Thèse délivrée par

L'Université Lille 2 – Droit et Santé

N° attribué par la bibliothèque

__|__|__|__|__|__|__|__|__|__|

THÈSE

Pour obtenir le grade de Docteur en science politique

Présentée et soutenue publiquement par

Jérémie NOLLET

Le 7 décembre 2010

Des décisions publiques « médiatiques » ?
Sociologie de l'emprise du journalisme sur les politiques de sécurité sanitaire des aliments

JURY

Directeur de thèse :

M. Pierre MATHIOT, professeur de science politique, IEP de Lille

Membres du jury:
M. Jean-Gabriel CONTAMIN, professeur de science politique, Université Lille 2
M. Vincent DUBOIS, professeur de science politique, IEP de Strasbourg
M. Érik NEVEU, professeur de science politique, IEP de Rennes (rapporteur)
Mme Caroline OLLIVIER-YANIV, professeure de sciences de l'information et de la communication, Université Paris Est-Créteil Val de Marne (rapporteure)
M. Yves SUREL, professeur de science politique, Université Paris 2

L'université n'entend donner ni approbation ni improbation aux opinions exprimées dans cette thèse. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

Remerciements

Le moment de mettre un point (provisoirement…) final à ces nombreuses pages est aussi celui de revenir sur l'aventure, indissociablement individuelle et collective, qui les a fait naître.

Il m'importe avant tout de dire tout ce que mon travail doit au collectif de recherche – quelque peu exceptionnel dans le champ académique – que constitue le CERAPS. Celui-ci m'a donné tout ce dont a besoin un doctorant : des séminaires et des formations, la mise à disposition des moyens nécessaires pour mener à bien mon travail, et une grande confiance dans ses jeunes chercheurs. Plus encore, j'ai pu bénéficier, grâce à la disponibilité de ses chercheurs, d'innombrables discussions informelles, relectures, conseils méthodologiques ou bibliographiques. Par-delà ces échanges scientifiques, la trame du quotidien cerapsien – du couloir du troisième étage au *Détour* – m'a offert les ingrédients insaisissables mais nécessaires pour vivre une thèse : des moments d'enthousiasme scientifique (ou politique), des encouragements ou des paroles rassurantes si utiles dans les (nombreux) moments de doute, mais aussi de si nombreuses occasions de parler d'autre chose que de science politique ! J'ai enfin eu la chance d'y nouer quelques solides amitiés, qui me sont devenues si précieuses. Pour tout cela, je veux remercier *collectivement* les membres du CERAPS, doctorants, personnels, titulaires et directeurs (mention spéciale pour le véritable « boss » de cette maison, Younès Haddadi, qui fait tant pour les thésards).

Je me dois tout de même de remercier nommément Pierre Mathiot, qui a accepté de diriger mon travail, et qui m'a convié à participer à l'enquête sur l'ESB.

Je veux dire aux quelques jeunes chercheurs avec qui j'ai eu la chance de travailler sur des articles, sur l'organisation de manifestations scientifiques ou sur des projets de recherche, le plaisir et la stimulation intellectuelle que m'ont donnés ces coopérations : Thomas Alam, Nicolas Bué, Ivan Chupin, Fabien Desage, Antoine Goxe et Sylvain Lefèvre.

Je veux exprimer ma gratitude, pour leur disponibilité et leur générosité, à mon équipe de relecteurs, auprès de qui je me sens d'autant plus redevable que je n'ai pu rendre parfaitement justice à la pertinence et à la minutie de leur travail : Sylvie Aebischer, Thomas Alam, Damien Boone, Nicolas Bué, Ivan Chupin, Grégory Derville, Clément Desrumaux, Nathalie Ethuin, Mathieu Hauchecorne, Mathieu Hautemulle, Nicolas Kaciaf, Sylvain Lefèvre, Thomas Léonard, Igor Martinache, Étienne Ollion, Manu Schotté et Alexis Spire. À cette liste, j'ajoute mes deux correctrices préférées (Édith, en particulier, qui a relu chaque page du manuscrit) et mon attentif traducteur…

Je remercie toutes les personnes qui m'ont aidé lors du travail d'enquête, en m'accordant un entretien, en me donnant accès aux archives, ou en favorisant l'accès aux ressources de services de documentation à l'université ou dans d'autres institutions.

C'est ici l'occasion de remercier ma mère et mon père de m'avoir éduqué dans le goût du travail intellectuel, et de m'avoir indéfectiblement soutenu tout en me laissant libre de mes choix.

Je voudrais enfin qu'Édith sache combien me sont chers les trésors de patience et d'intelligence qu'elle a déployés pour me porter et me supporter tout au long de ces années de confusion. Pour tout ce que je lui ai fait subir, et surtout pour l'indispensable richesse de sa présence, je lui dédie ce travail.

« Les théories ressemblent en quelque sorte à des cartes géographiques. Si on se trouve à un point A où trois chemins se croisent, on ne peut pas "voir" immédiatement où ils mènent ; on ne peut pas "voir" si tel ou tel d'entre eux mène par exemple au pont qui permettra de traverser le fleuve. Une théorie, pour l'exprimer encore différemment, offre à celui qui se trouve au pied d'une montagne une vue d'ensemble, qu'il ne pourrait tout au plus avoir qu'en la survolant réellement. Découvrir des liens là où l'on ignorait jusqu'alors qu'il y en eût, voilà une tâche centrale des recherches scientifiques. Les modèles théoriques, comme les cartes géographiques, montrent des liens déjà connus entre les phénomènes. Comme sur les cartes géographiques, nous y trouvons des espaces vierges pour les domaines encore inexplorés, et on peut les corriger, comme des cartes, si d'autres recherches démontrent qu'on s'est trompé. Peut-être faudrait-il ajouter qu'à la différence des cartes géographiques, il faut se représenter les modèles sociologiques dans le temps et dans l'espace, et que ce sont donc des modèles quadridimensionnels. »[1]

[1] Norbert Elias, *Qu'est-ce que la sociologie ?*, Paris : Éditions de l'Aube (Agora Pocket), 1991 (1970), p. 197-198.

SOMMAIRE

Introduction 11

Chronique du problème de la « vache folle » et de ses politiques publiques en France 23
Chapitre préliminaire. Penser le « pouvoir » des médias sur l'action publique ... 41

Partie I. La médiatisation de la « vache folle » 133
Chapitre 1. Les structures symboliques de la médiatisation de la « vache folle » 137
Chapitre 2. Les structures pratiques de la médiatisation de la « vache folle » 225

Partie II. L'emprise du journalisme sur les décisions politiques 313
Chapitre 3. Le jeu politique orienté vers les médias 317
Chapitre 4. Les institutions de l'exécutif et la production des décisions « médiatiques » 435
Chapitre 5. Les institutions parlementaires et la production des décisions « médiatiques » 617

Partie III. L'emprise du journalisme sur les décisions bureaucratiques 735
Chapitre 6. Le jeu de la redevabilité 739
Chapitre 7. Les directions ministérielles et la production des décisions « médiatiques » 839

Conclusion générale 985

Bibliographie générale 1003
Annexes 1037
Index 1045
Tableaux et encadrés 1047
Table des matières 1051

Introduction

Mercredi 25 octobre 2000, *Libération* titre : « L'État se réveille ». La veille, le même journal barrait sa « Une » d'une formule résolue : « Farines animales : poubelle ! » ; au même moment, *Le Monde* consacrait toute une page à ce dossier sous le titre : « Une nouvelle affaire relance le débat sur le dépistage de la "vache folle" ». Deux jours plus tôt, le 23 octobre, *le Figaro* intitulait son éditorial : « Vache folle : l'alerte ». Depuis quelques jours, l'affaire de la « vache folle » remplit ainsi les pages des journaux. Plus exactement, elle les occupe de nouveau, quatre ans et demi après la « crise » qui avait agité l'Europe au printemps 1996.

Ce même mercredi, en fin de matinée, la question est évoquée en Conseil des ministres, sans même avoir été inscrite à l'ordre du jour. Le ministre de l'Agriculture et de la pêche, Jean Glavany, fait un exposé sur les problèmes posés par l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB). Il conclut que l'interdiction totale des farines animales, responsables de la contamination des bovins et encore utilisées pour l'alimentation d'autres animaux, et la généralisation des tests de dépistage de la maladie chez tous les bovins conduits à l'abattoir sont « *des objectifs souhaitables mais dont l'application immédiate posera des problèmes considérables* »[1]. La veille, il a annoncé devant l'Assemblée nationale que le gouvernement allait saisir l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (Afssa) sur ces questions. Le Premier ministre, Lionel Jospin, intervient à sa suite pour confirmer ces orientations : le gouvernement a pris en charge depuis quelques jours la préparation de ces mesures, mais leur mise en œuvre est complexe. Elles soulèvent d'importants problèmes techniques dont la résolution requiert du temps.

Sur ces entrefaites, le président de la République, Jacques Chirac, assumant un rôle d'opposant au gouvernement depuis le début de la cohabitation en juin 1997, prend la parole pour clore le dossier. À l'encontre des arguments avancés, il fait injonction au gouvernement de décréter, sans attendre, ces mesures considérant que « *la suppression des farines animales et la mise en place des tests systématiques sur les bêtes sont les seules mesures qu'attend l'opinion* »[2]. Cette prise de position fait grand bruit. Les propos du président sont d'autant plus largement relayés dans les médias qu'il les réitère dès l'après-midi à l'occasion du salon international de l'Alimentation. La déclaration présidentielle ne manque pas d'interpeler les participants du Conseil des ministres. Jean Glavany relate ainsi les réactions que suscite cette décision :

> « *Stupeur autour de la table ; stupeur muette, puisque en Conseil des ministres personne ne peut intervenir après le Président qui conclut chaque point de l'ordre du jour. (…) Stupeur*

---

[1] Jean Glavany, *Politique folle*, Paris : Grasset, 2001, p. 13.

[2] Ce sont du moins les paroles que lui prête le ministre de l'Agriculture. *Ibid.*, p. 13-14.

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…"
Foin de polémique : après tout le Président peut s'exprimer sur le sujet de son choix. C'est sa liberté, même si personne n'ignore qu'il lui arrive de céder à la tentation de faire des "coups politiques". Nous avons tous nos petites faiblesses. Mais en l'occurrence, le Président avait-il bien mesuré les conséquences de son intervention ? Fallait-il vraiment s'adresser au peuple depuis l'Élysée, sur fond de drapeaux tricolore et européen, dans un discours retransmis par l'ensemble des chaînes télévisées, et sur l'air de la patrie en danger, pour lancer le message jupitérien : "Il faut absolument, tout de suite, immédiatement, interdire les farines animales" ? Une telle dramatisation ne correspondait en rien à une réelle urgence et n'était pas faite pour aider un gouvernement occupé à rechercher la meilleure solution au problème. La politique folle… ! »[3]

L'annonce présidentielle apparaît faite par et pour les médias. Par les médias, car il semble que ce soit leur récent regain d'intérêt pour la « vache folle » qui ait déclenché la décision présidentielle, et qui ait déterminé son maximalisme (une interdiction totale, tout de suite). Pour les médias, car l'annonce est destinée aux journalistes, pour qu'ils la relaient largement, bien plus qu'elle ne s'adresse au gouvernement.

Évidemment, ces quelques lignes ne sont sans doute pas une restitution parfaitement fidèle des échanges qui se sont tenus ce jour-là au palais de l'Élysée[4]. Tout porte à croire qu'à quelques mois de l'élection présidentielle d'avril 2002, Jean Glavany accentue les travers du futur candidat adverse pour mieux opposer l'irrationalité et la « démagogie » de sa déclaration à la sagesse et à l'autorité des décisions du Premier ministre, fondées sur l'expertise scientifique. En cela, ce bref compte rendu est aussi intéressant : il en dit autant sur les façons dont est publiquement jugée cette décision « médiatique » que sur les modalités précises de son annonce. Il est en effet habituel de critiquer les obsessions communicationnelles des gouvernants, qui délaisseraient les « vrais » enjeux et prendraient des décisions pour faire des « coups » médiatiques. Ces décisions sont alors stigmatisées comme la manifestation d'un « pouvoir » des médias sur les politiques publiques.

