache folle »¹⁰ travaillent notamment beaucoup à décrypter et à commenter les stratégies des acteurs politiques et leurs prises de positions distinctives [Neveu, 1997 ; Legavre, 2005] : « petites phrases », annonces de décisions, etc. Cela donne une représentation très biaisée du jeu politique. Les échanges de « coups » politiques sont structurés en fonction d'une opposition bipolaire autour de l'action du gouvernement : les prises de positions politiques ont peu ou prou pour principe fondamental la critique ou la légitimation de l'action gouvernementale. Ainsi, la critique politique à l'endroit de la majorité prend souvent la forme d'une dénonciation de l'inefficacité des mesures gouvernementales ou de l'incompétence des responsables gouvernementaux. Le ministère de l'Agriculture (et sa Direction générale de l'alimentation), la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (Ministère de l'économie et des finances) voire le Premier ministre font l'objet de critiques les stigmatisant comme mauvais « gestionnaires » du problème, incapable de défendre les intérêts des consommateurs. A l'inverse, l'annonce (et la mise en scène) de mesures sanitaires (embargo

⁹ Parmi les explications de l'insistance sur les aspects potentiellement humains d'une maladie animale, les contraintes économiques croissantes qui pèsent sur le champ journalistique [*Actes de la recherche en sciences sociales*, 2000] sont souvent avancées : pour maximiser l'audience (et les ressources publicitaires), les journalistes sont incités à trouver des sujets et des « angles » présumés intéresser le plus de lecteurs ou de spectateurs possibles. Cela conduit à adopter des sujets « grands publics », tels que ceux sur la santé, qui abondent notamment sur les couvertures de la presse magazine (régimes alimentaires, sexualité, etc.). Ainsi, « angler » un sujet sur la « vache folle » sur ses conséquences humaines est une « évidence » de la pratique journalistique car ces aspects du problème sont réputés intéresser davantage les lecteurs. Mais au-delà de ces explications économiques, le cadrage médiatique de la « crise de la vache folle » est redevable de la division du travail journalistique en diverses spécialités [Marchetti, 2002, 2006]. Ainsi, la focalisation des questionnements journalistiques sur la dimension humaine de l'ESB s'explique en partie par le fait que ce dossier a été saisi très tôt par des journalistes des rubriques médicales [Marchetti, 1997 ; Champagne, 1999].

¹⁰ D'abord des correspondants de la presse écrite et des agences à Bruxelles et à Londres, puis des journalistes politiques, des éditorialistes, ainsi que des reporters TV ou radio.

sur la viande britannique, interdiction totale des farines animales...) par des ministres sert tout autant à régler les problèmes « sur le fond » qu'à parer les critiques des concurrents politiques sur le fonctionnement de l'État. Ce faisant, la représentation journalistique de l'action publique concernant la « vache folle » prend très largement la forme d'échanges politiques sur des questions « techniques » et fragmentées. Les prises de position autour de l'action gouvernementale ont davantage pour principe des considérations techniques d'efficacité (à l'aune de critères liés à la construction journalistique des problèmes) plutôt que des divergences idéologiques sur les fins de l'action publique. Ce jeu de prise de position politique remet peu en cause les limites de l'espace des choix politiques possibles. Comme le souligne Anne-Marie Gingras, « les phénomènes de personnalisation, dramatisation et fragmentation limitent considérablement l'utilisation des schémas conceptuels pouvant nous aider à acquérir une compréhension plus raffinée des réalités sociales et politiques. Or, les abstractions, les idéologies, les grands groupes humains, les phénomènes structurels, les tendances, les structures de pouvoir et les processus politiques fournissent des cadres de référence et de compréhension des réalités politiques sans lesquelles les messages politiques et les nouvelles nous arrivent d'une manière impromptue et incompréhensible. » [Gingras, 1995 : 42] Les questionnements sur les causes des problèmes et les finalités structurelles des politiques publiques restent secondaires. Les décisions publiques sont présentées comme essentiellement techniques et sur le mode de « causes sans adversaires » [Juhem, 2001] faiblement arrimées à des idéologies (c'est-à-dire des grilles de lectures globalisantes de la société aptes à opposer des groupes sociaux). Alors que le problème est complexe, les responsabilités diverses et les causalités difficiles à établir, la mise en cause des insuffisances de l'action de l'État à prévenir puis gérer la maladie et ses conséquences est un des schémas interprétatifs les plus souvent mobilisés.

La vision journalistique du problème de la « vache folle » prend ainsi la forme d'une *affaire*, générant des imputations de responsabilité, notamment à l'égard des gouvernants (les ministres, mais parfois aussi les administrations). Ces représentations journalistiques de l'action publique sont d'autant plus répandues que le journalisme d'investigation s'impose comme modèle d'excellence professionnelle et promeut de nouveaux principes de jugement des activités politiques [Marchetti, 2001] : honnêteté et compétence personnelles, « transparence », efficacité et réactivité des décisions publiques, etc.¹¹ Parce que le respect de ces principes est une condition de possibilité de l'accès aux médias, les acteurs des champs politique et bureaucratique vont les intégrer à leurs propres pratiques.

Les contraintes pratiques du travail journalistique

Si cette « contrainte » *symbolique* détermine les prises de position politique et bureaucratique des acteurs qui cherchent à accéder à l'espace public médiatique, le fonctionnement du champ journalistique fait également peser des « contraintes » *pratiques* sur les acteurs médiatisés des champs politique et bureaucratique. Il faut donc revenir rapidement sur les logiques pratiques de production de l'information [Marchetti, 1997] pour comprendre les contraintes qui contribueront à déterminer les logiques pratiques des prises de position politique et bureaucratique.

Les pratiques journalistiques sont très fortement déterminées par le poids croissant de la télévision dans le champ journalistique. La domination du journalisme de télévision redéfinit

¹¹ Plus généralement, ce modèle professionnel tend à s'imposer dans d'autres spécialités journalistiques, qui, délaissant leur rapport spécifique à leur secteur (bienveillance avec leurs sources d'information, connaissance des enjeux spécifiques, etc.), cherche à devenir un journalisme « comme les autres », c'est-à-dire fondé sur une expertise critique [Padioleau, 1976], cherchant à mettre à jour des « scandales » en dévoilant des faits cachés et considérés comme déviants par rapport à une norme morale.

le journalisme autour de nouveaux critères d'excellence : importance de l'image (voire du spectaculaire, du dramatique), raccourcissement des formats, accélération du rythme de production de l'information et impératif de réactivité, etc. Ces propriétés du travail journalistique sont confortées par les modalités actuelles des concurrences professionnelles internes au champ journalistique qui prend la forme d'une compétition pour l'audience et l'obtention de *scoops*. Selon l'idéologie professionnelle des journalistes, pour se démarquer sur le marché de l'information et pour convaincre le lecteur (ou le spectateur) que son journal (ou son JT) est celui qu'il faut « consommer », il importe d'être le premier à « sortir » l'information. Cette définition de l'excellence journalistique est au principe des aspects les plus structurants de la couverture journalistique de l'ESB. Par exemple, dans un article publié le 20 octobre 2000 *Libération*, s'appuyant sur les déclarations d'agents de la DGCCRF, révèle que les services des Fraudes tolèrent des traces de farines animales (0,3%) dans l'alimentation des bovins alors qu'elles sont interdites pour ces animaux. Cet article est largement repris dans la presse. L'importance de ces reprises, qui montre bien l'importance d'une telle information, concourt, avec quelques autres « événements », à la mise en « crise » de la « vache folle » fin 2000. Celle-ci aboutira à l'annonce par J. Chirac, le 7 novembre 2000 de l'interdiction totale des farines animales.

De cette conception du travail journalistique découlent plusieurs conséquences très pratiques qui ne sont pas sans effet sur les acteurs politiques ou bureaucratiques qui cherchent à « passer » dans les médias. La première est qu'un des aspects du métier de journaliste consiste à entretenir des relations de confiance avec ses « sources » d'information pour qu'elles acceptent, de temps en temps, de « lâcher » des informations en avant-première (c'est-à-dire avant la conférence de presse, avant la publication officielle du rapport, etc.). Les journalistes et les acteurs des politiques publiques sont liés par un travail relationnel mutuel. Cela implique, très concrètement, un fort investissement de temps et de moyens matériels pour les acteurs politiques ou administratifs qui ont besoin d'accéder fréquemment aux médias. Une autre propriété du travail journalistique est son urgence. Pour que l'information vendue ne soit pas périmée (c'est-à-dire déjà donnée par les concurrents), les articles doivent être écrits dans la journée, les sujets audiovisuels doivent être réalisés dans la demi-journée. Les journalistes doivent donc enquêter, comprendre et mettre en forme des informations souvent complexes dans un temps court¹². Les journalistes s'adaptent à ces contraintes par des routines qui permettent de faire l'économie de recherches incertaines, et qui pèsent sur les activités de leurs « sources » d'information. Ainsi, pour s'ajuster à cette contrainte d'urgence des journalistes, l'information donnée par les « sources » doit être immédiatement disponible et mise en forme (illustrations, résumés simples de volumineux rapports, données statistiques agrégées, infographies...). De même, on sollicitera les « sources » dont on sait qu'elles sont disponibles rapidement et aux horaires des journalistes, ou qu'elles s'expriment de façon simple et concise. Pris par le temps, un journaliste sera tenté de chercher un « bon client » dans son « carnet d'adresses »... ou dans les articles de ses concurrents. Ainsi, ce sont souvent les mêmes porte-parole qui sont invités, les mêmes experts qui sont sollicités. Cette focalisation de l'attention journalistique sur certaines personnes ou institutions, qu'il est désormais convenu d'appeler la *circulation circulaire* [Bourdieu, 1996] de l'information, est renforcée par le souci d'éviter les « ratages », c'est-à-dire de ne pas avoir une information que la concurrence donnera. Activité chronophage d'entretien de bonnes relations, urgence et réactivité, focalisation de l'attention médiatique sur quelques acteurs (d'où d'une impression de « lynchage »...)... : ces propriétés du travail journalistique se retrouvent transférées dans

¹² Cette forte contrainte s'accroît avec les exigences de rentabilité des entreprises de presse. Obligés d'être productifs, les journalistes doivent réaliser toujours davantage de sujets dans la semaine. Cette tendance est accentuée par les progrès techniques du métier de journaliste (informatisation, développement des moyens de communication...) qui permettent de travailler plus vite, et justifient des compressions de personnel.

les champs politique et bureaucratique par l'intermédiaire des acteurs qui cherchent à accéder aux médias.

Le travail politique sous dépendance journalistique

Sans faire un bilan exhaustif des ajustements des activités politiques aux médias, nous voudrions maintenant montrer en quoi la contribution d'agents et d'institutions du champ politique à la production des politiques publiques est partiellement déterminée par les contraintes du journalisme.