Les décisions publiques « médiatiques »

Par-delà ces appréciations morales, c'est à ce phénomène politique et communicationnel que la présente thèse est consacrée. **Que sont ces décisions publiques « médiatiques » ?** Ou, pour le dire autrement, en reprenant la formulation initiale de son objet, que « font » les médias aux politiques publiques ?

---

[3] *Ibid.*, p. 14

[4] Le témoignage du ministre de l'Agriculture est d'autant plus approximatif que la déclaration télévisée du président de la République n'a pas eu lieu ce jour-là, mais deux semaines plus tard, le 7 novembre 2000.

L'intérêt de cette question tient d'abord à son actualité politique sans cesse renouvelée. Il ne se passe pas une semaine sans que ne soient longuement commentés des effets d'annonce spectaculaires ou des stratégies de communication visant à détourner l'attention journalistique d'un problème public[5]. L'intrusion de l'enjeu médiatique dans l'action publique, par l'usage de « ballons d'essais » destinés à tester la légitimité d'une mesure, ou par la création (vite oubliée) d'indicateurs de performance des ministres, n'est pas qu'une simple mise en scène de l'activité des gouvernants, un adjuvant de la pratique politique. Elle en est un élément récurrent. Et, ce faisant, elle est devenue un enjeu politique, en fonction duquel sont légitimés ou disqualifiés ses agents et leurs façons de faire.

La question intéresse aussi sur un plan scientifique. Malgré l'importance sociale de cet objet, la question de « l'influence » des médias sur *l'exercice* du pouvoir demeure peu traitée dans la littérature de sciences sociales, du moins en langue française. La grande majorité des travaux portent sur les « effets » des médias sur *la conquête* du pouvoir (*i.e.* les campagnes électorales) ou *sa marche* (*i.e.* le jeu politique, analysé pour lui-même et non en tant qu'il contribue à la production des politiques publiques)[6]. Il y a donc quelque originalité à analyser le « pouvoir » des médias sur la production politico-administrative des décisions publiques[7].

Le cas de la gestion politico-administrative de la maladie de la « vache folle » en France

Ces questions sont étudiées ici à l'aune de la fabrique des politiques publiques de sécurité sanitaire des aliments, et en particulier de la gestion politico-administrative de la maladie de la « vache folle », et de sa forme humaine (la maladie de Creutzfeldt-Jakob), en France[8]. Ces dernières ont donné lieu à l'une des grandes « affaires » de santé publique de la

---

[5] Au lecteur qui ne verrait ici qu'une référence implicite à la présidence de Nicolas Sarkozy, il faut rappeler qu'une critique similaire a été adressée, à quelques spécificités historiques près, à un grand nombre de ses prédécesseurs (Jacques Chirac, Valery Giscard d'Estaing ou même Charles de Gaulle) ou de leurs Premiers ministres (Jean-Pierre Raffarin, Lionel Jospin, Michel Rocard…).

[6] La science politique s'est beaucoup intéressée à cette question, notamment au début des années 1990. Sans souci d'exhaustivité ni même de représentativité, ce champ d'étude peut être balisé par quelques références principales : Roland Cayrol, *La nouvelle communication politique*, Paris : Larousse (Essais en liberté), 1986, 215 p. ; Patrick Champagne, *Faire l'opinion. Le nouveau jeu politique*, Paris : Minuit (Le sens commun), 2001 (1990), 311 p. ; CURAPP, *La communication politique*, Paris : PUF, 1991, 214 p. ; Jacques Gerstlé, *La communication politique*, Paris : PUF, 1992, 127 p. ; Brigitte Le Grignou et Érik Neveu, « Intimités publiques. Les dynamiques de la politique à la télévision », *Revue française de science politique*, 1993, 43 (6), p. 940-969 ; Jean-Baptiste Legavre, *Conseiller en communication politique. L'institutionnalisation d'un rôle*, Thèse de doctorat de science politique, Université Paris 1, 1993, 736 p.

[7] Les enjeux de cette construction de l'objet, qui saisit la fabrique des politiques publiques au prisme des seules activités décisionnelles, sont discutés dans le chapitre préliminaire.

[8] Pour une présentation plus détaillée de ces politiques publiques, voir *infra* la notice « Chronique du problème de la "vache folle" et de ses politiques publiques en France », p. 5.

fin du vingtième siècle, qui a culminé dans deux « crises » très médiatisées, au printemps 1996 et à l'automne 2000.

Des décisions très emblématiques ont été prises lors de ces « crises », comme l'embargo sur les bovins britanniques décrété en mars 1996 et maintenu jusqu'en octobre 2002, ou l'interdiction totale des farines animales et le dépistage systématique de la maladie chez les bovins conduits à l'abattoir décidés fin 2000. Toutefois des politiques publiques relatives à l'ESB ont été élaborées tout au long des années 1990. De nombreuses mesures, peu visibles et, de l'avis de nombreux spécialistes, déterminantes dans la réduction du risque sanitaire lié à ces maladies, ont été mises en place dès le début de la décennie. Il s'agit notamment de multiples modifications de la réglementation, de plus en plus restrictive, de l'alimentation des bovins (qui interdit progressivement l'usage des farines animales, potentiellement contaminantes) ou des viandes commercialisées (qui interdit la mise sur le marché d'un nombre croissant de tissus jugés à risque). D'autres politiques publiques, à l'image des divers plans d'aides à la filière bovine ou la création de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (1998), ont été développées en dehors des périodes de forte attention publique, même si elles peuvent apparaître comme des conséquences des « crises » de l'ESB.

Les principaux agents étatiques de ces politiques, que l'on va retrouver tout au long des développements de la thèse, sont situés dans les trois ministères de l'Agriculture, de la Consommation, et de la Santé, notamment dans leurs administrations centrales (respectivement : la direction générale de l'Alimentation, la direction générale de la Concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, et la direction générale de la Santé), mais aussi dans leurs cabinets ministériels. À certaines périodes, le président de la République, le Premier ministre ou les parlementaires ont pu apporter une contribution décisive à ces politiques. L'action publique ne saurait toutefois se réduire à ces agents étatiques. Elle est aussi en partie produite par divers groupes sociaux intéressés d'une façon ou d'une autre au problème de la « vache folle » : les représentants de la filière bovine (et plus généralement des industries agro-alimentaires), les syndicats agricoles et les associations de consommateurs ont été les plus présents. Si leur contribution aux politiques publiques ne rentre pas directement dans le cadre de cette thèse, ils y apparaissent cependant par le biais des interactions qu'ils entretiennent avec les agents étatiques et qui concourent à la production des décisions publiques.

Sortir la question des décisions « médiatiques » du registre moral

Analyser sociologiquement ce que les décisions publiques doivent aux médias implique bien sûr de suspendre les jugements moraux ou politiques qui entourent communément cette question. La tâche n'est pas aisée car le recours à la communication médiatique par les responsables politiques ou administratifs de l'État est une pratique à forte charge morale.

Érik Neveu dit bien le risque de cette entreprise scientifique : « *parce qu'il est inséparablement un thème de débat social et d'investigation scientifique, l'objet est terriblement bavard* »[9].

Pour prendre ses distances avec ces présupposés, la première précaution consiste à les identifier. En d'autres termes, **il faut esquisser les grands traits d'une description de l'économie de cette critique morale des décisions publiques « médiatiques »**[10], afin de pouvoir la confronter aux analyses qui vont suivre. Les arguments implicitement mobilisés contre cette pratique, et la définition idéale des décisions publiques qui apparaît en creux, reposent sur quelques thèmes récurrents[11]. La critique la plus fréquente est sans doute la dénonciation de la tromperie ou de *la manipulation* qui caractériserait le recours aux médias dans l'action publique. Elle stigmatise l'écart entre l'« affichage » des décisions et la « réalité » des politiques publiques mises en œuvre. Par contraste, ce sont des valeurs de sincérité, d'authenticité, d'honnêteté ou de responsabilité qui semblent attendues dans la conduite des gouvernants. Cette première critique s'articule à celle de l'instrumentalisation de l'action publique pour la poursuite de *l'intérêt individuel* du « décideur ». Par calcul « politicien » ou « électoral », les responsables politiques ne s'intéresseraient qu'à leur « image médiatique » et délaisseraient l'intérêt général – celui-ci étant alors défini comme la résolution des problèmes publics. Cette faiblesse pourrait aller jusqu'à *la démagogie*, c'est-à-dire l'usage de la séduction, plutôt que de la raison, dans la conduite des politiques publiques. Jouant sur les peurs ou les émotions, elle introduirait de *l'irrationalité* dans l'action publique. Le recours trop appuyé aux médias peut enfin être stigmatisé comme une absence de conviction politique personnelle : les responsables de l'action publique sont accusés de versatilité ou de « suivisme » par rapport aux médias, alors que c'est la cohérence d'une vision politique personnelle qui est attendue.

Pour faire la sociologie des décisions publiques « médiatiques », il faut cesser de les voir comme une faute imputable à la volonté – maligne – de ses auteurs individuels (sur le mode de la dénonciation de la faiblesse personnelle) ou collectifs (sur le registre de la théorie du complot). Il est tout aussi nécessaire, à l'inverse, de ne pas les considérer comme le produit d'une vertu individuelle : l'explication de ces pratiques par le talent d'un responsable

---

[9] Érik Neveu, « De quelques incidences des médias sur les systèmes démocratiques », *Réseaux*, vol. 18, n° 100, 2000, p. 111.

[10] Une analyse plus systématique de ce registre de la critique de la politique, en raison de sa médiatisation, reste encore à écrire. Pourtant, ces présupposés moraux sont engagés avec une telle fréquence et une telle évidence dans les discours à la fois prophétiques et déploratifs sur le recours aux médias dans les politiques publiques qu'ils en constituent une grille de lecture décisive. En particulier, la force, c'est-à-dire l'étendue sociale, du consensus qui trouve dans l'usage d'une communication politique trop visible un argument de disqualification (au moins publiquement) fait de l'illégitimité de ces pratiques une propriété structurante de celles-ci.

[11] Pour un exemple récent, et particulièrement saisissant, voir Roger-Gérard Schwartzenberg, *L'État spectacle 2. Politique, casting et médias*, Paris : Plon, 2009, 390 p.

politique pour la communication n'est qu'une forme de l'idéologie du don. Les décisions « médiatiques » doivent au contraire être pensées comme un fait social explicable par d'autres faits sociaux. En d'autres termes, **en raison de sa relative fréquence, le recours aux médias dans l'action publique doit s'expliquer comme un phénomène normal, et non pathologique**[12], **de la pratique politique et bureaucratique**. Loin d'être le fait de ministres ou de hauts-fonctionnaires un peu trop portés vers la communication, cette dépendance de la fabrication des décisions publiques aux jeux et enjeux médiatiques est une règle de fonctionnement normal pour les agents et les institutions étatiques impliqués dans la fabrication des politiques publiques (ministères, Parlement, etc.).

L'objet de la thèse est d'expliciter l'état *orienté vers les médias* des processus décisionnels politiques et administratifs[13]. En d'autres termes, contre la vision politique qui ne perçoit ce phénomène qu'en termes d'intentionnalité ou d'exceptionnalité, il s'agit ici d'en restituer la dimension chronique, c'est-à-dire de montrer comment il est ancré dans les activités et les interactions les plus banales des champs politique et administratif. L'objectif est d'établir dans quelle mesure les pratiques politiques ou bureaucratiques, mais aussi les compétences et les capitaux spécifiques qu'elles mobilisent, les principes de division du travail qui les organisent, ou les catégories de hiérarchisation (c'est-à-dire les formes de sanction et de consécration, les définitions de l'excellence) et de construction des enjeux auxquelles elles répondent, bref l'économie générale de ces espaces sociaux, sont liés à la régularité du recours aux médias par une grande partie de leurs agents.

Une clé explicative, l'emprise du journalisme sur l'action publique

L'objet de la thèse tient en une seule question : comment des décisions sont faites en fonction des médias ? Autrement dit, par quelles modalités, pour quelles raisons, dans quelle mesure et avec quelles conséquences des agents politiques et administratifs des politiques publiques intègrent-ils la médiatisation à leurs actions ?

---

[12] Émile Durkheim, *Les règles de la méthode sociologique*, Paris : PUF (Quadrige), 1997 (1937), p. 47 et suiv.

[13] La périphrase *orienté vers les médias* est utilisée ici pour traduire les constructions adjectivales anglophones « media-driven » ou « media-oriented » dont on peine à trouver l'équivalent en français. Dans une formule aussi condensée qu'évocatrice, difficilement traduisible en français, Aeron Davis parle ainsi de « media-oriented policy-making ». Construite comme un syntagme, la périphrase *orienté vers les médias* est utilisée par la suite pour qualifier des phénomènes sociaux (*i.e.* une configuration, des pratiques, un jeu, etc.) : sa définition sociologique méthodique sera précisée à mesure que l'analyse progressera. Le qualificatif « médiatique » utilisé entre guillemets désigne, par métonymie, le même phénomène. L'adjectif *médiacentriste* (ou médiacentrique) est utilisé lorsque les expressions anglophones se rapportent à des analyses (par exemple « a media driven approach »). Aeron Davis, « Investigating Journalist Influences on Political Issue Agendas at Westminster », *Political Communication*, Volume 24, Issue 2 April 2007, p. 188.

Éléments de problématique

Cette question induit un mode de raisonnement profondément relationnel, et non substantiel, des décisions « médiatiques ». Elle repose en effet sur un renversement de perspective par rapport à la façon commune de le penser : plutôt que de chercher à montrer comment les médias pèsent sur les décisions publiques, il est plus pertinent d'expliquer comment les agents des politiques publiques prennent en compte la médiatisation dans leurs façons de conduire ces politiques. Cette démarche prémunit contre un double déterminisme très fréquent dans les discours sur ce fait social. D'une part, en prenant en compte le rôle actif des agents politiques et administratifs dans la dépendance des décisions publiques aux enjeux médiatiques, elle évite de réfléchir en termes de causalités mécaniques et univoques[14]. D'autre part, cette perspective donne les moyens conceptuels d'historiciser ce que sont les médias, et donc d'éviter d'essentialiser ce que recouvre l'adjectif « médiatique », si facilement et si approximativement accolé à toute pratique vouée à être disqualifiée[15], car elle inclut dans son objet les activités et relations sociales (historiquement situées et évolutives) constitutives du journalisme. La thèse ne prend pas pour objet les effets d'une entité sur d'autres mais les interdépendances entre des activités différenciées. En d'autres termes, il s'agit d'esquisser les grandes lignes du mode de fonctionnement des champs politique et administratif orienté vers les médias, afin de montrer en quoi les processus de production des politiques publiques peuvent être liés au fonctionnement du champ journalistique.

L'objectif de cette thèse est de proposer un cadre d'analyse apte à expliquer ce que la production collective des décisions publiques, au sein des institutions étatiques, doit à la prise en compte des médias dans les pratiques ordinaires des agents politiques et administratifs. Pour le dire autrement, le travail consiste à montrer comment les rapports aux médias des agents étatiques des politiques publiques pèsent sur les activités par lesquelles ils fabriquent les décisions publiques.

L'ambition de la thèse est de montrer que la fabrication de décisions publiques « médiatiques » s'explique par un phénomène social complexe, relationnel et variable, que **l'on peut nommer, à la suite de Pierre Bourdieu[16], *emprise du journalisme sur l'action publique*. Celle-ci désigne *les relations d'interdépendances que les agents politiques ou administratifs entretiennent avec le champ journalistique*, et même, plus précisément, *tout (croyances, ressources, activités) ce qu'ils investissent dans ces transactions*.**

---

[14] Le chapitre préliminaire revient plus longuement et plus précisément sur les biais de cette pensée en termes de « pouvoir » ou d'« effets » des médias sur les décisions publiques, et sur le changement de perspective qu'il est nécessaire d'opérer pour ne pas y succomber.

[15] Cette préoccupation est au cœur du riche ouvrage de synthèse de Rémy Rieffel, *Que sont les médias ?*, Paris : Gallimard (Folio Actuel), 2005, 539 p.

[16] Pierre Bourdieu, « L'emprise du journalisme », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 101-102, 1994, p. 3-9.

Cette mise en rapport, en partie volontaire, de leurs activités propres de fabrication des décisions avec celles des journalistes (*i.e.* la fabrication de l'information) se traduit par une hybridation de leur logique d'action spécifique en fonction de règles de l'espace médiatique. Cette inflexion des logiques d'action politiques et administratives s'observe à la fois dans les catégories de perception et de jugement des agents politiques et administratifs, et dans les modalités pratiques de production des décisions.

L'emprise du journalisme sur les décisions publiques n'est pas un pouvoir unidirectionnel et immuable des médias sur l'action publique mais le produit des activités stratégiques associées au fait que les décisions sont parfois conçues comme un enjeu médiatique.

Pour rendre compte, par ces mécanismes de l'emprise du journalisme, de la production des décisions « médiatiques », trois opérations principales sont mises en œuvre. D'abord, il est nécessaire de **caractériser les propriétés historiques de la médiatisation** en fonction desquelles se déroulent (en partie) les activités décisionnelles. Autrement dit, pour expliquer comment certains aspects de la gestion politico-administrative de la maladie de la « vache folle » ont été « médiatiques », il faut construire en objet sociologique le phénomène social qu'est la médiatisation de l'ESB et en dégager les propriétés sociales pertinentes. Puis, il faut **caractériser les modalités par lesquelles ces propriétés sont prises en compte par les agents politiques et bureaucratiques** dans le cadre de leurs activités d'élaboration des décisions publiques. Il s'agit ainsi d'objectiver comment la production de certaines politiques publiques relatives à l'ESB intègre des « contraintes » générées par le champ journalistique. Le dernier temps de l'analyse consiste à **rendre compte sociologiquement de la nécessité variable qu'éprouvent les agents politiques ou administratifs d'agir en fonction de la médiatisation**. En d'autres termes, il s'agit de se demander quelles sont les conditions sociales qui inclinent les agents étatiques en charge de la fabrication des décisions publiques à agir selon des règles du jeu en partie déterminées par le recours aux médias.

Les pistes de recherche

Cette série d'interrogations permet de formuler quelques hypothèses expliquant la production des décisions publiques « médiatiques » relatives à la « vache folle ». Pour le dire d'une phrase *les agents politiques et administratifs les plus médiatisés, c'est-à-dire les plus investis dans des relations d'interdépendances avec le champ journalistique, tendent à dominer les interactions décisionnelles.* La forte teneur symbolique des décisions publiques fait de celles-ci un enjeu prioritaire de légitimation médiatique. Or, pour des raisons structurelles, leur carrière dépend de cette forme de légitimation. Ils sont ainsi disposés à intégrer dans ces interactions les règles hétéronomes de la communication médiatique (urgence, maximalisme…). *Ainsi,*

sur certaines séquences, les décisions publiques concernant de gestion de l'ESB semblent davantage répondre à la construction journalistique de ce problème qu'aux enjeux concrets posés par la maladie, c'est-à-dire la lutte contre l'épizootie par des techniques vétérinaires efficaces, la prévention de sa transmission à l'homme par des mesures de santé publique, et la suppression de ces causes socio-économiques par des politiques structurelles.

Plus précisément, la thèse s'efforce de montrer que :

1) le champ journalistique construit une représentation du problème de la « vache folle » et de ses solutions en décalage avec celle, spécialisée, des agents sociaux les plus étroitement liés à la gestion de l'épizootie,

2) dans le champ politique, c'est lorsque ce sont les agents du pouvoir exécutif, notamment le Premier ministre et certains ministres (et notamment le ministre de la Santé), mais aussi, parfois, le président de la République – qui sont les agents pour lesquels l'emprise du journalisme est la plus forte –, se sont investis dans les interactions décisionnelles que les décisions publiques de gestion de la maladie de la « vache folle » ont été les plus soumises aux enjeux hétéronomes de la médiatisation,

3) dans le champ bureaucratique, c'est avec le double mouvement d'intrusion dans le processus décisionnel des agents politiques (notamment ceux de l'exécutif) et d'investissement des agents administratifs les plus généralistes, qui sont aussi les plus dépendants des champs politique et journalistique, que les décisions publiques sont orientées vers les jeux et les enjeux « médiatiques ».

Les étapes du raisonnement

Pour parvenir à ces résultats, le travail commence par une critique bibliographique des principales approches scientifiques du pouvoir des médias sur les politiques publiques : les théories de l'*agenda-setting* et de la construction sociale des problèmes publics (chapitre préliminaire). Il s'agit d'en mettre en évidence les limites (médiacratiques et intellectualistes) afin de proposer, lors des trois parties suivantes, une re-théorisation de l'emprise du journalisme sur l'action publique apte à éviter ces écueils.

La première partie revient sur la médiatisation du problème de la « vache folle » en France, afin de faire ressortir un ensemble de propriétés sociales pertinentes pour la suite de l'analyse. Elle décrit à la fois la construction symbolique de ce problème public (chap. 1) mais aussi les pratiques journalistiques (chap. 2) qui expliquent la production de ce cadrage. La mise en évidence de cette double réalité, symbolique et pratique, de la médiatisation est nécessaire pour caractériser les relations d'interdépendance que les agents des champs politiques et administratifs entretiennent avec le champ journalistique et donc pour expliquer comment certaines activités de production des politiques publiques sont façonnées par/pour ces enjeux pratiques et symboliques.

La deuxième partie détaille les ressorts sociaux de l'emprise du journalisme sur le champ politique. Il s'agit d'abord de mettre en évidence ce que la configuration qui rend ces agents politiques dépendants de l'activité des journalistes fait au jeu politique, et à quelles conditions cela se produit (chap. 3). Il est alors possible d'examiner comment cette orientation vers les médias des activités politiques pèse sur la fabrication des décisions. Pour ce faire, deux chapitres s'efforcent de préciser la spécificité de l'emprise du journalisme sur le fonctionnement des deux institutions politiques principalement en charge de l'action publique : les institutions de l'exécutif (chap. 4) et celles du législatif (chap. 5). L'intensité et la permanence de l'investissement des agents qui peuplent ces institutions sont en effet sensiblement différentes, comme sont différentes leurs activités décisionnelles et la forme « médiatique » qu'elles peuvent prendre.

La troisième partie mène une démonstration similaire pour le champ bureaucratique. Un chapitre caractérise les formes du jeu administratif où il est fait usage de l'accès aux médias, il met en évidence ce que cette exposition aux « contraintes » journalistiques fait aux pratiques administratives, et surtout il souligne les conditions de possibilité (et donc, corrélativement, les limites) de l'emprise du journalisme sur ces activités (chap. 6). Sur la base de ces éléments, un dernier chapitre étudie comment les agents des directions centrales des ministères peuvent prendre en compte les règles de fonctionnement du champ journalistique et contribuer à produire des décisions « médiatiques » (chap. 7).

CHRONIQUE DU PROBLÈME DE LA « VACHE FOLLE » ET DE SES POLITIQUES PUBLIQUES EN FRANCE

Privilégiant un travail de construction théorique, les analyses de cette thèse sont restituées selon un plan thématique, et non chronologique. Pour permettre au lecteur de situer les exemples analysés au fil des pages, il a paru nécessaire de préciser la trame historique du problème public de la « vache folle » et de ses politiques publiques. Il ne s'agit ici que d'exposer les principaux éléments factuels, sans perdre de vue que la mise en récit de cette « crise » a été un enjeu pour les divers agents de ces politiques[1]. Par ailleurs, en raison de la focalisation de l'enquête sur le travail des institutions politico-administratives françaises, cette chronique délaisse volontairement tout un pan de l'histoire de l'ESB : ses développements en Grande-Bretagne ou dans les institutions européennes ne sont abordés qu'à l'aune de leurs conséquences pour l'action publique en France.