Principales propriétés de l'économie journalistique du champ politique

Les principales propriétés de l'emprise du journalisme sur les processus de production des politiques publiques sont liées de la monopolisation tendancielle du pouvoir de décider par les acteurs les plus exposés à la médiatisation (car leur carrière politique dépend de cette forme de consécration), dans la mesure où la décision politique revêt un enjeu de communication extrêmement important.

Dans le champ politique, l'essentiel du travail d'action publique revient aux postes les plus exposés à l'attention des médias, et donc les plus engagés dans le jeu d'accès à l'espace médiatique. L'essentiel des mesures destinées à gérer la maladie de la « vache folle » sont préparées, décidées et mises en œuvre par les ministères. Les acteurs politiques les plus influents sur la production des décisions publiques sont les ministres et leur proche entourage (conseillers techniques...) ainsi que le chef de gouvernement qui, dans certains cas, ont un rôle décisif d'arbitrage. Ainsi, avant la « crise » de 1996, les principales mesures¹³ sont toutes d'origine ministérielle. Elles sont élaborées par les services des administrations centrales (DGAL et DGCCRF principalement). Certaines « remontent » au cabinet pour validation par les conseillers du ministre ou le ministre lui-même. Lors des « crises » de 1996 et 2000, les mesures sont souvent prises par les ministères¹⁴. Mais, à la différence de la période précédente, elles sont généralement « prises », c'est-à-dire annoncées et assumées publiquement, mais aussi contrôlées directement, par les ministres, voire le Premier ministre. En fait, parmi toutes les mesures issues des « crises » de la « vache folle », seule la loi de sécurité sanitaire des aliments (1^{er} juillet 1998) est à l'initiative d'un autre acteur du champ politique : le Sénat¹⁵. Or ces acteurs qui monopolisent le pouvoir d'agir dans le champ

¹³ Interdiction de l'importation des farines animales britanniques pour l'alimentation des bovins (août 1989), puis des abats spécifiés (février 1990) ; Classification de l'ESB comme maladie à déclaration obligatoire (juin 1990) ; Interdiction de l'utilisation des farines de viande dans l'alimentation des bovins (juillet 1990) ; Décision d'abattre tout le troupeau si un animal est atteint (mars 1991) ; Interdiction de tissus d'origine bovine dans les compléments alimentaires et produits destinés à l'alimentation infantile (1992) ; Extension aux ovins et caprins l'interdiction d'utiliser dans l'alimentation animale des farines de viande (1994).

¹⁴ **Les principales mesures de la « crise » de 1996 :** Embargo (bovins vivants, viande, produits d'origine bovine) décrété dès le lendemain de l'annonce du ministre britannique ; Abattage de 76 000 veaux d'origine britannique élevés en France (décision du ministre de l'Agriculture) ; Installation d'un comité interministériel d'experts sur les encéphalopathies subaiguës spongiformes transmissibles (ESST) et les prions, présidé par le professeur Dominique Dormont ; Mesures visant à intensifier la recherche sur l'ESB ; plan d'urgence pour venir en aide aux éleveurs (Conseil des ministres) ; Nouvelles restrictions sur l'utilisation de farines animales dans l'élevage (annonce du Premier ministre) ; Mise en place dans chaque département d'une « cellule de crise » pour l'aide aux éleveurs bovins.

Les principales mesures de la « crise » de 2000 : Interdiction totale des farines. Campagne de publicité pour rassurer le consommateur sur la qualité des contrôles et des produits vendus. Aide de 3,2 milliards de francs à la filière bovine.

¹⁵ Elle fait suite à un rapport parlementaire datant de janvier 1997.

politique sont aussi les acteurs politiques les plus impliqués dans les activités de médiatisation. Premier ministre, ministres, Président de la République (bien qu'il soit assez marginal dans l'action publique), ainsi que quelques responsables de l'opposition, sont surreprésentés dans les médias [Darras, 1995]. Ces rôles politiques sont en effet les mieux adaptés aux routines du travail journalistique¹⁶ : ils sont les mieux placés pour mettre en œuvre des pratiques de communication particulièrement bien ajustées au fonctionnement du journalisme (émissions de TV, visites de terrain, conférences de presse) ; ils sont les mieux dotés en ressources communicationnelles (services de communication, conseillers...) ; ils sont les plus aptes à être personnifiées par un acteur politique individuel (par opposition aux institutions collectives que sont l'Assemblée nationale ou le Sénat) ; leur fonctionnement permet mieux que les institutions à délibération collective (assemblées, partis) une réactivité ajustée au rythme de production de l'information, etc. La relation causale qui lie accès aux médias et accès aux positions politiques de pouvoir est circulaire. Si pour un acteur politique accéder à ces positions politiques prestigieuses (et détenir le capital politique afférent) est une ressource pour accéder aux médias, le capital médiatique est une ressource nécessaire pour accéder à un poste de ministre et y rester. Ces acteurs sont donc soumis à des sanctions hétérogènes (côte de popularité, commentaires quotidiens des éditorialistes, visibilité permanente) et doivent ajuster leurs pratiques politiques à ces logiques. Au total, il apparaît que le travail proprement politique de décision publique (parfois choisir, et toujours assumer la décision de son institution) est fortement soumis aux logiques journalistiques. A l'inverse, les mécanismes plus autonomes qui pourraient soumettre la décision à d'autres logiques politiques se trouvent affaiblis.

Cette domination des rôles politiques situés dans le pôle gouvernemental du champ politique ne peut en effet se comprendre que de façon relationnelle. Elle est la manifestation d'un affaiblissement du contrôle de deux autres types d'institutions politiques sur le travail gouvernemental : les partis politiques et les assemblées parlementaires. La médiatisation de la vie politique renforce la domination – déjà largement consacrée par les logiques institutionnelles de la V^{ème} République – de l'exécutif sur le législatif. Pris dans une contrainte de légitimation médiatique, les ministres cherchent à contrôler leur communication, ce qui implique de maîtriser les activités qu'ils partagent avec le parlement. Ce phénomène est particulièrement visible en ce qui concerne la production de la loi. On ne peut mieux dire le contrôle des ministères sur ces actes politiques investis d'une forte charge symbolique (parce qu'ils sont une des manifestations les plus médiatisées des activités politiques de gouvernement) qu'en rappelant que 90% des lois environ résultent de projets de loi¹⁷, c'est-à-dire de l'initiative gouvernementale. Pour en revenir à notre cas d'étude, il faut concéder que la seule intervention décisionnelle du parlement à propos de la « vache folle », la loi du 1^{er} juillet 1998¹⁸, est une loi d'initiative parlementaire. Pour autant, le processus reste bien contrôlé par le gouvernement, notamment parce qu'un certain nombre d'arbitrages sur

¹⁶ Plusieurs explications peuvent être avancées. Les évolutions de la division du travail journalistique [Legavre, 2005] sont déterminantes : l'avènement d'un journalisme de décryptage des jeux politiques personnalisés (supplantant un journalisme parlementaire qui relayait les débats en assemblées) ou encore la spécialisation thématique des journalistes sur le modèle de l'expertise critique (les journalistes médicaux couvrant largement les activités du ministre de la santé, etc.) au sein des rédactions favorisent la mise en scène des acteurs de l'exécutif.

¹⁷ Par opposition aux propositions de loi, émanant des assemblées parlementaires.

¹⁸ Loi n° 98-535 (promulguée le 1^{er} juillet 1998) relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme. Elle crée notamment le Comité national de sécurité sanitaire (CNSS), l'Institut de veille sanitaire (InVS) et l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA).

l'économie de la loi ont été effectués par la Premier ministre¹⁹. Les cabinets ministériels exercent un fort contrôle du processus législatif. Ils disposent d'une expertise technique pour suivre les débats, préparer les amendements mais aussi chercher des soutiens politiques parmi les parlementaires (notamment dans les groupes parlementaires majoritaires). L'intensité de ce travail de contrôle de l'activité législative du parlement s'explique par l'importance symbolique que représente la production des lois dans une compétition politique fortement médiatisée. Autre forme d'intervention parlementaire sur l'activité de l'exécutif, les questions au Gouvernement sont soumises à pareille logique. On peut en effet faire l'hypothèse que la médiatisation conduit à une certaine ritualisation et banalisation des séances de questions au gouvernement. L'argumentation politique qu'y développent les ministres semble davantage destinée à la télévision qu'aux parlementaires. Il s'agit surtout de mettre en valeur les membres du gouvernement, comme on le voit dans les comptes-rendus de ces séances à la télévision : si les réponses des ministres y figurent presque systématiquement, la question du parlementaire y est beaucoup moins souvent rapportée. En fait, si le Parlement peut rivaliser médiatiquement et donc politiquement avec le gouvernement, c'est en réinvestissant à nouveaux frais une prérogative ancienne : les missions d'enquête parlementaire. Ces commissions donnent aux parlementaires l'occasion de créer un événement politique particulièrement *newsworthy*²⁰ car elles reviennent sur des problèmes qui ont largement été traités par les médias (souvent sur le registre du « scandale ») dans les mois précédents. Ce mécanisme de retour sur l'actualité bénéficie pleinement de la logique du précédent qui est souvent au principe de la construction journalistique de l'actualité. Par ailleurs, ces commissions passent d'autant mieux dans les médias qu'elles développent en général un sens de la justice compatible avec celui mis en avant par les journalistes : il y a accord sur la désignation des problèmes et des fautes, les « coupables » sont souvent les mêmes, etc.²¹ Avec pas moins de cinq rapports en cinq ans, la production des deux assemblées parlementaires en la matière a été abondante au cours de l'affaire de la « vache folle ». Ce phénomène n'est pas sans conséquence sur la production des politiques publiques car ces enquêtes concourent puissamment à stabiliser les redéfinitions des problèmes et des solutions²² qui seront au principe des décisions publiques.

L'autre évolution qu'il convient de souligner pour comprendre l'emprise croissante des médias sur les décisions publiques est la faiblesse relative du pouvoir de contrôle des partis politiques sur les gouvernants. Comme le souligne Michel Offerlé, « la prétention que pouvaient avoir les partis à monopoliser la production de problèmes et de solutions politiques est obsolète. Il en va de même du poids que les partis en tant que tels peuvent prétendre exercer sur l'agenda politique et sur les référentiels des politiques publiques. » [Offerlé, 2004 : p. 32] En effet, en matière de sécurité sanitaire des aliments, les partis politiques restent cantonnés dans un rôle de soutien (parlementaire, discursif...) de la politique gouvernementale. Leur rôle d'initiative des mesures politiques et de contrôle des ministres est marginal. Une première explication réside dans le fait que c'est davantage dans l'entourage des ministres que s'inventent les mesures prises et leurs principes justificateurs : cabinets, services ministériels, voire groupes de réflexion plus ou moins informel, des instances

¹⁹ Par exemple, à l'issue d'une réunion interministérielle, mardi 26 août 1997, Matignon a tranché contre le projet issu du rapport sénatorial de créer une seule agence pour la sécurité sanitaire des aliments et des médicaments. C'est donc le Premier ministre qui prend la décision de créer deux agences : l'AFSSA et l'AFSSAPS.