DE 1985 À 1996, LA PRISE EN CHARGE ADMINISTRATIVE DE L'ÉPIZOOTIE

Contrairement à l'impression que peut laisser l'exceptionnelle attention médiatique portée à la « vache folle » au printemps 1996, l'histoire du problème public de l'ESB et de sa prise en charge étatique ne débute pas avec cette « crise ». **Pendant toute une décennie, l'action publique s'est mise en place, de façon progressive et relativement silencieuse.**

L'apparition de la maladie en Grande-Bretagne

C'est à partir d'avril 1985 qu'apparaît dans les élevages du sud de l'Angleterre une maladie nouvelle chez les vaches laitières adultes. Celles-ci présentent des symptômes neurologiques atypiques. La maladie est identifiée en novembre 1986, et baptisée encéphalopathie spongiforme bovine (ESB ou BSE pour *Bovine Spongiform Encephalopathy*) ou, plus communément, maladie de la « vache folle » (« *mad cow disease* »). L'analyse des lésions dégénératives dans le cerveau des animaux malades permet de classer cette maladie parmi les encéphalopathies spongiformes subaigües transmissibles (ESST), dont les formes plus connues sont la tremblante du mouton et de la chèvre et la maladie de Creutzfeldt-Jakob (MCJ) chez l'homme.

Cette dernière est décrite 1921 par Hans-Gerhard Creutzfeldt et cinq plus tard par Alfons Jakob ; elle se manifeste par une démence progressive qui s'accompagne de mouvements involontaires complexes (notamment des troubles de la marche et de l'élocution), et entraîne la mort du malade deux à douze mois après les premiers symptômes[2]. **L'agent infectieux demeure longtemps inconnu** ; l'hypothèse d'un virus classique domine jusqu'aux années

---

[1] Thomas Alam, *Quand la vache folle retrouve son champ. Une comparaison transnationale de la remise en ordre d'un secteur d'action publique*, Thèse de doctorat de science politique, Université Lille 2, 2007, p. 75-159.

[2] Pierre-Marie Lledo, *Histoire de la vache folle*, Paris : PUF (Science, histoire et sociétés), 2001, p. 23-35.

1970 et ce n'est qu'au début des années 1980 que le neurologue américain Stanley Prusiner parvient à identifier la cause de l'infection[3] : il s'agit d'une protéine d'un type particulier qu'il nomme « prion ». Pour l'heure, cependant, le lien entre ces différentes maladies n'est qu'homologique. **Il ne semble alors pas y avoir de transmission d'une espèce à une autre** : dans les années 1970, de nombreuses études réalisées n'ont jamais réussi à prouver la transmission à l'homme de la tremblante du mouton, ce qui laisse penser à une « barrière d'espèce »[4].

En Grande-Bretagne, l'épizootie (*i.e.* l'épidémie animale) **se développe rapidement** : si fin 1987, seuls 136 cas sont détectés, le nombre de cas recensés par semaine dépasse le seuil de 100 en octobre 1988, celui de 200 en novembre 1989, de 300 en février 1990 et même 700 en décembre 1991. L'épizootie atteint son paroxysme en 1992 et 1993, avec plus de 35.000 bovins malades détectés chaque année.

La publication, en décembre 1987, des premières études épidémiologiques menées au Royaume-Uni sur cette nouvelle maladie permet de conclure que **l'hypothèse la plus probable pour expliquer l'apparition de la maladie est l'incorporation, dans la ration alimentaire des ruminants, de farines de viandes et d'os** (FVO), fabriquées à partir de carcasses animales. Ces farines animales sont largement utilisées depuis les années 1950, mais une modification de leur fabrication survient à la fin des années 1970 qui ne permet plus d'inactiver les agents pathogènes[5]. Les autorités britanniques prennent, dès 1988, des mesures vétérinaires importantes pour lutter contre l'épizootie : l'ESB est soumise à déclaration obligatoire (14 juin), tous les bovins contaminés sont abattus et détruits à titre préventif (8 juillet), des compensations financières sont mises en place pour les éleveurs britanniques touchés par l'épidémie, et l'utilisation des farines animales dans l'alimentation des bovins est interdite (18 juillet 1988, avec effet au 31 décembre)[6]. Le 13 novembre 1989, c'est la consommation de certains abats de veaux âgés de plus de 6 mois qui est interdite : considérés, sur la foi de l'avancée des recherches sur la maladie, comme les tissus les plus

---

[3] Ces travaux lui valent d'obtenir le prix Nobel de médecine en 1997.

[4] En France, l'incidence de la MCJ est principalement due à des contaminations iatrogènes, c'est-à-dire contractées lors d'interventions chirurgicales, notamment par l'injection, à de jeunes patients souffrant de nanisme hypophysaire, d'hormone de croissance extraite d'hypophyses humaines prélevées sur des cadavres : ce traitement fut arrêté en 1988 mais 35 cas de cette forme de MCJ étaient recensés en 1995, ce qui représente alors 55% des cas mondiaux.

[5] Les farines animales sont produites à partir des déchets d'abattoirs dont elles permettent le recyclage. Jusqu'au début des années 1980, les graisses sont extraites de ces déchets par un traitement à l'hexane qui est ensuite éliminé par chauffage. Pour des raisons environnementales (les rejets d'hexanes) et économiques (le coût élevé de ce procédé de stérilisation avec les chocs pétroliers de 1973 et 1979), l'élimination des graisses est abandonnée, et la température de cuisson des farines carnées, destinée à les stériliser, est abaissée de 120°C à 80-90°C. Ces nouvelles pratiques ne permettent plus d'inactiver l'agent pathogène. Il a fallu une dizaine d'années avant que ce problème ne soit connu, à cause notamment de la longue période d'incubation de l'ESB.

[6] Les exportations de ces farines restent cependant autorisées.

infectieux, la cervelle, le thymus, la rate, les amygdales, l'intestin et la moelle épinière doivent être incinérés.

Face à l'ampleur de l'épizootie en Grande-Bretagne, la Communauté économique européenne interdit l'importation sur son territoire des bovins britanniques nés avant 1988 et ceux nés d'une femelle suspecte d'ESB, le 28 juillet 1989[7].

L'arrivée de la maladie en France

En France, les mesures de lutte contre l'épizootie sont prises avec un an de décalage sur le Grande-Bretagne. À l'époque, cependant, aucun cas d'ESB n'a été détecté sur le territoire français. Par un « avis aux importateurs » du 13 août 1989, **le ministère de l'Agriculture interdit l'importation de farines animales britanniques** sauf si l'entreprise s'engage à ne pas les distribuer à des ruminants[8]. En février 1990, **le ministère interdit l'importation des abats à risque**, désignés comme « matériaux à risques spécifiés » (MRS). Du 30 mai au 6 juin, la France impose un embargo sur les viandes et bovins britanniques, jusqu'à ce que, le 7 juin, le comité vétérinaire permanent de la Communauté européenne estime que, en l'état des connaissances, les animaux atteints par l'ESB ne sont pas dangereux pour la santé humaine. Le 8 juin 1990, par un décret du Premier ministre et du ministre de l'Agriculture, **l'ESB devient une maladie à déclaration obligatoire**, soumise à des mesures de police sanitaire. Un arrêté de la direction générale de l'Alimentation (DGAL, ministère de l'Agriculture) et de la direction générale de la Concurrence, de la consommation et de la répression des Fraudes (DGCCRF, ministère de l'Économie et des finances) daté du 24 juillet 1990 **interdit l'utilisation des farines animales dans l'alimentation bovins**[9] : si cette mesure, qui sera au cœur de la « crise » d'octobre-novembre 2000, intervient deux ans après son adoption en Grande-Bretagne, il faut noter qu'elle est prise alors que la France n'est pas touchée par la maladie. En décembre 1990 un réseau national d'épidémiosurveillance clinique de l'ESB est créé pour détecter les cas cliniques et suivre l'évolution de la maladie. Ainsi, à la fin de 1990, les principales mesures pour lutter contre l'épizootie d'ESB en France sont mises en place par la DGAL et la DGCCRF. **Ce sont des mesures de prophylaxie habituelles en cas d'épizootie, relevant des techniques vétérinaires** : l'enjeu est d'enrayer la contamination en neutralisant les vecteurs de contamination et en surveillant l'épidémiologie de la maladie.

---

[7] Cette mesure ne concerne que les animaux vivants : ce n'est qu'en avril 1990 que certaines viandes à risque sont interdites d'exportation.

[8] Le 27 novembre 1989, le Syndicat national des industriels de la nutrition animale adresse une circulaire à tous ses adhérents recommandant de ne plus utiliser de farines de viande pour les ruminants.

[9] L'interdiction de l'usage des FVO est étendue à tous les ruminants, et non plus aux seuls bovins, le 20 décembre 1994, à la suite d'une décision de la CEE du 27 juin 1994.

C'est dans ce contexte que survient **le premier cas français d'ESB**. Celui-ci est détecté par le réseau national d'épidémiosurveillance dans les Côtes d'Armor le 2 mars 1991 et l'information parvient à la DGAL, au service de la Qualité alimentaire et des actions vétérinaires et phytosanitaires. **La décision est prise d'abattre tout le troupeau si un animal est atteint.** Aucune autre mesure n'est décidée, signe que le dispositif semble alors suffisant.

La prise en compte progressive du risque de contamination humaine

Les premières mesures qui anticipent un risque de contamination humaine de l'ESB apparaissent à la fin du mois de juillet 1992 : la direction générale de la Santé (DGS, ministère de la Santé) prend un arrêté qui interdit l'utilisation des tissus à risques dans la fabrication de certains médicaments et cosmétiques, tandis que la DGCCRF rédige un arrêté similaire concernant des produits alimentaires pour les enfants (notamment les « petits pots »)[10]. Ces décisions s'appuient sur les doutes de certains experts consultés par ces administrations dans le cadre de leurs instances d'expertise[11], notamment avec la découverte en mai 1990 d'un cas d'ESB chez un chat : ce premier franchissement de la barrière d'espèce laisse craindre que l'agent pathogène puisse aussi être transmis à l'homme. Ces mesures participent donc d'une sorte de « principe de précaution » avant l'heure, dans la mesure où elles se fondent sur la prise en compte d'un risque non encore démontré. Elles signent aussi l'entrée de la DGS dans la gestion administrative de la maladie de la « vache folle », alors que seules la DGAL et la DGCCRF avaient la compétence juridique sur ce domaine de politique publique.

En 1994, alors que l'ESB a atteint son point culminant au Royaume-Uni, avec près de 800 cas par semaine, **la Commission européenne prend une série de mesures** : interdiction des protéines issues des tissus des ruminants dans l'alimentation des ruminants sur tout le territoire de l'Union européenne (27 juin), interdiction d'exportation de la viande bovine pour les élevages ayant eu un cas d'ESB (18 juillet) et interdiction d'exportation des veaux britanniques de plus de six mois (27 juillet). Ces mesures sont retranscrites en France par l'arrêté du 5 septembre 1995.

Pendant toute cette première période, la gestion de la maladie de la « vache folle » est, en France, très largement confinée aux directions ministérielles, principalement la DGAL

---

[10] Ces arrêtés ne sont valables qu'un an et sont renouvelés en 1993. L'interdiction ne sera pérennisée qu'à la faveur de la crise de 1996.

[11] Il semble que ce soit l'intervention devant la Commission interministérielle d'étude des produits destinés à une alimentation particulière (CEDAP), le 9 juillet 1992, de Jean-Philippe Deslys, qui travaille sur les prions depuis 1985 au Commissariat à l'énergie atomique, qui a inspiré le décret sur l'alimentation infantile.

et la DGCCRF, mais aussi, à partir de 1992, la DGS. À certaines périodes, toutefois, le dossier remonte jusqu'au cabinet du ministre de l'Agriculture[12].

LA « CRISE » DU PRINTEMPS 1996

À partir de 1993, les indices d'une possible transmission de l'ESB à l'homme se précisent. Plusieurs agriculteurs britanniques, notamment des éleveurs laitiers, sont victimes de la MCJ. On détecte aussi cette maladie chez deux jeunes gens, alors qu'elle paraissait se cantonner presqu'exclusivement aux adultes âgés de plus de 60 ans. Ces deux cas font suspecter l'apparition d'une nouvelle forme de la maladie.

La « crise » éclate le 20 mars 1996, lorsque le ministre britannique de la Santé, Stephen Dorrel, annonce à la Chambre des Lords que dix personnes ont été touchées par la nouvelle forme de la maladie de Creutzfeldt-Jakob, dont huit ont déjà trouvé la mort. La révélation officielle de cette forme atypique de la maladie de Creutzfeldt-Jakob, désignée comme nouveau variant de la MCJ (nvMCJ), est très largement reprise dans les médias européens. **Elle est interprétée comme la quasi-confirmation de la transmission de l'ESB à l'homme.**

Des mesures d'urgence pour rassurer les consommateurs

Dès le lendemain de cette annonce, la France met en place un embargo sur les bovins vivants, la viande et les produits bovins (semence, gélatine, embryons) originaires de Grande-Bretagne, par deux arrêtés du ministère de l'Agriculture. Une semaine plus tard, le 27 mars, l'Union européenne décide d'un embargo sur les mêmes produits. Le 25 mars 1996, sur le plateau du journal télévisé de TF1, le ministre française de l'Agriculture, Philippe Vasseur annonce **la mise en place d'un label pour informer les consommateurs de l'origine française des viandes** mises dans le commerce.

Révélé par *Le Monde*, dans son édition du 28 mars 1996, le premier décès causé par nvMCJ en France est confirmée par la DGS le 5 avril 1996.

Des mesures complémentaires pour réglementer le marché de la viande bovine

Au-delà de ces décisions prises dans les jours qui suivent l'entrée dans la « crise », **des mesures sont élaborées tout au long du printemps et de l'été 1996 qui concernent la**

---

[12] Henri Nallet, ministre de l'Agriculture de mai 1988 à octobre 1990, déclare ainsi avoir été informé du franchissement de la barrière d'espèce en avril-mai 1990 par l'attaché agricole de l'ambassade de France à Londres. Gérard Dériot et Jean Bizet, *Farines : l'alimentation animale au cœur de la sécurité sanitaire*, Rapport du Sénat, n° 321, vol. 2 (auditions), 2000-2001, p. 32.

réglementation du marché de la viande bovine. Le 16 avril 1996, Philippe Vasseur annonce à l'Assemblée nationale l'abattage de 76.000 veaux d'origine britannique consignés en France depuis le 22 mars. Les décisions réglementaires portent pour l'essentiel sur **la définition, de plus en plus restrictive, des matériaux à risques spécifiés qui ne peuvent entrer dans la chaîne alimentaire.** Le 4 avril, les MRS (cervelle, rate, thymus, moelle épinière, amygdale et intestin) de bovins nés avant le 31 juillet 1991 sont interdits à la consommation humaine. Un arrêté du 23 avril 1996 précise ainsi que la tête, les pieds, la moelle épinière, la colonne vertébrale des bovins ne peuvent entrer dans la fabrication des viandes séparées mécaniquement (VSM). Ces dernières aboutissent à la fabrication de la viande hachée. Ces restrictions sont renforcées par des arrêtés pris le 16 septembre 1996 puis le 3 janvier 1997.

Le 17 avril 1996, un comité d'experts, le CIESST[13], présidé par Dominique Dormont, est institué et placé sous la triple tutelle du ministère de l'Agriculture, de celui de la Santé et de celui de la Recherche. Ce comité rend, le 9 mai, un premier rapport au gouvernement. Sur la base de ce rapport confidentiel, qui indique que, par précaution, l'agent de l'ESB doit être considéré comme transmissible à l'homme, le gouvernement annonce une série de mesure pour intensifier la recherche sur l'ESB, 7 juin. Le 27 juin, le comité Dormont rend un rapport sur les risques sanitaires de l'utilisation des farines animales dans l'alimentation des animaux pour lesquels elles sont encore autorisées (porcs, volailles et poissons). Le Premier ministre Alain Juppé annonce deux jours plus tard **l'interdiction d'incorporer des matériaux à risques spécifiés** (provenant de cadavres d'animaux, des saisies d'abattoirs et du système nerveux central – cervelle, moelle épinière, yeux – des ruminants) **dans ces farines destinées à l'alimentation des non-ruminants.**

Quelques décisions importantes contribuent, dans les mois qui suivent, à redéfinir le marché de la viande bovine. Le 12 septembre 1996, six arrêtés signés du ministre de l'Agriculture interdisent l'importation des farines animales qui ne sont pas fabriquées selon les normes françaises édictées pendant l'été. Le 20 décembre 1996, Philippe Vasseur annonce un embargo sur les bovins vivants en provenance de Suisse, qui est le second pays européen le plus touché par l'ESB après la Grande-Bretagne.

Les enjeux européens des politiques de gestion de la « crise » de la « vache folle »

Ces interventions sur les règles du marché de la viande bovine, en France comme à l'échelle européenne, sont à l'origine d'une intense activité diplomatique. Une réunion du

[13] Comité Interministériel sur les encéphalopathies spongiformes subaigües transmissibles, dit « comité Dormont ». Dominique Dormont est chef du laboratoire de neuropathologie expérimentale et de neurologie au Commissariat à l'énergie atomique. Spécialiste des maladies neurodégénératives, il a notamment publié un rapport sur les ESST en 1992, à la demande du ministre de la Santé.

conseil des ministres de l'Agriculture, qui se tient à Luxembourg du premier au trois avril 1996, décide du maintien de l'embargo. Le 4 avril, le gouvernement britannique s'engage à éliminer tous les bovins de plus de trente mois, ce qui représente un tiers de son cheptel, suivant les dispositions du conseil agricole européen[14]. Le 29 avril, il propose un plan d'éradication de la maladie en Grande-Bretagne, mais celui-ci est jugé insuffisant et rejeté le lendemain par le Conseil des ministres, si bien que la perspective d'une levée de l'embargo européen s'éloigne. En visite officielle à Londres, 15 mai 1996, le président français Jacques Chirac se prononce en faveur de la levée de l'embargo européen sur certains produits dérivés, lors d'une conférence de presse commune avec le Premier ministre britannique John Major.

Après un nouveau refus d'assouplissement de l'embargo (le 20 mai), **la Grande-Bretagne décide d'une politique d'obstruction au sein des institutions européennes**, qui dure jusqu'au sommet européen de Florence, le 22 juin. Le 5 juin, l'Union européenne décide une levée partielle de l'embargo sur certains produits bovins (les gélatines, le suif et le sperme de bovins). Cette décision suscite des réactions hostiles dans plusieurs États membres de l'Union, notamment en Allemagne.

Le 19 juillet, le Parlement européen crée une commission d'enquête sur l'attitude des institutions européennes depuis le début de l'épizootie. Son rapport, qui met en avant les fautes graves commises par la Grande-Bretagne et la Commission européenne dans cette crise, est voté par le Parlement européen le 6 février 1997. Celui-ci menace la Commission d'une motion de censure.

Des mesures de soutien à la filière agroalimentaire

Lors de cette période de « crise », tout un pan des décisions publiques porte sur l'aide à la filière bovine, des éleveurs jusqu'aux transformateurs. Ainsi, **le 19 juin 1996 un premier plan d'urgence d'aide aux éleveurs** est décidé en Conseil des ministres. Ce plan est précisé le 4 juillet 1996, par le ministre de l'Agriculture : il déploie une aide globale de 3 milliards de francs, dont la moitié provient de fonds européens. Le 10 juillet, il présente en Conseil des ministres **un plan d'aide complémentaire pour d'autres professions de la filière bovine** (tripiers, bouchers, équarrisseurs). Lors de la traditionnelle interview de 14 juillet 1996, à l'occasion de la garden-party de l'Élysée, Jacques Chirac déclare que « la solidarité nationale et européenne » doit jouer en faveur des éleveurs de bovins, qui vivent « un drame financier et psychologique », et précise qu'il continue de manger « tranquillement de la viande bovine

[14] Le même jour, la Conseil des ministres européen édicte de nouvelles conditions technologiques de fabrication des FVO : pour inactiver les agents infectieux de l'ESB, les farines doivent être brûlées à 133°C, pendant 20 minutes, sous une pression de 3 bars.

en famille ». Deux jours plus tard, une circulaire gouvernementale demande aux préfets de mettre en place une cellule de crise pour permettre l'aide aux éleveurs de bovins.

Le 2 septembre 1997, un arrêté de la directrice générale de l'Alimentation renforce les mesures de police sanitaire lors de l'abattage systématique du troupeau et de leur incinération, et prévoit de nouvelles mesures financières relatives à ces abattages.

DE FIN 1996 À 1998, LE TEMPS DU TRAVAIL LÉGISLATIF

À la suite de cette première « crise », deux lois sont élaborées qui reviennent sur certains aspects des problèmes posés par l'ESB.

La loi 26 décembre 1996 sur l'équarrissage

La première loi directement liée à la « vache folle » est initiée dans les semaines qui suivent la « crise ». En effet, au cours du mois d'août 1996, les entreprises d'équarrissage refusent d'enlever les cadavres d'animaux dans les fermes ou font payer ce service, traditionnellement gratuit, car, avec l'interdiction d'incorporer ces cadavres dans les farines animales, décidée le 29 juin, ils ne peuvent plus valoriser ces déchets animaux. Le 14 août, le ministère de l'Agriculture annonce qu'il prend intégralement en charge le financement de ces opérations sur la période du 15 août au 15 septembre, mettant ainsi fin au mécontentement de la profession. Pour régler durablement ce problème, un projet de loi est déposé à l'Assemblée nationale le 13 novembre 1996. Il est adopté le 26 décembre, après une procédure d'urgence. **La loi sur la collecte et l'élimination des cadavres d'animaux et des déchets d'abattoirs fait de ces opérations un service public** : celui-ci est financé par une taxe sanitaire sur la viande acquittée par les distributeurs.

La loi du 1er juillet 1998 sur la sécurité sanitaire des aliments

Un processus législatif plus lent et plus ample révise l'organisation du secteur des politiques alimentaires en France. Celui-ci trouve son origine au plein cœur de la « crise » avec la création de deux missions d'information parlementaires sur ce problème, à l'Assemblée nationale et au Sénat. La première, créée le 18 juin 1996, rend son rapport le 15 janvier 1997[15] ; la seconde, créée en mai 1996, le publie le 29 janvier 1997[16]. Ces deux rapports

[15] Evelyne Guilhem et Jean-François Mattei, *Les problèmes posés par le développement de l'épidémie d'encéphalopathie spongiforme bovine*, Rapport d'information de l'Assemblée nationale, n° 3291, 15 janvier 1997.

[16] Charles Descours et Claude Huriet, *Les conditions du renforcement de la veille et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme en France*, Rapport fait au nom de la Commission des affaires sociales du Sénat à la suite de la mission d'information, n° 196, 29 janvier 1997.

proposent de réorganiser le système de prise de décision en matière de politique alimentaire, et notamment de refonder l'expertise. À la suite de la mission d'information sénatoriale, une proposition de loi est déposée le 28 avril 1997 par Charles Descours et Claude Huriet, mais le processus est interrompu par la dissolution de l'Assemblée nationale. Il reprend sur les mêmes bases avec la nouvelle majorité socialiste, et débouche sur **la loi 1er juillet 1998, qui crée notamment l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (Afssa), l'Institut de veille sanitaire (InVS)** et le Comité national de sécurité sanitaire (CNSS).