²⁰ C'est-à-dire correspondant bien au sens pratique de l'actualité en fonction duquel les journalistes hiérarchisent les informations.

²¹ Au-delà de notre enquête sur l'ESB, le cas de la commission d'enquête parlementaire sur l'affaire dite « d'Outreau » semble exemplaire de la tendance de l'enquête parlementaire à faire de la « justice médiatique ».

²² Selon des catégories hétéronomes consacrées par les médias (par exemple, pour les politiques alimentaires : principe de précaution, séparation évaluation / gestion des risques, etc.)

d'expertise ou *think-tanks*, etc. Or ces institutions sont peu soumises aux logiques proprement partisans²³. Cela tient notamment au fait que la production des politiques publiques de sécurité sanitaire des aliments est très largement dépendante de la gestion « en direct » de la crise par les ministères. Ces politiques ne sont pas la mise en œuvre d'un projet partisan élaboré *a priori*. Si le contrôle des partis sur le gouvernement et donc sur la production des politiques publiques est faible, c'est également parce que la carrière des ministres semble davantage dépendante du capital médiatique détenu que des soutiens (investiture, promotion interne...) et des sanctions fournis par les partis. Ainsi, certains des ministres les plus en vue dans les médias à propos du dossier « ESB » et les plus influents dans la redéfinition des politiques publiques de sécurité sanitaire des aliments sont connus pour être des « électrons libres » par rapport à leur parti politique. Le cas le plus exemplaire est celui de Bernard Kouchner²⁴ : il n'exerce pas de responsabilité au sein du PS et doit son accession au poste de ministre moins à une consécration politique (fruit d'un travail politique d'ascension interne) qu'à d'autres réseaux (associatifs) et son capital médiatique [Lefèbvre et Sawicki, 2006 : p. 89].

Pour résumer, l'accumulation de capital médiatique agit comme une ressource permettant plus ou moins aux professionnels de la politique de s'autonomiser des instances de consécration et de sanction les plus autonomes : partis politiques, mandats électifs (dont l'accès est plus ou moins contrôlé par les partis *via* les investitures...). Se faire connaître et reconnaître dans les médias permet d'autant mieux de s'imposer dans le champ politique que le fonctionnement de celui-ci valorise de telles ressources. Ce faisant, il soumet les stratégies des responsables politiques (et notamment leurs décisions en matière de politiques publiques) à des exigences et des considérations hétéronomes.

Un exemple de décision gouvernementale sous l'emprise du journalisme (l'interdiction des farines animales)

Ces quelques propriétés de l'économie médiatique du champ politique, qui font reposer l'essentiel de la contribution politique à la fabrication des politiques publiques sur les acteurs les plus totalement impliqués dans une lutte symbolique dont les modalités pratiques sont structurées selon des logiques et des contraintes du champ journalistique, permettent de mieux expliquer sociologiquement les prises de décision politiques en rendant raison des logiques spécifiques des acteurs. La prise de décision sur l'interdiction totale des farines animales est un cas exemplaire.

Celle-ci intervient à l'automne 2000, suite à la réapparition du problème de la « vache folle » à l'agenda médiatique, après la première « crise » de 1996. Cette seconde mise en crise de l'ESB repose très largement sur des logiques proprement journalistiques de construction d'un événement. C'est en effet la coïncidence en quelques jours de faits relatifs à l'ESB qui va conduire les journalistes à se focaliser à nouveau sur le problème de la « vache folle », alors que, de l'avis de la plupart des acteurs, toutes les mesures nécessaires pour contrôler la maladie et ses conséquences sont prises à cette date. Tout (re)commence le 8 juin 2000, lorsque le gouvernement lance un nouveau programme de dépistage des animaux infectés (le test *Prionics*) qui prévoit de tester 48 000 animaux avant la fin de l'année, dans trois régions parmi les plus touchées par l'ESB (Bretagne, Normandie, Pays de Loire). Avec le recours à ce

²³ Par exemple, on constate une baisse de l'adhésion partisane des membres des cabinets ministériels [Mathiot et Sawicki, 1999 : p. 19].

²⁴ Il est ministre de la Santé d'avril 1992 à mars 1993, secrétaire d'État de juin 1997 à juillet 1999 puis ministre délégué de février 2001 à mai 2002. Plus généralement, il est au centre d'une équipe de haut-fonctionnaires (dont la plupart participeront à ses cabinets ministériels) qui est réputée être la cheville ouvrière des mutations des politiques de sécurité alimentaire.

nouveau test, beaucoup plus efficace que les précédents, le nombre de cas d'ESB détectés croît mécaniquement dans les mois qui suivent, si bien que l'actualité de l'autonomie 2000 est rythmée par les annonces de la découverte de nouveaux cas de « vache folle »²⁵. A cette hausse du nombre de cas connus, s'ajoute la révélation par *Libération*, le 20 octobre 2000, du fait que les services des Fraudes tolèrent des traces de farines animales dans l'alimentation des bovins malgré leur interdiction pour cette utilisation. Le lendemain un nouvel événement vient alourdir le dossier ESB : suite à la mise en vente de viandes provenant d'animaux suspectés d'être atteints de l'ESB, une chaîne de supermarchés demande immédiatement à ses clients de rapporter la viande de bœuf sous toutes ses formes achetée depuis le 7 octobre. Les mesures de communication (habituellement très routinières et techniques) destinées à organiser le rappel d'un lot cèdent la place à une intense médiatisation²⁶. Pour finir de consacrer l'événement, le 26 octobre 2000 est publié au Royaume-Uni le « rapport Phillips », bilan accablant d'une commission d'enquête qui souligne les nombreuses erreurs du gouvernement britannique face à la gestion de la maladie de la « vache folle ».

Avec cette suite d'événements, le problème de l'ESB revient à l'agenda médiatique, dans un climat de grande tension. Face à ce retour en force de la « vache folle » à la « une » de l'actualité, le gouvernement ne peut rester inactif sans s'exposer à de probables critiques qui seraient initiées ou tout au moins relayées par les médias. L'annonce de décisions devient nécessaire. Toute la difficulté pour la production d'une décision publique tient au fait que les divers événements qui se télescopent cette semaine-là renvoient à des aspects très divers de la gestion de la maladie de la « vache folle », et non à un même problème auquel on peut apporter une solution unique et efficace. Le débat sur les solutions à apporter à ce « problème » se focalise alors sur l'interdiction totale des farines animales²⁷. À la toute fin du mois d'octobre, le gouvernement sollicite un avis de l'AFSSA qui doit être rendu au premier trimestre 2001. Le 6 novembre, la télévision montre pour la première fois une victime de la forme humaine de la maladie de la « vache folle » ; l'image a d'autant plus de retentissement que les symptômes de la maladie sont tristement spectaculaires. Le même jour, les décisions (dénuées de tout fondement scientifique) de plusieurs maires d'interdire la viande de bœuf dans les cantines scolaires sont relayées dans les médias. Le 7 novembre, alors que le gouvernement travaille depuis quelques semaines à l'interdiction totale des farines animales, le Président de la République (J. Chirac) intervient par l'intermédiaire d'une très solennelle allocution radio-télévisée pour demander l'interdiction, « sans retard », des farines animales. L'annonce impromptue surprend les services administratifs qui n'avaient pas terminé de régler les lourds problèmes techniques inhérents à la mise en œuvre de cette mesure. Celle-ci est d'ailleurs très largement considérée comme inutile²⁸ : loin d'être une réponse technique au problème, elle s'explique avant tout par les jeux proprement politiques, eux-mêmes structurés par les logiques de fonctionnement du champ médiatique. Cette mesure de politique publique, qui est indissociablement un « coup » politique²⁹ [Dobry, 1990 : p. 21], prend une forme et

²⁵ « Soixante-cinq cas de "vache folle" décelés depuis le début de l'année », *Le Monde*, 17 octobre 2000, p. 40.

²⁶ Ce type d'information qui, dans un autre contexte aurait donné lieu à quelques rappels dans les flashes radio et un encart dans la PQR, va même susciter un éditorial dans *le Monde* (24 octobre 2000).

²⁷ Cette mesure répond d'autant moins aux problèmes rencontrés en ce mois d'octobre 2000 que les farines animales sont interdites pour l'alimentation des bovins depuis plusieurs années. Mais on soupçonne des contaminations marginales liées à l'usage des farines pour l'alimentation d'autres espèces animales.

²⁸ C'est par exemple ce que laisse entendre en entretien ce fonctionnaire de la DGCCRF, grand spécialiste des questions d'alimentation animale : « C'est la mesure d'interdiction totale des farines. C'était une décision à caractère politique. Mais les mesures avaient été prises préalablement, et on peut penser que tout ce qui avait été fait avant permettait... l'affaire était réglée pour moi, quand on a tout interdit. »

²⁹ Dans un contexte de précampagne présidentielle, il s'agit pour un des candidats potentiels de se démarquer de son concurrent.

des modalités bien faites pour être médiatisées. Ses conditions pratiques d'énonciation sont ajustées aux contraintes inhérentes aux règles de fonctionnement du champ journalistique. Sur la forme, l'annonce est « spectaculaire », en raison de la solennité de l'allocution présidentielle. Plus fondamentalement, la mesure est conforme aux attentes journalistiques, plutôt qu'elle ne s'ajuste aux propriétés intrinsèques du problème. Elle est parfaitement adaptée à l'espace des possibles constitué par les discours médiatiques : ceux-ci structurent une économie symbolique qui impose certaines contraintes de forme aux prises de position politiques et circonscrit la contribution des acteurs politiques à la production des politiques. Certains arguments généraux et consensuels, consacrés par les médias, ont une grande efficacité politique et pèsent sur les choix politiques : transparence, principe de précaution, séparation des intérêts économiques et sanitaires, primat des impératifs de santé humaine (quels que soient les coûts et bénéfices des mesures prises)... Or l'interdiction totale des farines animales favorise de façon écrasante les préoccupations sanitaires face à toute autre considération (conséquences économiques de la mesure, difficulté de sa mise en œuvre, etc.). D'un point de vue pratique, elle est rapidement préparée, ce qui lui permet de s'insérer avec succès dans la suite de faits qui constituent l'événement médiatique³⁰. L'élaboration de cette mesure reste en effet cantonnée à l'entourage proche du Président (quelques conseillers de son cabinet ministériel, quelques avis d'experts scientifiques et le soutien de quelques responsables politiques de l'opposition³¹). Parce qu'elle permet une prise de décision rapide, cette très forte concentration de la décision est une condition de sa réussite médiatique. Mais avec de telles contraintes pratiques de production de la décision, aucun travail collectif de réflexion n'a pu amender sérieusement la mesure. Il ne peut y avoir aucune prise en compte de ses enjeux techniques. Toute l'efficacité de la décision est contenue dans son annonce.