À L'AUTOMNE 1999, LE REFUS FRANÇAIS DE LEVER L'EMBARGO

Le 16 mars 1998, l'Union européenne décide d'une levée partielle de l'embargo frappant les produits bovins britanniques (pour les tissus provenant des bovins d'Irlande du Nord). Le 25 novembre 1998, une nouvelle décision européenne poursuit la levée partielle de l'embargo. **La 23 juin 1999, une levée totale** (mais sous condition[17]) **de l'embargo est décidée par la Commission européenne** ; elle prend effet au 1er août. Le 1er octobre 1999, suite à un avis négatif de l'AFSSA, **la France refuse une première fois de transposer cette décision.** Trois jours plus tard, la Commission européenne demande des justifications à la France, qui maintient sa position et affirme son attachement au principe de précaution. Une campagne de boycott des produits français se développe en Grande-Bretagne, et le 29 octobre 1999, le Comité scientifique directeur européen rejette, à l'unanimité, les arguments français en faveur de l'embargo. Le 16 novembre, la Commission européenne lance une procédure d'infraction contre la France. Le lendemain, l'Allemagne pose elle aussi des conditions à la levée de l'embargo sur la viande britannique. La France persiste dans son refus. Suite à un second avis de l'AFSSA (6 décembre) qui souligne la persistance de risques « plausibles », **le gouvernement français décide le 8 décembre, à l'issue d'une réunion interministérielle, de maintenir l'embargo sur la viande de bœuf britannique.** Le 30 décembre, la France conteste la décision communautaire de lever l'embargo devant la Cour de justice européenne, et le 4 janvier 2000, c'est la Commission qui saisit la Cour contre la France. Le 17 mars 2000, l'Allemagne lève son embargo : la France est désormais le seul pays européen à refuser d'importer du bœuf britannique.

[17] La mesure concerne les bovins nés après l'interdiction de toute farine de viande et d'os dans l'alimentation animale (le 1er août 1996).

LA « CRISE » DE L'AUTOMNE 2000

Parallèlement à ces épisodes « médiatiques », la lutte contre l'épizootie se poursuit par l'adoption de mesures vétérinaires précises.

Le renouvellement des mesures vétérinaires de lutte contre l'épizootie

Une partie de ces mesures concerne un problème inattendu : **des cas d'ESB sont détectés chez des bovins nés après juillet 1990, date de l'interdiction des farines animales dans leur alimentation**. Ces cas dits NAIF (*i.e.* nés après l'interdiction des farines) laissent d'abord penser à une éventuelle troisième voie de contamination – environnementale – en plus de la voie alimentaire et de la transmission verticale (de la mère à l'enfant). C'est toutefois **l'hypothèse de contaminations croisées**, c'est-à-dire la contamination d'aliments pour bovins par des aliments contenant des farines de viande et d'os autorisés pour l'alimentation des autres espèces, qui est retenue par le comité Dormont, dans un avis en date du 23 février 1999. **En suivant l'avis de ce comité et de l'AFSSA, le ministère de l'Agriculture modifie la réglementation sur le retrait des matériaux à risques spécifiés** : ainsi, dans un avis du 30 juin 1999, le comité Dormont recommande que les MRS des bovins nés avant juillet 1996 (date à laquelle les matériaux à risques spécifiés sont interdits dans toutes les FVO) soient systématiquement retirés. L'AFSSA est consultée à plusieurs reprises sur des projets d'arrêtés modifiant la liste des MRS. Par exemple, un avis de l'AFSSA du 19 juin 2000 recommande ainsi l'interdiction de l'usage de l'iléon (une partie de l'intestin des bovins utilisée dans la boyauderie) : l'interdiction est prise le 11 juillet. Le 4 octobre 2000, l'AFSSA recommande l'exclusion de tout l'intestin de bovin pour alimentation humaine et animale : l'interdiction survient le 11 octobre.

Par ailleurs, les progrès réalisés dans la connaissance de la physiopathologie des maladies à prion ont permis **le développement de tests de dépistage rapide de l'ESB en abattoirs**. Un programme de dépistage de 40 000 bovins dans les régions les plus touchées par l'ESB (Bretagne, Basse-Normandie et Pays de la Loire) est annoncé en février 2000 par la secrétaire d'État à la Santé, Dominique Gillot, et confirmé par le ministre de l'Agriculture, Jean Glavany. La campagne de test débute le 8 juin 2000, après quelques semaines de retard.

La seconde mise en « crise » de l'ESB

Les controverses sur l'ESB se multiplient à la fin de l'été 2000. Ainsi, le 11 août 2000, *Le Monde* fait état d'une enquête publiée dans la revue scientifique *Nature* qui estime que la maladie de Creutzfeldt-Jakob pourrait faire 136.000 victimes en Grande-Bretagne[18]. Par

[18] À cette date, 79 cas de maladie humaine ont été recensés dans ce pays.

ailleurs, la révélation des nouveaux cas d'ESB détectés grâce aux tests rapides est fréquemment relayée dans la presse.

Ce sont deux « révélations » journalistiques qui précipitent la mise en « crise » à l'automne 2000. Le 20 octobre, le quotidien *Libération* révèle que la DGCCRF pratique une marge de tolérance de 0,3% dans ses contrôles concernant la présence de farines animales dans l'alimentation des bovins. Cet article a un écho d'autant plus fort que le surlendemain, le *Journal du dimanche*, relayant une information donnée la veille par l'Agence France-Presse, fait état de la mise en examen d'un éleveur qui a mené à l'abattoir des animaux provenant d'un même troupeau qu'un bovin visiblement atteint d'ESB[19]. La vache malade est détectée à l'abattoir mais onze animaux sont déjà entrés dans la chaîne alimentaire. La probabilité que ces animaux soient effectivement malades est infime. La chaîne de supermarché Carrefour, qui en a commercialisé une partie, lance cependant une procédure de rappel très large (au nom d'un « principe de précaution extrême »), relayée par une vaste communication médiatique. La « vache folle » s'installe de nouveau en « une » des journaux.

Une mesure d'urgence : l'interdiction totale des farines animales

Le 24 octobre, Jean Glavany annonce devant l'Assemblée nationale des mesures qui doivent être arrêtées le lendemain par le Comité national de sécurité sanitaire. Il s'agit de mesures relevant de l'amélioration des pratiques vétérinaires de lutte contre l'épizootie poursuivie depuis plusieurs mois : les graisses animales sont interdites dans l'alimentation destinée aux ruminants, les pratiques de retrait des colonnes vertébrales de bovins dans les abattoirs sont révisées. Par ailleurs, le programme de dépistage est élargi à tous les bovins de manière aléatoire, et le gouvernement saisit l'AFSSA pour étudier l'éventuelle interdiction des farines animales dans l'alimentation des porcs et volailles.

Le lendemain, **le président de la République Jacques Chirac** en visite au salon international de l'Alimentation, à Villepinte, **réclame l'interdiction des farines animales et le dépistage systématique de la « maladie de la vache folle ».** Le 26 octobre, le rapport de la commission d'enquête britannique sur la crise de la « vache folle » est publié après trois ans de travaux et met en accusation l'irresponsabilité et le manque de transparence des pouvoirs publics.

Début novembre, les mesures de retrait de la viande de bœuf dans certaines cantines scolaires, à la demande des maires, se multiplient. Le 6 novembre 2000, une émission diffusée sur M6 montre pour la première fois une victime française du nouveau variant de la maladie de Creutzfeldt-Jakob. **Le lendemain, Jacques Chirac intervient dans une allocution**

[19] « La vache folle vendue dans nos supermarchés », *Journal du dimanche*, 22 octobre 2000

radiotélévisée pour réitérer sa demande d'interdiction « sans retard » des farines animales, au nom du principe de précaution. Le même jour, les présidents des groupes parlementaires de droite déposent un projet de résolution demandant la création d'une commission d'enquête parlementaire, à l'Assemblée et au Sénat. Le principal syndicat agricole, la FNSEA, propose de retirer du circuit alimentaire tous les bovins nés avant le 15 juillet 1996. Le 11 novembre, la ministre de l'Environnement, Dominique Voynet, réclame un « moratoire immédiat » sur l'utilisation des farines animales dans l'alimentation des porcs et des volailles. Le lendemain, un sondage de l'IFOP apprend que 70% des Français se disent inquiets pour eux et leur famille à propos de la « vache folle ».

Le 14 novembre 2000, le Premier ministre socialiste Lionel Jospin présente au cours d'une conférence de presse son plan de lutte contre l'extension de l'ESB. La principale mesure est **la suspension de l'utilisation des FVO pour l'alimentation des volailles, poissons, porcs et animaux domestiques**[20]. Par ailleurs, il annonce que le gouvernement prépare avec l'AFSSA la poursuite du retrait des « tissus à risque » de la chaîne alimentaire, il renforce les contrôles sur l'ensemble de la chaîne alimentaire avec la création de 300 nouveaux postes de vétérinaires-inspecteurs et agents administratifs ainsi que de 120 médecins et pharmaciens-inspecteurs, et il lance des programmes de recherche sur les maladies à prions. Il ne systématise pas les tests de dépistage sur tous les animaux destinés à la consommation humaine.

Des mesures complémentaires : le dépistage systématique et l'aide à la filière

Le 19 novembre, le gouvernement lance une campagne de publicité (une pleine page dans la presse écrite) pour rassurer les consommateurs sur la qualité des contrôles et des produits vendus. Le 21 novembre, il accorde **une aide de 3,2 milliards de francs à la filière bovine** sous forme de réduction de charges. Des mesures de ce type sont reproduites dans les mois qui suivent. Le 16 janvier 2001, Jean Glavany et François Patriat (secrétaire d'État à la Consommation) réunissent les acteurs de la filière bovine pour discuter des conséquences financières de la généralisation des tests de dépistage : les coûts des tests sont répercutés vers l'aval de la filière, ce qui représente un surcoût pour les consommateurs évalué à un franc le kilo. Le 28 février 2001, Jean Glavany annonce un soutien de 1,4 milliards de francs à la filière bovine, après avoir obtenu la veille l'accord de la Commission européenne pour la mise en œuvre de mesures de compensation nationales. De nouvelles mesures de soutien sont annoncées par le ministre de l'Agriculture à l'issue d'une table ronde avec les représentants de la filière bovine, le 6 septembre 2001, il s'agit notamment d'aides à la trésorerie, et du

[20] Après un avis de l'AFSSA, ce moratoire sur l'utilisation des farines animales prend la forme d'une réelle interdiction.

déblocage de deux enveloppes budgétaires pour la promotion de la viande bovine et pour le financement des tests. Enfin, le 7 janvier 2002, un nouveau plan est mis en place par le ministère de l'Agriculture : il distribue des aides plus ponctuelles aux éleveurs en difficulté, il aide à la reconversion ou au départ en préretraite.

Le 11 décembre 2000 sont publiés les premiers résultats du programme pilote de dépistage rapide[21]. Deux jours plus tard, à l'occasion d'un discours lors de la clôture des états généraux de l'alimentation, **Lionel Jospin annonce la mise en place, dès janvier 2001, d'un dépistage systématique des bovins de plus de trente mois.** Jean Glavany présente les modalités de ce programme le 21 décembre ; celui-ci début le 2 janvier 2001. Le 30 mai 2001, l'AFSSA rend publics les résultats globaux du programme de dépistage de l'ESB lancé en France en juin 2000 : sur 48.000 tests effectués, 74 se sont révélés positifs. Le 1er juillet 2001, le ministère de l'Agriculture lance un nouveau programme d'épidémiosurveillance de l'ESB sur les bovins « à risque » (animaux trouvés morts, malades ou accidentés).

Dans un tout autre domaine, le directeur général de l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (Afssaps), Philippe Duneton, annonce, mardi 19 décembre, parmi **une série de mesures visant à prévenir le risque de transmission par voie sanguine de la MCJ**, notamment l'exclusion du don du sang des personnes ayant séjourné plus d'un an au Royaume-Uni entre 1980 et 1996. Le 22 décembre, le Parquet de Paris ouvre une information judiciaire contre X pour « homicide et blessures involontaires et mise en danger délibérée de la vie d'autrui » à la suite des plaintes déposées par les familles des deux victimes françaises du nouveau variant de la maladie de Creutzfeld-Jacob.

Les commissions d'enquête parlementaires

Les controverses politiques autour de la « vache folle » se poursuivent au cours de l'année 2001. Ainsi, après que l'AFSSA a actualisé la liste des MRS chez les ovins et les caprins, en considérant, par précaution, l'éventuelle transmission de l'ESB à ces animaux, le président de la République, Jacques Chirac, estime, à l'occasion d'une visite au salon de l'Agriculture, le 18 février 2001, que cet avis inquiète inutilement l'opinion alors qu'aucun élément scientifique nouveau n'est apparu.

Le 11 mai 2001, la commission d'enquête sénatoriale rend son rapport[22] : considéré comme nettement politisé, voire partial, ce rapport se focalise sur la question des farines

[21] Sur les 15.000 bêtes testées, 32 ont été déclarées infectées. Le test a permis de diagnostiquer trois fois plus de bêtes infectées que la seule surveillance clinique.

[22] Gérard Dériot et Jean Bizet, *Farines : l'alimentation animale au cœur de la sécurité sanitaire*, rapport fait au nom de la commission d'enquête sénatoriale, n° 321, 11 mai 2001, 362 p.

animales et justifie l'injonction du président de la République de les interdire totalement[23]. Le rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale, rendu public le 13 juin 2001, développe une vision plus large de la « crise »[24].

Le lent retour sur la décision de l'abattage systématique

À partir du printemps 2001, la pertinence des mesures de « crise » commence à être interrogée. Le 11 avril 2001, l'AFSSA préconise de maintenir la suspension de l'emploi de toutes les farines et de certaines graisses issues d'animaux, l'exception de celles des poissons. Le 25 juin 2001, elle juge cependant possible une évolution des mesures d'abattage des troupeaux où un animal malade est détecté : seuls les bovins nés la même année que celui-ci seraient abattus. Toutefois, après un avis négatif du Conseil national de l'alimentation (6 juillet), le gouvernement décide, le 18 juillet, de maintenir l'abattage total.

C'est **un second avis favorable de l'AFSSA, 10 janvier 2002, qui ouvre la voie à l'abattage sélectif.** Le 21 février, un arrêté est publié au *Journal Officiel* qui modifie les mesures de police sanitaire relatives à l'ESB : si un animal est diagnostiqué dans un troupeau, seuls les bovins nés avant le 1er janvier 2002 et les descendants directs de l'animal atteint sont éliminés. Après un nouvel avis de l'AFSSA, le dispositif est encore allégé par un arrêté du 10 décembre 2002 qui met en place l'abattage partiel par cohorte.

Le réexamen des mesures de « crise »

D'autres mesures de « crise » sont progressivement levées. Ainsi, la liste des MRS est réexaminée. Le 31 mars 2002, un arrêté est publié au *Journal Officiel* qui autorise à nouveau la commercialisation des ris de veau.

La mesure la plus symbolique est sans doute la levée de l'embargo français sur la viande bovine britannique, mis en place en mars 1996. Le 13 décembre 2001, la Cour de justice des Communautés européennes condamne la France à lever son embargo sur le bœuf britannique. Devant l'inertie de la France, la Commission européenne engage une action précontentieuse, le 26 juin 2002. Elle accorde un délai de quinze jours à la France pour appliquer le jugement de la Cour de justice. Le gouvernement français indique qu'il attend un avis de l'AFSSA, en septembre, pour prendre une décision. Cet avis est rendu public le 20 septembre : il est positif. Après une réunion du Comité national de sécurité alimentaire, **la**

---

[23] De façon significative, un extrait de l'allocution présidentielle du 7 novembre 2000 est placé en exergue du rapport.

[24] François Sauvadet et Michel Vergnier, *Le recours aux farines animales dans l'alimentation des animaux d'élevage, la lutte contre l'ESB et les enseignements de la crise en termes de pratiques agricoles et de santé publique*, Rapport fait au nom de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale, n° 3138, 13 juin 2001.

France annonce le 2 octobre qu'elle lève l'embargo sur le bœuf britannique. La décision prend effet avec un arrêté publié dans le *Journal Officiel* du 25 octobre 2002. L'embargo a duré 6 ans et demi.

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE. PENSER LE « POUVOIR » DES MÉDIAS SUR L'ACTION PUBLIQUE

La sociologie des médias s'est longtemps focalisée sur la seule et vaste question de leur « pouvoir », au détriment d'autres problématiques comme la production de l'information journalistique, par exemple[1]. Cet intérêt pour la question des « effets » des médias[2] sur le public[3] a engendré une littérature abondante[4], depuis les écrits sur les effets de la propagande politique de Serge Tchakotine[5] ou d'Harold Laswell[6] aux études de « réception » développées par le courant des *cultural studies*[7], en passant par les études empiriques de Paul Lazarsfeld et l'école de Columbia[8]. Malgré toutes les innovations théoriques et empiriques, et donc la différenciation des points de vue sur cet objet, qui font l'histoire de l'étude des médias, **ces différentes approches partageaient peu ou prou un schème commun qui réduit les effets politiques des médias à un pouvoir cognitif de persuasion, plus ou moins direct[9], sur l'opinion des individus.** En d'autres termes, le « pouvoir » des médias sur les politiques se réduit à une capacité plus ou moins grande à former le jugement de l'électeur potentiel qu'est l'individu.

Dans ce cadre, la question de l'influence des médias sur les décisions politiques n'est pensée que par la médiation des électeurs : les médias façonneraient les préférences des électeurs qui, à leur tour, feraient ou déferaient les politiques publiques en désignant ou en sanctionnant le gouvernement qui les conduit. Les limites de ce raisonnement sont si évidentes qu'il n'est guère besoin d'y insister : en réduisant le spectre des effets potentiels des médias sur les politiques publiques aux seuls processus électoraux, il néglige l'autonomie de l'activité de production des politiques publiques, alors que toute la littérature

---

[1] Une version partielle de ce chapitre a été présentée à la section thématique 14 (« L'analyse des politiques publiques existe-t-elle encore ? ») du congrès de l'AFSP de 2009 et a bénéficié des commentaires critiques de Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet et Yves Surel. Qu'ils en soient remerciés.

[2] Les catégories de « pouvoir », de « public » et de « médias », choisies pour être les plus vastes et les plus indéterminées, sont utilisées par commodité dans cette première section. À mesure que les développements permettent d'en pointer les limites, des concepts plus rigoureux y sont substitués.

[3] Les formulations savantes de cette question sont indissociables de leurs contextes politiques ou économiques, et de leurs préoccupations. La recherche sur le pouvoir des médias a ainsi été « stimulée » par l'expérience politique de la propagande totalitaire lors de la seconde Guerre Mondiale, puis par les demandes économiques de recherche appliquée sur la formation des décisions individuelles (d'achat, de vote, etc.).

[4] L'exercice de style consistant à proposer une revue détaillée de cette littérature générale sur le « pouvoir » des médias a peu d'intérêt ici, compte-tenu de la spécificité de l'objet de la thèse sur les rapports entre médias et politiques publiques. Pour une présentation des principaux travaux sur ce thème, voir l'utile synthèse de Grégory Derville, *Le pouvoir des médias. Mythes et réalités*, Grenoble : PUG, 2005, 207 p. et en particulier son premier chapitre.

[5] Serge Tchakhotine, *Le viol des foules par la propagande politique*, Paris : Gallimard (Tel), 1992 (1939), 605 p.

[6] Harold D. Laswell, Bruce Lannes Smith et Ralph D. Casey, *Propaganda, Communication and Public Opinion. A Comprehensive Reference Guide*, Princeton : Princeton University Press, 1946, 435 p.

[7] Armand Mattelard et Érik Neveu, *Introduction aux cultural studies*, Paris : La Découverte (Repères), 2003, 128 p.

[8] Paul F. Lazarsfeld, Bernard B. Berelson et H. Gaudet, *The People's Choice : How the Voter Makes Up the Mind in a Presidential Campaign*, New York : Duell, Sloan and Pearce, 1944, 178 p.

[9] Tous les progrès scientifiques consistent à nuancer et complexifier la description des mécanismes socio-psychologiques par lesquels s'effectue cette persuasion.

dans ce domaine est là pour montrer que la fabrication des décisions publiques ne se résume pas à la mise en application des choix des électeurs. Si l'on situe la réflexion au niveau du processus de production des politiques publiques, le parti-pris de s'intéresser à la relation directe entre médias et politiques publiques, sans passer par la médiation active des électeurs ou de « l'opinion publique », s'impose. Pourtant, cet objet a été beaucoup moins étudié[10].

Il existe toutefois une littérature relativement récente qui aborde cette question de « l'influence » des médias sur les politiques publiques. Par souci d'intelligibilité[11], et malgré des tentatives actuelles de dépassement de ces oppositions[12], cette littérature peut être présentée comme structurée en deux grandes approches conceptuelles, qui renvoient aussi à deux traditions de recherche historiquement distinctes. En effet, **les enquêtes abordant la question du « pouvoir » des médias sur les politiques publiques se fondent soit sur le concept d'*agenda* (et quelques autres qui lui sont liés), soit sur une grille d'analyses en termes de *construction des problèmes publics*.**

Ce chapitre préliminaire propose une critique bibliographique de ces deux approches dominantes des rapports entre médias et politiques publiques. Il s'agit de mettre en évidence leurs bénéfices conceptuels mais aussi leurs limites (intellectualistes et médiacratiques) pour penser ce que les médias font aux décisions publiques (section 1.). Cette analyse permet de dégager les principes d'une re-théorisation de ce phénomène[13] : à partir de l'examen des apports heuristiques et des limites de ces deux théories, il s'agit de dégager les grands principes à partir desquels on pourra construire un schème théorique – celui de l'emprise du

---

[10] La catégorie de « politique publique » désigne le produit, le contenu ou l'institué, c'est-à-dire l'*opus operatum*, tandis que celle d'« action publique » renvoie à la production, aux pratiques et aux interactions, au processus d'institutionnalisation, c'est-à-dire au *modus operandi*. C'est un usage faible des notions de « politique publique » ou de « décision » qui est fait ici : elles sont utilisées pour désigner tout produit fini de l'action publique (un arrêté, une loi, des créations de postes de fonctionnaires, etc.) et non un ensemble cohérent de mesures portant sur un même problème public. Une telle définition, trop englobante, surestimerait la cohérence interne de la politique (ce que tendent souvent à faire les études qui se donnent pour objet de découvrir un « sens » aux politiques publiques). Parler d'*une* politique publique de gestion de l'ESB ou des risques alimentaires a d'autant moins de sens que la gestion étatique de ce problème s'étale sur plus d'une dizaine d'années et se caractérise, dans la logique de la *garbage can* décrite par Cohen, March et Olsen, par un empilement de mesures hétérogènes, voire contradictoires, prises dans des contextes et suivant des calculs qui n'ont rien à voir entre elles.

[11] Il y a quelque simplification arbitraire à tracer des filiations intellectuelles, voire à classer des auteurs dans des familles ou des écoles, surtout dans le cadre d'une analyse très cursive de la littérature : d'une part, comme l'a bien montré Andrew Abbott à propos de l'école de Chicago (*Department and Discipline. Chicago Sociology at One Hundred*, Chicago : The Chicago University Press, 1999, 249 p.), ces classements sont souvent opérés *ex post* en regroupant sous une même étiquette des travaux ou des auteurs qui ne se pensent pas comme liés ; d'autre part, regrouper des textes parce qu'ils partagent majoritairement les mêmes références (théoriques, bibliographiques, méthodologiques), c'est aussi occulter ce qui peut les rapprocher d'autres courants théoriques.

[12] Ces deux approches sont par exemple associées dans le travail d'Emmanuel Henry, *Un scandale improbable. Amiante : d'une maladie professionnelle à une « crise de santé publique »*, Thèse de doctorat de sciences de l'information et de la communication, Université de technologie de Compiègne, 2000, 884 p.

[13] Sur cette démarche, voir Christian de Montlibert, *Introduction au raisonnement sociologique*, Strasbourg : PUS (Études des réalités sociales contemporaines), 1999, p. 237-238.

journalisme – explicatif de la production des décisions publiques « médiatiques » : la substitution de la question des usages politico-administratifs des médias à celle de leurs effets, et la prise en compte de variabilité de ce phénomène selon des conditions sociales de possibilité (section 2.). Enfin, le chapitre se termine par la présentation des enjeux méthodologiques de l'enquête nécessaire à la réalisation de ce programme de recherche (section 3.).

SECTION 1. « L'INFLUENCE » DES MÉDIAS SUR L'ACTION PUBLIQUE : DES « EFFETS D'INFORMATION » ?