Au total, la production des politiques publiques sous emprise journalistique se fonde sur la confusion entre les échanges de « coups » politiques et la prise de décision. La décision émanant des acteurs les plus dépendants du jeu médiatique, elle est soumise à des logiques exogènes. Il s'agit de répondre dans l'urgence et sans idéologie, ni grande considération de faisabilité technique, à des problèmes largement subis (et non pas construits) par le champ politique. La prise de position du Premier ministre, soumise à l'injonction contradictoire des logiques médiatiques, techniques (anticipation de la mise en œuvre de la mesure) et gestionnaires (prise en compte des divers intérêts économiques et professionnels concernés par cette mesure)³², est condamnée à une moindre efficacité, tout du moins à l'aune des critères d'évaluation imposés dans et par le champ journalistique. Si les échanges de coups politiques, structurés selon des logiques médiatiques, contraignent fortement la production des politiques publiques (notamment pour les questions les plus politisées [Eymeri, 2003]), elles ne les expliquent à elles seules. Ces prises de position ne deviennent politiques publiques que dans la mesure où elles sont converties comme telles par le travail administratif. Lui aussi peut être plus ou moins soumis à des logiques médiatiques.

³⁰ Parmi les causes de ce phénomène, il faut souligner qu'une grande partie du travail des journalistes des rubriques politiques consiste à susciter des « réactions » politiques (avis des ministres, « petites phrases » des leaders de l'opposition, etc.) à l'émergence de nouveaux problèmes, ou à des prises de position antérieures (annonces gouvernementales, attaques de l'opposition, etc.). D'une fabrication extrêmement brève, ce type d'information politique accélère grandement le jeu des prises de position politiques, dans la mesure où il laisse peu de temps aux concurrents pour répondre : pour être efficace dans les médias, une réaction ne peut intervenir qu'après quelques heures de réflexion au plus tard.

³¹ Sur la préparation de ce coup médiatique, cf. Raphaëlle Bacqué, « Jacques Chirac met en cause le gouvernement en rappelant ses propos du 25 octobre », *Le Monde*, 9 novembre 2000, p. 9

³² Sur l'idée qu'une décision publique se prend suivant des injonctions contradictoires, voir le stimulant article de Johanna Siméant [2003].

Le travail bureaucratique sous dépendance journalistique

Bien que les fonctionnaires (notamment ceux de l'administration centrale) soient censés être préservés du verdict des urnes et donc, par anticipation, de celui des médias, on observe une dépendance croissante du travail administratif aux jeux et enjeux de la médiatisation. Trois types d'acteurs, plus exposés aux médias que la moyenne des fonctionnaires, tendent à ajuster les pratiques bureaucratiques au fonctionnement du champ journalistique. Il s'agit des membres des cabinets ministériels, des communicants, et de certains hauts fonctionnaires au profil hétéronome (davantage multipositionnés, politisés et prédisposés à prendre de la distance par rapport aux règles du champ bureaucratique). À l'inverse, les mécanismes décisionnels qui peuvent faire reposer la fabrique des décisions sur des principes plus autonomes sont affaiblis. Ces propriétés de l'économie journalistique du champ bureaucratique se réalisent notamment dans deux dispositifs de production des décisions publiques (la gestion de crise et la mise en programme de l'action publique).

Les facteurs de dépendance au champ journalistique

Un des plus puissants vecteurs du transfert de contraintes médiatiques dans le champ administratif réside dans l'emprise croissante des cabinets sur les services ministériels. Nous l'avons vu, le travail des membres des cabinets ministériels repose en effet sur des contraintes et des considérations politiques. Les décisions n'y sont jamais examinées sous un angle purement technique. Elles intègrent toujours des critères de faisabilité politique, tels que les contraintes d'interministérialité (arbitrages politiques pour les sujets les plus sensibles), les enjeux de la compétition politique, mais aussi l'anticipation de « l'opinion publique » et des retombées médiatiques des actes des ministres. Ce travail de traduction politique de dossiers techniques revient avant tout aux conseillers thématiques qui entourent le ministre. Ils ajustent les décisions préparées par les services administratifs à l'espace des possibles médiatico-politique et gèrent la communication qui prépare, accompagne ou corrige l'annonce des décisions publiques³³. Beaucoup plus soumis aux exigences de la médiatisation que le reste de l'institution ministérielle, les cabinets interviennent de plus en plus souvent dans le travail des services administratifs. Cette perte d'autonomie des services par rapport cabinet est un constat couramment dressé par les hauts fonctionnaires, pour qui la situation devient problématique :

DH : Aujourd'hui on ne peut plus faire un truc sans consulter le cabinet. Alors le cabinet, ce sont des gens qui défilent, qui ne connaissent pas forcément le sujet et qui ne sont pas nécessairement à même de décider. Il faut dire ce qui est...

JN : A partir de quand le recours au cabinet devient indispensable ?

DH : Oh, c'est récent... c'est récent. Avant c'était plus un échange d'informations avec le cabinet...³⁴

De plus en plus souvent, les mesures préparées par les services doivent être contrôlées voire validées par le cabinet du ministre. Ceux-ci cherchent à vérifier que leur publicisation éventuelle n'aura pas de répercussion négative sur l'image du ministre. Cette dépendance aux logiques politiques du cabinet est même anticipée par certains hauts fonctionnaires, comme le montre Jean-Michel Eymeri : « Dans ces « maisons » administratives les plus puissantes, les hauts fonctionnaires comprennent la logique du politique au double sens du verbe puisque, *cum-prehendere*, ils la prennent avec eux, l'insèrent dès l'amont de la décision, l'intègrent dans leur réflexion préparatoire et sont ainsi en mesure d'aller jusqu'au bout de cette

³³ Cet ensemble de tactiques plus ou moins théorisées de gestion médiatique des décisions politico-administratives constitue un véritable art pratique appelé « spin control » [Gerstlé, 2004 : p. 115-117]

³⁴ Entretien avec deux hauts fonctionnaires de la DGCCRF.

préparation, car ce qu'ils produisent n'est pas un exposé d'hypothèses, un avant-projet technique à retravailler par le cabinet mais « le produit final » qui sort des services en bonne et due forme décisionnelle en ayant « intégré tous les paramètres » administratifs – aspects techniques, juridiques, financiers, procéduraux, etc. – et politiques – depuis la mise en cohérence avec la « politique générale du gouvernement » jusqu'aux aspects de « politique politicienne » liés aux équilibres internes à la majorité en passant par l'organisation de la couverture médiatique, les anticipations quant à la côte de popularité du Premier ministre ou encore les effets possibles sur la « crédibilité » de la France dans le monde. » [Eymeri, 2003 : p. 73]

Ces hauts-fonctionnaires sont d'autant plus disposés à s'approprier les modes de pensée et les façons d'agir politico-médiatiques du cabinet ministériel que leur carrière en dépend partiellement. En effet, les sanctions médiatiques peuvent être déterminantes pour la trajectoire de certains hauts fonctionnaires (les directeurs généraux, notamment) : la mauvaise gestion d'une crise (à l'aune des critères médiatiques de la bonne gestion) peut provoquer une mise à l'écart prématurée. Ainsi, les directeurs généraux qui avaient été fortement mis en cause dans les médias lors de la crise de 1996, c'est-à-dire ceux des Fraudes (DGCRRF) et de l'Alimentation (DGAL), se sont retrouvés dans un « placard »³⁵ dans les mois qui ont suivi. Plus généralement, depuis l'affaire du « sang contaminé », le poste de Directeur général de la Santé est considéré à haut risque : depuis les années 1990, la plupart des Directeurs généraux de la santé ont dû quitter leur poste prématurément, à l'instar de Lucien Abenhaïm, « démissionné » après la « canicule » de l'été 2003. Dans ces conditions, il est difficile pour les hauts fonctionnaires d'ignorer l'enjeu que représente la médiatisation de leur activité ainsi que la vision performative de l'action publique qui domine dans les médias. Pour réussir dans ce rôle de haut-fonctionnaire redéfini par des attentes en termes de médiatisation, de nouvelles compétences et ressources sont nécessaires. L'analyse des trajectoires des directeurs généraux qui se sont imposés après la crise de 1996 permet d'objectiver la structure du capital bureaucratique requis pour investir avec succès ce rôle de directeur général³⁶. Pour dire vite, il s'agit de compétences relativement polyvalentes et généralistes, produits d'une multipositionnalité liée à des expériences professionnelles excédant le seul champ bureaucratique (recherche universitaire, direction d'entreprises, etc.), des titres scolaires très « dispersés »³⁷ [Bourdieu et Christin, 1990 : p. 82], etc. Les trajectoires les prédisposent à l'assurance en soit et autorisent l'audace des « coups d'éclat » et des réformes hérétiques (en particulier toutes les formes d'innovations fondées sur une « meilleure » prise en compte des jeux et enjeux médiatiques) : passage par des grandes écoles ; appartenance à des corps prestigieux ; relative jeunesse³⁸ ; carrière rapide puisqu'ils accèdent très tôt à des positions élevées dans l'administration centrale (respectivement 38, 42 et 48 ans), etc. A ces propriétés s'ajoute la détention de capital politique (deux des trois directeurs généraux ayant précédemment exercé des fonctions dans un cabinet ministériel). Ces directeurs sont disposés au travail bureaucratique sous contrainte médiatique : sens de la prise de position politico-médiatique, ressources généralistes pour faire face à ces autres généralistes que sont les journalistes, autorité nécessaire pour monopoliser le pouvoir de décision au sein de son

³⁵ Respectivement en réintégrant la Cour des Comptes et en prenant la présidence du Conseil national de l'alimentation.

³⁶ Voir l'encadré en annexe.

³⁷ L. Abenhaïm est ainsi à la fois docteur en médecine et en science de l'information et de la communication.

³⁸ « Leur "jeunesse" (...) est en fait "précocité", c'est-à-dire possession légitime d'attributs personnels tels que les propriétés attribuées à la personne, les "dons" et les titres, scolaires ou administratifs, qui les sanctionnent et les garantissent et qui, n'étant accessibles d'ordinaire qu'à des âges (biologiques) plus avancés, paraissent extra-ordinaires. "Précocité" qui n'est pas sans lien, même si on ne veut pas le voir, avec le fait qu'ils sont issus de familles de la très haute fonction publique. » [Bourdieu et Christin, 1990 : p. 82].

administration, etc. Pour grossir un peu le trait, on peut conclure que ces managers généralistes, puisque leur carrière les amène à s'investir dans divers champs sociaux (scientifique, politique, médiatique), se retrouvent en quelque sorte dégagés des exigences, des structures et des croyances les plus spécifiquement bureaucratiques, et qu'ils sont socialement disposés rôle ainsi redéfini.

En dehors de l'emprise des cabinets ministériels et de la domination de hauts-fonctionnaires généralistes soumis aux sanctions journalistiques, la conversion des administrations centrales à un impératif médiatique doit beaucoup aux professionnels de la communication [Nollet, 2006]. En effet, à partir des années 1990, la communication publique va se généraliser dans les ministères. C'est par exemple le cas du SICOM, créé au ministère de la Santé en août 1990 [Levêque, 1993]. Cette institutionnalisation de la communication publique dans les ministères se fait selon des modalités qui favorisent l'emprise du champ journalistique sur l'action publique. Elle se traduit notamment par un contrôle accru du cabinet sur la communication du ministère³⁹, et par une remise en cause de l'autonomie des cellules de communication, parfois anciennes, qui existent dans certaines directions générales. Par ailleurs, la communication publique utilisée par les ministères tend à être davantage une communication médiatique plus que « technique ». En d'autres termes, les pratiques de communication cherchant la visibilité médiatique, plus réactives, urgentes et hétéronomes puisque fondées sur l'anticipation d'attentes exogènes⁴⁰ (communication de crise, relations presse, communication interne, sondages, études marketing et connaissance des opinions, etc.) prennent le pas sur une communication plus institutionnelle, proactive, programmatique et bureaucratique (relations publiques, concertation, affichage, site web, accueil). Généralisant de telles pratiques, les communicants concourent à rendre le champ bureaucratique plus dépendant du champ journalistique. Par leurs multiples interventions au sein des services du ministère, ils entretiennent une croyance dans la « transparence », qui érige en priorité le fait de répondre aux demandes des journalistes (et donc de se plier à leurs contraintes) afin d'éviter l'image de censure ou d'opacité souvent associée aux institutions étatiques. Ce faisant, ils sont aussi les promoteurs d'un ajustement aux contraintes médiatiques de l'organisation du travail dans les services ministériels : plus réactive, plus souple, plus transversale, moins hiérarchisée...

Cette montée en puissance des agents hétéronomes (cabinets, hauts-fonctionnaires généralistes, communicants), plus soumis aux logiques médiatiques, a pour corollaire un affaiblissement des agents et des dispositifs qui permettent un fonctionnement autonome du champ bureaucratique.

L'affaiblissement des facteurs d'autonomie

Parmi les conditions sociales du travail bureaucratique propres à mettre à distance les enjeux médiatiques, il faut s'attarder sur les dispositifs de production des « doctrines administratives » [Eymeri, 1999 : 492], c'est-à-dire les mécanismes d'élaboration de la « philosophie » propre à un ministère. Celle-ci borne l'espace des possibles des décisions en cours de préparation sur un type de problème public et garantit de ce fait une relative

³⁹ Comme l'explique ce haut fonctionnaire de la Direction générale de la Santé :

« Est-ce que vous-même vous avez des relations avec les journalistes ? Est-ce qu'ils viennent vous interroger ? Comment ça se déroule ? »

Euh je... C'est très difficile, je vais vous expliquer pourquoi : les cabinets sont effroyablement jaloux de la communication et ne veulent pas que la DGS communique autrement que ce sur quoi ils ont donné un accord. Bon. Cette situation qui est très inconfortable amène le directeur général – tous les directeurs généraux que j'ai connus, y compris celui-là – à dire « c'est moi qui parle et personne d'autre ». »

⁴⁰ Celles des journalistes et/ou de l'opinion publique.

constance des politiques publiques. Les conditions de production et de mise en œuvre de cette doctrine permettent de résister à la construction journalistique des problèmes et des solutions dans la mesure où elles sont produites par des processus indépendants des enjeux de la médiatisation. L'élaboration de la doctrine d'une « maison » administrative se fait par un lent circuit de validation de formulations écrites, émanant des agents du bureau pour être validées par le directeur général, après avoir suivi toutes les étapes (et les subis contrôles) des différents niveaux hiérarchiques. Or, ces conditions institutionnelles d'une réflexion bureaucratique autonome sont en partie remises en cause par les contraintes inhérentes à la médiatisation. Celles-ci favorisent en effet l'adoption de formes d'organisation du travail « assouplissant » les mécanismes de contrôle hiérarchique (notamment en court-circuitant les niveaux intermédiaires) afin de rendre la production des décisions plus réactive donc mieux ajustées à l'urgence journalistique. Le recours à des instances de concertations avec les professionnels d'un secteur est un autre mécanisme autonome de production de la doctrine d'un ministère marginalisé par les contraintes de médiatisation. La production des politiques alimentaires repose en effet traditionnellement sur la concertation avec un ensemble de groupes d'intérêts (représentants du monde agricole, industries agro-alimentaires, etc.). Les instances de concertation ont pour fonction d'être l'interface entre le ministère et son secteur d'action publique. Plus précisément, ils organisent et structurent les rapports de force entre les principaux acteurs d'un secteur de politique publique [Bourdieu et Christin, 1990] et la « doctrine maison » est la traduction de l'état de ce rapport de force. Ainsi, l'intervention auprès du ministère des groupes d'intérêts propres à un secteur permet de contrôler et de stabiliser les principes de l'intervention publique. Une telle concertation avec les différents groupes d'intérêt impliqués dans le secteur (commissions, conseils, etc.) a pour effet de limiter l'espace des décisions possibles (notamment en empêchant un certain maximalisme qui pourrait être contraire aux intérêts économiques ou irréaliste techniquement). Mais ce mode de gestion des relations entre l'État et les groupes d'intérêt a été puissamment disqualifié au nom de la dénonciation de la collusion avec les intérêts économiques. Une des constantes du discours médiatique est en effet de dénoncer la faiblesse « coupable » de la Direction générale de l'alimentation (ministère de l'Agriculture) et de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des Fraudes (MINEFI) à l'égard de certains intérêts économiques. Ainsi, des groupes d'intérêt qui auraient pu faire échec à certaines des mesures les plus radicales (comme l'interdiction totale des farines animales) sont mis à distance. Leurs arguments sont peu audibles en comparaison des attentes de l'opinion consacrées dans les médias.

Ce suivisme politico-administratif de l'opinion se trouve généralement légitimé par les arguments d'autorité de l'expertise scientifique, qui permettent de disqualifier les demandes des groupes d'intérêt. La démonstration scientifique qu'un doute existe, qu'il subsiste un risque, etc. suffit à justifier des mesures qui peuvent paraître excessives aux principaux concernés. Par l'impression de modernité, de neutralité et d'indépendance qu'elle produit, cette façon d'informer les responsables politiques et administratifs bénéficie d'une plus grande légitimité dans le champ politique et dans le champ journalistique. Cet usage de l'expertise comme modalité de gestion des relations du ministère avec ses interlocuteurs permettant de légitimer les mesures maximalistes particulièrement coûteuses et difficiles à défendre face à ses partenaires, a par exemple permis à la France de refuser en 1999 de lever son embargo sur la viande de bœuf en provenance de Grande-Bretagne. Depuis 1996, la France (rapidement suivie par l'UE) avait en effet mis en place un embargo sur la viande bovine britannique. Or, à partir de 1998, l'UE s'engage dans une levée partielle de l'embargo contre le Royaume-Uni. Le 1^{er} octobre 1999, s'appuyant sur un avis défavorable de l'AFSSA, la France décide de surseoir à la levée de l'embargo. Les 28 et 29 octobre, la réunion du Comité scientifique directeur européen rejette, à l'unanimité, les arguments français en faveur

de l'embargo. Pourtant, le 8 décembre, au cours d'une réunion interministérielle consacrée à la « vache folle » faisant suite à un avis de l'AFSSA (daté du 6 décembre) soulignant la persistance de certains éléments de risque, le gouvernement français prend la décision de maintenir l'embargo sur la viande de bœuf britannique « faute de garanties suffisantes » notamment sur la traçabilité et l'étiquetage. Alors que des principes d'action plus autonomes (en l'occurrence les échanges avec l'administration européenne) portaient vers une décision intermédiaire, le recours à l'avis de l'AFSSA – et son usage médiatique – permet de maintenir une position maximaliste, plus « payante » à l'aune de la définition journalistique des problèmes.

Tout se passe donc comme si les décisions publiques sont moins l'arbitrage d'un rapport de force entre acteurs socio-économiques aux intérêts divergents opéré dans le cadre de concertations entre le ministère et les représentants de son secteur, qu'une décision plus autonome prise sur la foi d'une expertise. Ces conditions sociales du travail bureaucratique permettent de comprendre que les catégories d'action publique peuvent fluctuer en fonction des cadrages médiatiques.

Deux dispositifs de production des décisions sous l'emprise du journalisme

La dépendance aux logiques médiatiques de construction et de résolution des problèmes publics est de plus en plus nettement inscrite dans la structure même du champ bureaucratique : organisation du travail, rapports de force entre diverses catégories de fonctionnaires, affaiblissement des instances capables de faire contrepoids aux logiques médiatiques, etc. La remise en cause des conditions institutionnelles de production d'une doctrine autonome et la domination de quelques *managers* généralistes, en ce qu'elles permettent de produire une décision rapide intégrant les divers aspects des problèmes engagés dans la représentation journalistique, apparaissent comme des ajustements aux diverses contraintes médiatiques. Ces propriétés sont au principe de la réorganisation des directions générales qui ont géré les crises de l'ESB et se sont retrouvées exposées aux médias. Comme l'indique la revue interne du ministère de la Santé, « l'affaire dite de “la vache folle” a révélé la nécessité de se doter d'outils pour mieux gérer les situations d'urgence sanitaire, sans altérer les nombreuses tâches au quotidien incombant aux différents services de la DGS⁴¹ ». Après la crise très médiatisée de 1996, les responsables administratifs mettent en place une organisation du travail bureaucratique plus ajustée aux contraintes pratiques imposées par l'impératif de médiatisation. On retrouve cet ajustement dans deux types de dispositifs : les dispositifs de gestion de crise, et la mise en programme de l'action publique.

La gestion des situations d'urgence en matière de sécurité sanitaire « implique une nouvelle organisation des bureaux, une rationalisation d'une série de tâches⁴²... ». Il s'agit de doter les directions générales de règles permettant un fonctionnement plus adapté aux contraintes de « réactivité » et de « transparence » que fait peser la médiatisation d'une crise sanitaire⁴³. Les processus décisionnels sont redéfinis pour doter l'administration d'une capacité à agir rapidement sur le problème émergent et donc ne pas paraître inactif⁴⁴.

⁴¹ *Acteurs*, n° 23, janvier/février 1998, p. 10.

⁴² *Acteurs*, n° 23, janvier/février 1998, p. 10.

⁴³ Le développement des pratiques de la gestion de crise au sein de la DGS avait commencé sous la direction de J.-F. Girard. Celui-ci avait conduit, en 1992, une importante réforme de la DGS, suite à l'affaire du « sang contaminé ». Elle se caractérisait par la prise en compte d'une spécialité médicale dominée : la santé publique.

⁴⁴ Le manque réaction de l'action gouvernementale est en effet la critique la plus fréquente produite par le champ journalistique contre les pouvoirs publics. C'est un des principaux schèmes d'explication du journalisme d'investigation qui, par ses révélations, met en cause l'inaction des services de l'État alors que « l'on savait » qu'il y avait un danger. Bref, moins que les orientations idéologiques des politiques publiques, le jugement

L'organisation du travail de production des décisions est structurée selon un schéma théorisé dans la foisonnante littérature consacrée à la gestion des risques [Fabiani et Theys, 1987 ; Setbon, 2004]. Elle se fonde sur le diptyque évaluation / gestion des risques. Pour résumer, les systèmes de veille sanitaire (statistiques épidémiologiques) désormais pilotés par un bureau *ad hoc*⁴⁵, mais aussi la veille médiatique (revue de presse quotidienne, etc.) permettent de détecter les signes avant-coureurs d'une crise et de lancer l'alerte. Le dispositif de gestion du problème est alors mis en place : il s'agit de la création de la mission « prévention et gestion des situations d'urgence » dont la « cellule d'urgence » constitue la clé de voûte. Celle-ci associe, sans s'enfermer dans un respect scrupuleux des principes hiérarchiques et de la traditionnelle division du travail en bureaux, cinq à dix personnes sous l'autorité d'un « pilote » (le directeur général ou un chef de service) ainsi que les membres de la cellule de communication de la direction. « Un chargé de dossier présente la situation aux participants qui élaborent un plan d'actions, après consultation des différents partenaires intéressés. Des conférences téléphoniques peuvent mettre en relation directe plusieurs intervenants, ce qui permet notamment aux services déconcentrés, le plus souvent en première ligne lors des situations d'urgence, de faire remonter efficacement les informations. Les mesures suivent rapidement : retrait d'un médicament, mise en place d'un numéro vert⁴⁶. » La cellule de gestion de crise peut solliciter diverses expertises, notamment une évaluation des risques, pour prendre des mesures adaptées. On y décide aussi de la communication à mener pour accompagner la gestion de crise. En pratique, cela permet de corriger la traditionnelle lenteur qui a été longtemps tenue pour une des principales causes de la mauvaise gestion des crises dans la mesure où elle ne permettait pas de répondre avec toute la célérité nécessaire aux sollicitations journalistiques, et surtout parce qu'elle retardait les prises de décision. En raison de son organisation (transversale, réactive, pilotée par un responsable proche du champ politique) comme de ses finalités (préservation de l'image médiatique), la gestion de crise est un mode de conduite des politiques publiques très dépendante des enjeux et contraintes du champ journalistique.

Mais la prise en compte des « contraintes » médiatiques dans l'organisation du travail bureaucratique ne s'arrête pas à la gestion des situations d'urgence. Elle apparaît également dans un effort de programmation stratégique à long terme. L'action publique est ainsi restructurée en fonction de grands objectifs thématiques, des « priorités » politiques souvent héritées de l'actualité des mois précédents. Elles permettent de rendre plus spectaculaire l'action publique car elle offre la possibilité d'effets d'annonce (annonce de la nouvelle priorité, annonce de moyens supplémentaires⁴⁷, etc.). Une telle conception de l'action publique permet l'affichage de priorités « concrètes » et « lisibles », c'est-à-dire d'ajuster les catégories d'action publique à une construction journalistique des problèmes (et non en vertu des logiques du travail bureaucratique). C'est le cas de la sécurité sanitaire des aliments, comme redéfinition des politiques publiques alimentaires. Cette priorité politique se décline en une série d'indicateurs statistiques qui permettent tout à la fois une évaluation de la politique publique et une mise en scène de ses résultats, bien faite pour être relayée dans les

médiatique porte sur leur capacité à prendre en charge de façon crédible un problème médiatique (ou susceptible de le devenir).

⁴⁵ Bureau des « Alertes et Problèmes Émergents » (DGS, réforme de 2000) ; bureau « sécurité » (DGCCRF, réforme de 1998) ; bureau « de la gestion des alertes sanitaires » (DGAL, réforme de 1999) qui devient le bureau « de la surveillance des denrées alimentaires et des alertes sanitaires », au sein d'une sous-direction très explicitement intitulée « sous-direction de la sécurité sanitaire des aliments » (réforme de 2002).

⁴⁶ *Acteurs*, n° 23, janvier/février 1998, p. 10.

⁴⁷ Par exemple : « Au cours d'une conférence de presse, mardi 14 novembre, le premier ministre devait annoncer le nouveau dispositif gouvernemental de lutte contre l'extension de la maladie de la vache folle. » (*Le Monde* du 15 novembre 2000, page 8), « Le gouvernement annonce un plan de 3 milliards de francs d'aides aux producteurs » (*Le Monde* du 22 novembre 2000, page 6)

médias en suivant la logique du baromètres (« les chiffres mensuel.. ») ou du palmarès. Assez éloignée des logiques traditionnelles du travail bureaucratique (production de la réglementation, organisation fonctionnelle du travail, etc.), la mise en programme permet un affichage de l'*action*⁴⁸ publique. D'un point de vue pratique, une telle organisation du travail d'action publique repose en effet sur un management par projet qui favorise notamment la « transversalité » dans des institutions dont le fonctionnement était jusque-là très structuré autour de hiérarchies verticales et d'une division fonctionnelle du travail (c'est-à-dire en fonction de types de moyens pouvant être mobilisés sur plusieurs problèmes particuliers). A la DGS, le travail transversal de préparation de ces programmes d'action publique incombe au bureau « Analyse des besoins et objectifs de santé » (situé dans la sous-direction « politique de santé et stratégies », au sein du service « politique de santé et qualité du système de santé ») créé à la faveur de la réforme de 2000. A la DGAL, la coordination en revient à un « bureau des emplois, de l'animation et de l'orientation », créé en 2002. Cela conduit à la mise à l'écart d'un certain nombre d'instances intermédiaires et donne plus de pouvoir dans les arbitrages aux acteurs les plus généralistes (et les plus exposés aux logiques médiatiques) car ils sont les ressources pour diriger des agents aux spécialités disparates.

Au total, le fonctionnement du champ administratif est davantage tournée vers les médias, dans la mesure où s'imposent des acteurs dont les logiques d'action sont plus nettement dépendantes des médias (cabinet ministériel, communicants, hauts-fonctionnaires généralistes ayant partie liée aux processus de médiatisation). A l'inverse, il semble que les agents (fonctionnaires les plus spécialisés) et les dispositifs les plus autonomes ou les plus capables de faire contrepoids à cette logique d'opinion sont affaiblis.

Les ressorts sociaux des effets d'information médiatiques sur l'action publique

Nous l'avons vu, il existe des conditions sociales à l'hétéronomie des champs politique et bureaucratique. Loin d'être mécanique, la dépendance des acteurs politiques et administratifs aux jeux et enjeux médiatiques est le produit des modalités pratiques de fonctionnement des univers sociaux dans lesquels ils évoluent. Cette analyse permet de pointer un angle mort des analyses « classiques » des « effets » des médias sur les politiques publiques, qui utilisent notamment les concepts d'agenda et de cadrage.

Les présupposés mécanistes des effets d'agenda

Sans entrer dans une discussion systématique du concept d'agenda, nous voudrions revenir sur l'articulation qu'un usage routinisé de ce concept opère entre les problèmes consacrés par les médias et ceux donnant lieu à des politiques publiques. L'agenda-setting est « un modèle qui établit une relation causale entre l'importance que les médias accordent à certains sujets (*issues*) et la perception qu'ont les consommateurs de nouvelles de l'importance de ces sujets. Les médias influencent l'ordre du jour des affaires publiques dans la mesure où le public ajuste sa perception de l'importance relative des sujets à l'importance que les médias leur accordent. » [Charron, 1995 : p. 73] Le schème explicatif au fondement de l'analyse en termes d'agenda peut s'énoncer succinctement : les médias agiraient sur les politiques publiques car ils détermineraient les préférences des électeurs, qui eux-mêmes feraient les décisions publiques en élisant les décideurs. Ce type de raisonnement laisse impensée la question des mécanismes de correspondance de l'agenda médiatique à l'agenda politique. Les études d'agenda semblent avoir tout dit une fois qu'elles ont objectivé l'agenda

⁴⁸ Au sens où ce qui est donné à voir est avant tout la capacité d'action du gouvernement, davantage que le « sens » politique des mesures.

des médias ou celui du public, faisant comme si la traduction politique de cette hiérarchie des problèmes publics était évidente et mécanique.

Dans une perspective de sociologie de la communication [McCombs et Shaw, 1972], on s'intéresse aux opérations de sélection des problèmes, de définition d'un ordre du jour, de hiérarchisation des informations... Par exemple, dans un article intitulé « La santé dans l'agenda. Le médiatique, le public et le politique », Jacques Gerstlé [1999] objective les principaux thèmes relatifs à la santé mis en avant par les médias, la place particulière prise par la question du SIDA et la « carrière » de ce problème aux États-Unis. C'est surtout dans la littérature sur l'analyse des politiques publiques que l'usage de ce concept d'agenda est fréquent, puisqu'il permet d'expliquer les changements des politiques publiques par des facteurs politiques [Cobb et Elder, 1983; Kingdon, 1995; Garraud, 1990]. Mais si ce concept donne les moyens de mettre en évidence la circulation d'un problème public de l'agenda médiatique à celui du gouvernement, on ne sait rien des modalités pratiques de cette circulation : comment se fait-il que l'agenda des médias se retrouve dans les politiques publiques ? Pour prendre un exemple évoqué précédemment, si le concept d'agenda met en évidence le rapport entre la stigmatisation médiatique des farines animales et la décision publique de leur interdiction, il n'explique pas comment la première détermine la seconde. Pourquoi les pouvoirs publics prennent-ils la décision d'interdire totalement les farines animales alors qu'elles ont toutes les bonnes raisons techniques de ne pas le faire ? Bref, ce type d'analyse présuppose le pouvoir des médias mais ne le démontre pas. Il ne dit rien sur les médiations institutionnelles et humaines (et leurs logiques sociales) par lesquelles on passe de la construction médiatique des problèmes aux politiques publiques. La seule médiation évoquée entre la représentation médiatique et la décision politique est celle du public. L'agenda journalistique déterminerait l'agenda du public qui lui-même pèserait sur celui des décideurs. Ce présupposé démocratique est assez irréaliste : en faisant comme si la production des politiques publiques était la mise en œuvre des préférences des électeurs (objectivée à travers leurs votes ou des sondages), il néglige l'autonomie des acteurs des politiques publiques. Ce schéma n'est même pas faux, dans la mesure où c'est bien en vertu d'une certaine anticipation des sanctions électorales que les gouvernants « choisissent » de prendre en charge certains problèmes mis à l'agenda journalistique. Mais, ce faisant, il se contente de laisser entendre que les responsables politiques sont « suivistes » presque par nature.

Plus fondamentalement, ce type d'approche centrée sur le concept d'agenda est fondé sur un présupposé intellectualiste qui focalise l'attention du chercheur sur le « problème » (les thèmes ou les termes du problème), c'est-à-dire sur la seule dimension symbolique de l'action publique. Cela revient à s'intéresser aux produits du travail journalistique, mais pas au travail lui-même. Rapportée à l'analyse des politiques publiques⁴⁹, une telle approche apparaît singulièrement biaisée et peu sociologique : elle se désintéresse des jeux d'acteurs, de leurs pratiques, de leurs stratégies, de leurs ressources, de leurs intérêts. Une fois le problème public mis à l'agenda, toute possibilité de jeu et de stratégie des décideurs autour de la définition publique du problème semble impensée. La disparition des acteurs dans l'analyse néglige la multiplicité des usages possibles. Tout se passe comme si l'agenda journalistique devait s'imposer mécaniquement aux politiques publiques.

Un angle mort de l'approche en termes de construction sociale des « problèmes publics » et d'effets de cadrage

Une critique comparable peut être adressée aux approches en termes de construction sociale des problèmes publics. Inspirée par l'importante littérature anglo-saxonne des

⁴⁹ On pense ici aux approches par les problèmes, les idées, les effets d'information...

« social problems », la sociologie du journalisme français a renouvelé la question du rapport entre médias et décision publique. L'analyse se porte sur les processus de construction des problèmes et donc de coproduction de l'information journalistique. En insistant sur la dimension stratégique et concurrentielle de la construction des problèmes, ces approches ont rompu avec l'illusion d'une naturalité des problèmes publics que prend en charge l'Etat. On pense par exemple à la thèse d'Emmanuel Henry sur l'évolution de la prise en charge politico-administrative de l'amiante en fonction de la médiatisation du problème, ou à celle de Dominique Marchetti sur les logiques sociales de la construction médiatique du problème du Sida. Dans cette perspective, un article programmatique de Patrick Champagne revient sur la construction de la « vache folle » [Champagne, 2000] en tant qu'affaire ou scandale de santé publique, ce qui induit un traitement politique particulier. Comme nous l'avons suggéré plus haut, la maladie de la « vache folle » a été cadrée comme un problème de santé publique pour des raisons tenant notamment au fonctionnement du champ journalistique. Cela a eu pour effet de reproblématiser partiellement l'intervention publique sur ce thème : alors qu'avant la « crise » de 1996 les catégories d'intervention étatique faisaient de l'ESB un problème vétérinaire ou agricole plutôt que sanitaire, ce cadrage médiatique a permis l'intervention d'un nouvel acteur qui avait *a priori* peu de compétence dans ce domaine (la Direction générale de la santé). Il semble donc que l'on peut ainsi étudier le problème de la « vache folle » à l'aune de ce concept de cadrage, entendu comme « l'effet la définition d'un problème, d'une situation ou d'un enjeu politique » [Gerstlé, 2004 p. 101] sur les décisions publiques. Mais ce concept ne permet pas de comprendre pleinement par quels mécanismes la définition journalistique des problèmes s'impose à l'action publique. On retrouve le présupposé mécaniste mis en évidence pour les effets d'agenda : tout se passe comme si les politiques publiques étaient dictées par la définition du médiatique problème. Même si la sociologie de la construction sociale des problèmes publics ne néglige pas les acteurs sociaux, puisque les journalistes et leurs sources d'information sont au principe de l'explication sociologique de la production journalistique, elle n'est pas exonérée d'un certain biais intellectualiste. Elle laisse en effet penser que toute l'influence des médias sur l'action publique s'exerce par les effets de cadrage du problème que les journalistes (co)construisent et imposent aux décideurs. Ainsi, on explique sociologiquement la coproduction du problème public mais sa conversion en politique publique semble se faire mécaniquement. Il reste donc encore à se demander pourquoi les producteurs des politiques publiques reprennent à leur compte une telle définition du problème et/ou contribuent à la faire advenir.

Des effets des médias à l'usage des médias

Qu'elles soient ou non « médiacentrique » [Schlesinger, 1992], ces approches ont en commun de restreindre leurs résultats à la seule connaissance de la fabrication de l'information. Une fois celle-ci produite, tout se passe comme si ses propriétés (objectivées par les concepts d'agenda ou de cadrage) s'importaient mécaniquement dans l'action publique. Une analyse relationnelle de la coproduction de l'information devrait examiner non seulement ce que celle-ci fait aux journalistes, mais également aux autres acteurs (les « sources » d'information) impliqués dans ce processus. Faute de cette analyse, on laisse penser que la représentation journalistique de la réalité s'impose « naturellement » aux politiques publiques. Ce décrochage interprétatif [Lahire, 2005 : p. 45] est d'autant plus fréquent que le « pouvoir » des médias est un des présupposés de sens commun les mieux ancrés dans les discours savants ou profanes. On aurait d'autant moins de mal à passer trop vite de la définition médiatique de la réalité à ses conséquences en matière de politique publique que l'on a généralement « envie d'y croire ».

Pourtant il existe des conditions sociales de possibilité à la dépendance des décisions publiques à la construction médiatique des problèmes, même si cela reste très largement « invisible », aussi bien dans l'expérience commune que dans la production scientifique. Pour le comprendre, il convient, comme nous avons tenté de le faire dans les pages qui précèdent, de déplacer le regard porté à cet objet : moins que les effets (massifs, objectifs) des médias sur les politiques publiques, ce sont les usages des médias par les agents sociaux producteurs des politiques publiques qui méritent d'être étudiés⁵⁰. En effet, si les politiques publiques reprennent la définition médiatique des problèmes et des solutions, c'est bien parce que celle-ci est intégrée à certaines étapes des processus sociaux de fabrication des politiques publiques. Pour être plus précis encore, c'est parce que certains acteurs des politiques publiques ont intérêt à contribuer à la fabrication des politiques publiques en suivant ces logiques médiatiques. Les jeux entre acteurs politiques (mais aussi, dans une moindre mesure, entre acteurs administratifs) se font de plus en plus par l'intermédiaire (et donc en fonction) des médias. L'accès aux médias est une préoccupation qui structure les calculs stratégiques et l'échange des coups politiques ou administratifs. Il génère des ressources, des contraintes et des sanctions pour des jeux proprement politiques ou administratifs⁵¹. Bref, il existe un usage stratégique de l'espace médiatique pour les acteurs des champs politique et administratif [Marchetti, 1997 : p. 471 et suivantes]. Ceci impose d'ajuster durablement les pratiques professionnelles afin de favoriser l'accès aux médias, ce qui ne manque pas de transformer ce que font ces acteurs. Au total, ce sont donc les règles du jeu politique ou bureaucratique, les ressources efficaces, les propriétés sociales des acteurs et l'économie générale des champs sociaux qui évoluent à la faveur de cette servitude volontaire (pour ne pas dire stratégique) à l'égard des journalistes. Comme le suggère Pierre Bourdieu, « il s'agit donc d'examiner comment la contrainte structurale que fait peser [le champ journalistique], lui-même dominé par les contraintes du marché, modifie plus ou moins profondément les rapports de force à l'intérieur des différents champs, affectant ce que l'on y fait et ce qui s'y produit et exerçant des effets très semblables dans ces univers phénoménalement très différents. » [Bourdieu, 1996 : p. 80] Les règles du champ journalistique s'imposent de plus en plus – de façon évidemment réappropriée et dans des modalités transformées – dans les champs de l'action publique.

Pour le dire autrement, notre démarche consiste à partir de l'analyse sociologique des politiques publiques pour comprendre où peut se loger le « pouvoir » des médias. Cela conduit à croiser deux traditions d'analyse qui ne se rencontrent guère : la sociologie du journalisme et celle de l'action publique. Et, pour cette dernière, cela implique de se départir de l'abstraction et de l'intellectualisme des courants dominants de l'étude des politiques publiques. Il s'agit au contraire de rentrer dans le détail sociologique de l'action publique, c'est-à-dire de s'intéresser à l'ensemble des transactions à l'intérieur et entre les champs politique et bureaucratique. C'est en effet dans ces multiples opérations, qui constituent la trame quotidienne de la préparation des décisions (négociations internes et externes, expertise, mise en forme, arbitrages administratifs ou politiques) et leur mise en œuvre, que se joue l'intégration de logiques médiatiques aux politiques publiques. Ce faisant, nous contribuons à proposer une articulation entre sociologie politique et étude des politiques publiques ou, ce

⁵⁰ On peut d'ailleurs reprendre ici, mot pour mot, ce que Patrick Lehingue écrit d'une semblable démarche pour l'analyse des « effets » des sondages : « Ce déplacement du questionnement (des effets aux usages) est un détour plus productif car moins spéculatif. Il se heurte malheureusement à un obstacle de taille : les difficultés de l'enquête empirique, et la peur de la réprobation que continue à susciter l'aveu public du recours à un adjuvant encore perçu comme une addiction honteuse. » [Lehingue, 2007 : p. 217]

⁵¹ Ainsi, d'un point de vue sociologique, l'effet propre des médias n'est pas de déterminer directement les décisions publiques, mais de rendre possibles des stratégies qui auraient été sanctionnées ou irréalisables dans un autre état du champ politique ou bureaucratique.

qui est peut-être plus utile, à suggérer combien l'opposition entre ces deux types de recherche est artefactuelle.

*

*

*

Cette contribution n'a d'autre ambition que de présenter les principales propriétés de l'action publique sous emprise journalistique. Ces propriétés sont à la fois les conditions de possibilité de la médiatisation de l'action publique et celles du « suivisme » des « décideurs » par rapport aux médias.

L'action publique sous contrainte médiatique prend les formes d'une gestion pragmatique et largement dépolitisée d'une série de problèmes publics déconnectés les uns des autres. La plupart des mesures sont principalement produites par des instances situées dans le pôle gouvernemental du champ politique. Celles-ci agissent souvent au fil de l'agenda médiatique et selon la (co)construction journalistique des problèmes. Leur dépendance à ces logiques journalistique est permise par l'affaiblissement du contrôle que peut exercer sur elles d'autres institutions du champ politique, comme les partis politiques ou les assemblées parlementaires. Une autre condition de possibilité de cette dépendance de l'Etat au champ journalistique réside dans les transformations du champ administratif : des acteurs hétéronomes largement impliqués dans les jeux de coproduction de l'information journalistique (les cabinets ministériels et les communicants de ministère) prennent le pas sur des acteurs dont le travail permet de contrecarrer les logiques médiatiques (hauts fonctionnaires spécialistes, représentants de groupes d'intérêts). Les acteurs les plus autonomes se retrouvent ainsi court-circuités. Parmi les conséquences de cette économie médiatique de la production des politiques publiques, il faut mentionner le renforcement d'un certain « relativisme » idéologique [Lefebvre et Sawicki 2006 : p. 173] ou d'une « logique d'opinion » [Marchetti, 1997 : p. 502] dans la conduite de l'action publique. Mais, on le voit bien, les effets d'information qu'exercent les médias sur l'action publique ne sont pas constants. Il existe des conditions sociales de leur réalisation.

Il reste que, loin d'être un modèle explicatif à la validité absolue, cette économie journalistique de la production des politiques publiques se réalise de façon variable en fonction notamment des types de problèmes publics, du contexte politique ou des propriétés des acteurs investissant les institutions politiques et administratives. L'ensemble articulé des propriétés de l'action publique que nous avons pu mettre en évidence à partir du cas de la « vache folle » doit être utilisé comme un outil d'intelligibilité pour d'autres cas.

Trajectoires de directeurs nommés après la crise de 1996.

Jérôme Gallot est né le 25 octobre 1959. Après avoir obtenu une maîtrise de droit et un diplôme de l'Institut d'études politiques de Paris, il devient élève de l'Ecole nationale d'administration (promotion Léonard de Vinci 1985), d'où il sort magistrat à la Cour des comptes. Il devient rapidement conseiller financier du Secrétariat général pour les questions de coopération économique européenne (SGCI, 1989), puis chef de bureau à la direction du Budget (1992). Il a ensuite occupé des fonctions dans divers cabinets ministériels des gouvernements Balladur et Juppé : directeur adjoint, puis directeur de cabinet du ministre de l'Industrie, des Postes et Télécommunications et du Commerce Extérieur (1993), directeur de cabinet successivement du ministre de la Fonction publique (1995) et du ministre délégué aux Finances et au Commerce extérieur (1996). En 1997, juste avant le retour de la gauche au pouvoir, il retourne dans l'administration au poste de **directeur général de la Concurrence, de la consommation, de la répression des fraudes** du ministère de l'Economie et des finances (1997) qu'il quitte en 2003 pour la Caisse des Dépôts et Consignations, où il devient membre du Comité Exécutif (janvier 2003).

Marion Guillou est née en 1954. Ancienne élève de l'Ecole Polytechnique (X 73), ingénieure générale du Génie Rural des Eaux et des Forêts, docteure en physico-chimie des biotransformations, elle a été notamment attachée agricole auprès de l'ambassade de France en Grande-Bretagne, puis directrice des Relations Industrielles et de la Valorisation des Recherches à l'INRA, chargée de recherche au laboratoire de physico-chimie de l'Université de Nantes (CNRS-CEMAGREF), déléguée régionale à la recherche et à la technologie des Pays de la Loire. Sa carrière s'accélère avec une expérience politique comme conseillère auprès du ministre de l'Agriculture. Après quoi, en 1996, elle devient **directrice générale de l'Alimentation** au Ministère de l'Agriculture et de la Pêche. Elle quitte ce poste en 2000 pour devenir directrice générale, puis PDG, de l'INRA.

Lucien Abenhaïm est né en juillet 1951. Docteur en médecine de l'Université Paris XI, titulaire d'un doctorat en sciences de l'information de l'École des hautes études en sciences sociales (sa thèse portait sur le risque, l'information et la décision en santé publique) et d'un master of science experimental medicine de l'Université McGill à Montréal, il fut notamment directeur scientifique et technique à l'Institut de recherche en santé et en sécurité du travail du Québec. De 1985 à 1989, il est chargé de recherche à l'INSERM. Professeur agrégé à la Faculté de médecine de l'Université Mc Gill de Montréal où il est professeur titulaire au département d'épidémiologie et biostatistiques de 1989 à 1998, Lucien Abenhaïm dirige le Centre d'épidémiologie clinique et de recherche en santé publique depuis 1991. Il est nommé **directeur général de la Santé** le 26 août 1999. Il démissionne de cette fonction fin août 2003 et devient par la suite représentant de la France au conseil exécutif de l'Organisation mondiale de la santé.

Bibliographie

Actes de la recherche en sciences sociales, « Le journalisme et l'économie », 131-132, 2000

BOURDIEU Pierre et CHRISTIN Rosine (1990), « La construction du marché Le champ administratif et la production de la 'politique du logement' », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°81-82, pp. 65-85.

BOURDIEU Pierre (1996), *Sur la télévision*, Paris, Liber.

CHAMPAGNE Patrick (1984), « La manifestation. La production de l'événement politique », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°52-53, p. 18-41.

CHAMPAGNE Patrick (1990), *Faire l'opinion. Le nouveau jeu politique*, Paris, Minuit.

CHAMPAGNE Patrick (1999), « Les transformations du journalisme scientifique et médical », in Michel Mathien (dir.), *Médias, santé, politique*, Paris, L'Harmattan, pp. 51-61.

CHAMPAGNE Patrick (2000), « L'affaire de la 'vache folle' (ESB) : les nouveaux risques de santé publique et leur gestion », in Alain Garrigou (dir.), *La santé dans tous ses états*, Atlantica, Biarritz, pp. 271-284.

CHARRON Jean (1995), « Les médias et les sources. Les limites du modèle de l'agenda-setting », *Hermès*, n°17-18, p. 73.

COBB, Roger et ELDER Charles (1983), *Participation in American Politics : The Dynamics of Agenda-building*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

DARRAS Éric (1995), « Le "pouvoir médiocratique ?". Les logiques du recrutement des invités politiques à la télévision », *Politix*, n° 30, pp. 183-198.

DERVILLE Grégory (1997), « Le combat singulier Greenpeace-SIRPA. La compétition pour l'accès aux médias lors de la reprise des essais nucléaires français », *RFSP*, vol. 74, n°5, pp. 589-629

DOBRY Michel (1992), *Sociologie des crises politiques. La dynamique des mobilisations multisectorielles*, Paris, Presses de la FNSP (1986.)

EDELMANN Murray (1991), *Pièces et règles du jeu politique*, Paris, Seuil, coll. La couleur des idées (1988).

EYMERI Jean-Michel (1999), *Les Gardiens de l'état, une sociologie des énarques de ministère*, thèse de science politique, Paris 1.

EYMERI Jean-Michel (2003), « Frontière ou marches ? De la contribution de la haute administration à la production du politique », in Jacques Lagroye (dir.), *La politisation*, Paris, Belin, pp. 47-77.

FABIANI Jean-Louis et THEYS Jacques (1987), *La société vulnérable. Evaluer et maîtriser les risques*, Presses de l'ENS, Paris.

GARRAUD Philippe (1990), « Politiques nationales : élaboration de l'agenda », *L'année Sociologique*, 40, pp. 17-41.

GERSTLÉ Jacques (1999), « La santé dans l'agenda. Le médiatique, le public et le politique », in Michel Mathien (dir.), *Médias, santé, politique*, Paris, L'Harmattan, pp 63-74.

GERSTLÉ Jacques (2004), *La communication politique*, Paris, Armand Colin.

GINGRAS Anne-Marie (1995), « L'impact des communications sur les pratiques politiques », *Hermès*, n°17-18, pp. 37-47.

HAZAN Eric (2006), *LQR. La propagande du quotidien*, Paris, Raisons d'agir

HENRY Emmanuel (2000), *Un scandale improbable. Amiante : d'une maladie professionnelle à une « crise de santé publique »*, thèse de sciences de l'information et de la communication, Université de technologie de Compiègne

JUHEM Philippe (2001), « Lutttes partisanses et fluctuations des cadres cognitifs des journalistes », in Jacques Gerstlé (dir.), *Les effets d'information en politique*, Paris, L'Harmattan, pp. 109-139.

KINGDON John (1995), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, New York, Harper Collins College Publishers.

LAHIRE Bernard (2005), *L'esprit sociologique*, Paris, La Découverte.

LEFÈBVRE Rémi et SAWICKI Frédéric (2006), *La société des socialistes*, Bellecombe-en-Bauges, Editions du Croquant

LEGAVRE Jean-Baptiste (2005), « Les journalistes politiques : des spécialistes du jeu politique », in Frédérique Matonti (dir.), *La démobilisation politique*, Paris, La Dispute, coll. Pratiques politiques, pp. 117-142.

LEHINGUE Patrick (2007), *Subunda. Coups de sonde dans l'océan des sondages*, Bellecombe-en-Bauges, Editions du Croquant.

LÉVÊQUE Sandrine (1993), « L'invention de la communication. La mise en place d'un Sicom au ministère de la Solidarité, de la Santé et de la Protection sociale en 1990 », *Revue Française des Affaires sociales*, n°3, pp. 137-149.

MARCHETTI Dominique (1997), *Contribution à une sociologie des transformations du champ journalistique dans les années 80 et 90. A propos d'« événements sida » et du « scandale du sang contaminé »*, thèse de sociologie, EHESS, Paris.

MARCHETTI Dominique (2001), « Le "journalisme d'investigation". Genèse et consécration d'une spécialité journalistique », in Jean-Louis Briquet et Philippe Garraud (dir.), *Juger la politique. Entreprises et entrepreneurs critiques de la politique*, Rennes, PUR, p. 167-191.

MARCHETTI Dominique (2002), « Les sous-champs spécialisés du journalisme », *Réseaux*, n° 111, p. 22-55.

MARCHETTI Dominique (2006), « La division du travail journalistique et ses effet sur le traitement de "l'événement". L'exemple du "scandale du sang contaminé" », in Ivan Chupin et Jérémie Nollet (dir.), *Journalisme et dépendances*, Paris, L'Harmattan, p. 141-159.

MATHIOT Pierre et Sawicki Frédéric (1999), « Les membres des cabinets ministériels socialistes en France (1981-1993) : recrutement et reconversion », *Revue française de science politique*, vol. 49, n°1, pp. 3-30.

MCCOMBS Maxwell et SHAW Donald (1972), « The Agenda-Setting Function of Mass Media », *Public Opinion Quarterly*, vol. 36, pp.176-187.

NEVEU Erik (1997), « Des questions "jamais entendues." Crise et renouvellement du journalisme politique à la télévision », *Politix*, 37, p 36.

NOLLET Jérémie (2006), « Les communicateurs de ministère entre champs bureaucratique et politique », in Ivan Chupin et Jérémie Nollet (dir.), *Journalisme et dépendances*, Paris, L'Harmattan, pp. 161-185.

OFFERLÉ Michel (2004), *Sociologie de la vie politique française*, La Découverte, coll. Repères

PADIOLEAU Jean-Gustave (1976), « Systèmes d'interaction et rhétoriques journalistiques », *Sociologie du travail*, 3, pp. 256-282.

SCHLESINGER Philipp (1992), « Repenser la sociologie du journalisme. Les stratégies de la source d'information et les limites du média-centrisme », *Réseaux*, n°51, p.75-98.

SETBON Michel (2004), *Risques, sécurité sanitaire et processus de décision*, Elsevier SAS, Paris.

SIMÉANT Johanna (2003), « Régulariser les sans papiers : face à quelles opinions publiques ? », in Pierre Bréchon (dir.), *La gouvernance de l'opinion publique*, Paris, L'Harmattan, Coll. Logiques politiques, pp. 99-118.