La littérature scientifique abordant la question des rapports entre « médias » et politiques publiques[14] s'est très majoritairement bâtie autour deux courants de recherche, aux histoires différentes, portés par des équipes de recherche distinctes, et de ce fait dotés de leurs propres questionnements, constructions conceptuelles et instrumentations empiriques. **Le premier, l'approche en termes d'*agenda*, émerge dans les années 1970 et analyse les dynamiques par lesquelles des thèmes politiques s'imposent dans l'opinion publique ou l'action publique, notamment par l'intermédiaire des médias. Le second, la tradition américaine des *social problems*, remonte à la moitié du XXe siècle et interroge à partir des années 1970 la fabrication collective des problèmes sociaux que les pouvoirs publics sont amenés à prendre en charge (ou non) ; les médias sont alors étudiés comme l'un des facteurs de cette construction sociale.** Cette première section propose une analyse critique de ces deux traditions théoriques. Un retour cursif sur la genèse essentiellement américaine de ces concepts vise à en faire apparaître les apports heuristiques, c'est-à-dire les innovations conceptuelles qui ont permis de débloquer certaines difficultés de recherche dans un contexte scientifique donné. De même, une rapide analyse de leur réception dans les sciences sociales françaises permet de mettre en évidence un certain déplacement des questionnements sur les rapports entre médias et politiques publiques : celui-ci a produit des usages quelque peu infidèles mais souvent heuristiques. Cette brève histoire des deux cadres d'analyse fait toutefois apparaître certaines limites de la conceptualisation du pouvoir des médias sur les politiques publiques. À la lecture de travaux utilisant ces cadres conceptuels pour étudier des objets proches de celui de cette thèse[15], certaines insatisfactions émergent qu'il s'agit ici de formaliser théoriquement afin de préciser les voies d'un possible dépassement. Pour le dire rapidement, **malgré de profondes différences de problématique**

[14] En particulier dans le cadre d'ouvrages plus généraux portant sur la genèse de telle ou telle politique publique, où les médias sont un objet parmi plusieurs autres étudiés.

[15] Les écrits scientifiques sur la mise à l'*agenda* ou la construction du problème de la « vache folle » en France étant quasi inexistants, on se référera à des travaux portant sur d'autres enjeux de santé publique.

et de méthodologie, ces deux écoles de pensée ont en commun un *biais intellectualiste*, c'est-à-dire qu'elles partagent une tendance à privilégier la dimension symbolique[16] du phénomène social étudié par rapport aux agents sociaux qui les produisent, ainsi qu'aux propriétés sociales pratiques de ces derniers. Réduisant l'appréhension des effets des médias sur l'action publique à des « effets d'information »[17], c'est-à-dire à des phénomènes symboliques, elles se condamnent à survaloriser le « pouvoir » des médias sur les politiques publiques en minimisant la part qui revient aux agents des politiques publiques dans le jeu social qui consiste à conformer les politiques publiques à des attentes médiatiques.

Pour ainsi décrire l'espace des possibles théoriques dans lequel, et par rapport auquel, cette thèse a été conçue, la première section examine comment la question du pouvoir des médias sur les politiques publiques a été pensée par les théories de l'*agenda* (§1) puis par celles de la construction sociale des problèmes publics (§2), avant d'en expliciter les limites comme une manière de garde-fou théorique pour la construction de l'objet (§3).

*§1. Apports et insuffisances des théories de l'*agenda

Si le concept d'*agenda* est maintenant d'un usage courant, voire quelque peu routinisé[18], pour penser les rapports entre médias et politiques publiques, il faut noter que ce n'est pas là sa fonction initiale. Cet usage du concept d'*agenda* est le fruit du rapprochement tardif de deux traditions nettement distinctes d'utilisation de ce concept. Il est en effet remarquable que **celui-ci a émergé de façon concomitante mais cloisonnée, en 1971-1972, dans deux sous-champs des sciences sociales : la sociologie des médias et l'analyse des politiques publiques.** Forgé par Maxwell McCombs et Donald Shaw[19], le terme d'*agenda* permet de conceptualiser la capacité des médias à imposer aux électeurs les thèmes de la campagne électorale (A.) ; construit par Roger Cobb et Charles Elder[20], il sert à rendre compte de la détermination des priorités de l'action publique (B.). Ce n'est qu'une dizaine d'années plus tard que ces deux théories sont articulées pour penser le pouvoir des médias sur les

---

[16] L'adjectif symbolique est à entendre, tout au long de cette thèse, dans son acception sociologique, c'est-à-dire ce qui relève de l'ordre des phénomènes sociaux de connaissance et de communication (le langage, la science, les mythes, etc.). Voir par exemple Pierre Bourdieu, « Sur le pouvoir symbolique », *Langage et pouvoir symbolique*, Paris : Seuil (1982, 1991), 2001, p. 201-211.

[17] Jacques Gerstlé (dir.), *Les effets d'information en politique*, Paris : L'Harmattan (Logiques politiques), 2001, 378 p.

[18] Nombreux sont maintenant les travaux qui utilisent ce vocable de façon relâchée et commode, sans véritablement s'appuyer sur toute la construction théorique auquel il renvoie, et parfois même sans mentionner de référence bibliographique.

[19] Maxwell E. McCombs et Donald L. Shaw, « The Agenda-Setting Function of Mass Media », *The Public Opinion Quarterly*, vol. 36, n° 2, 1972, p. 176-187.

[20] Roger W. Cobb et Charles D. Elder, « The Politics of Agenda-Building : An Alternative Perspective for Modem Democratic Theory », *The Journal of Politics*, vol. 33, n° 4, 1971, p. 892-915 ; Roger W. Cobb et Charles D. Elder, *Participation in American Politics: the Dynamics of Agenda-building*, Boston : Allyn and Bacon,1972, 182 p.

politiques publiques (C.). De cette double genèse, il hérite de certains biais qui l'empêchent de rendre adéquatement compte de ce phénomène (D.)

*A. La théorie de l'*agenda *dans la sociologie des médias*

La problématique de l'*agenda-setting* introduite par Maxwell McCombs et Donald Shaw s'inscrit à la suite de la longue tradition de l'étude des effets persuasifs des médias[21]. Elle renouvelle les débats sur la propension des médias à déterminer (ou non) les préférences et les comportements politiques des individus, et notamment le paradigme dominant des « effets limités ». Elle ne cherche en effet pas à évaluer les effets des médias sur les attitudes politiques des électeurs, c'est-à-dire sur le contenu des choix électoraux, mais à mettre en évidence **leur capacité à forcer l'attention du public sur certains enjeux** sur lesquels vont se former les préférences politiques des électeurs. La formule que les auteurs empruntent à Bernard C. Cohen est devenue célèbre : « *la presse ne réussit peut-être pas, la plupart du temps, à dire aux gens ce qu'il faut penser mais, elle est extrêmement efficace pour dire à ses lecteurs à quoi il faut penser* »[22]. La problématique de l'*agenda-setting* vise à dépasser le paradigme lazarsfeldien[23] à deux niveaux[24]. D'une part, elle entend prendre acte de ce qui est perçu comme une transformation structurelle du jeu électoral : le déclin progressif de l'identification partisane et le développement corrélatif d'un vote stratège sur enjeux incitent à accorder une moindre importance aux facteurs sociaux d'exposition, de perception et de mémorisation sélectives (propres au « *two-step-flow of communication* ») au profit d'une

---

[21] Sur l'histoire de cette problématique, voir la synthèse de Grégory Derville, *Le pouvoir des médias. op. cit.*

[22] Bernard C. Cohen, *The Press and the Foreign Policy*, Princeton : Princeton University Press, 1963, p. 13. Cette formule est reprise dans l'article de Maxwell E. McCombs et Donald L. Shaw, *op. cit.*, p. 177.

[23] Les auteurs de *The People's Choice* montrent que le vote n'est pas la conséquence mécanique des campagnes télévisées mais qu'il dépend de trois variables sociologiques : la position sociale, la localisation géographique et la religion. Ils mettent en évidence le rôle des relations sociales dans la diffusion des messages médiatiques (par opposition à une diffusion verticale de l'émetteur aux récepteurs). La théorie de l'influence personnelle repose ainsi sur la notion de leaders d'opinion : ces derniers sont une sorte d'intermédiaire entre les médias et les électeurs, si bien que les effets des médias se réalisent en deux étapes. Dans ce processus communicationnel, les individus ne sont jamais complètement déterminés par les *stimuli* médiatiques. Au contraire, l'exposition sélective aux médias, la tendance au renforcement des opinions existantes, et les perceptions et mémorisations sélectives invalident la croyance dans des effets massifs des médias sur le public. Paul F. Lazarsfeld, Bernard B. Berelson et Hazel Gaudet, *The People's Choice*, *op. cit.*, 178 p.

[24] Il s'agit ici de restituer les principaux arguments qui ont légitimé dans le champ scientifique l'invention de la théorie de l'*agenda-setting* contre celle de l'école de Columbia, et donc de rendre compte de la manière dont la question du « pouvoir des médias » a ainsi été reconstruite. La contribution de ces travaux au progrès de la connaissance scientifique de cette problématique est une autre question. Pour une discussion critique, voir Emmanuel Pierru, « "Effets politiques des médias" et sociologie prophétique. Pour une sociologie des rapports ordinaires à l'information politique », *in* Jean-Baptiste Legavre (dir.), *La presse écrite : objets délaissés*, Paris : L'Harmattan (Logiques politiques), 2004, p. 289-313.

revalorisation des enjeux politiques[25]. D'autre part, elle renoue avec une conception massificatrice du pouvoir de persuasion des médias, en raison notamment de l'avènement de la télévision, supposant un public homogène. Ce **retour à une théorie des effets massifs** correspond à l'arrivée de docteurs en journalisme[26] dans un domaine de recherche jusque-là tenu par des psychosociologues (Levin et Hovland), des politistes (Harold Laswell) et des sociologues (Paul Lazarsfeld). « *Par leur cursus personnel, ces nouveaux chercheurs "savent" que les médias ont des effets, même si les conclusions scientifiques des "pères fondateurs" indiquaient seulement des effets limités. Ce paradoxe entre croyances professionnelles et résultats scientifiques a poussé ces chercheurs à la recherche d'effets forts. C'est probablement pour cette raison que les premières formulations de la fonction d'*agenda *sont restées aussi proches de la problématique lazarsfeldienne, tout en cherchant à s'en démarquer.* »[27]

D'un point de vue méthodologique, la mesure de cet effet de persuasion des individus se fonde le plus souvent sur une comparaison entre les jugements politiques personnels (objectivés par des sondages d'opinion, des enquêtes par entretiens…) et une analyse de contenu d'un corpus de presse (par exemple, le codage et le comptage des sujets en « une »…). L'enquête fondatrice de Maxwell McCombs et Donald Shaw, lors des élections présidentielles américaines de 1968, compare ainsi les articles de journaux, classés comme majeurs[28] ou mineurs, avec les résultats d'une centaine d'entretiens menés dans la ville de Chapel Hill (Caroline du Nord) portant sur ce que les enquêtés estimaient être les « thèmes clé » (*key issues*) de la campagne.

La principale innovation de cette approche consiste à reposer la question du pouvoir des médias sous l'angle de la saillance des enjeux politiques. Jean Charon parle ainsi d'« *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.* »[29] **Le concept d'*agenda* permet de mettre en évidence la capacité des médias à rendre prioritaire un nombre limité de problèmes publics.**

---

[25] Sur ces transformations de la sociologie américaine, voir Daniel Gaxie, « Mort et résurrection du paradigme de Michigan. Remarques sur quelques résultats récents de la sociologie des comportements politiques aux États-Unis », *Revue française de science politique*, 32 (2), 1982, p. 251-269.

[26] En 1972, Maxwell McCombs et Donald Shaw étaient professeurs associés de journalisme à l'Université de North Carolina.

[27] Dorine Bregman, « La fonction d'agenda : une problématique d'avenir », *Hermès*, n° 4, 1989, p. 192.

[28] Parmi les formats journalistiques classés comme majeurs, les auteurs retiennent les reportages télévisés de plus de 45 secondes ou apparaissant dans les trois premiers titres du journal, les articles de presse écrite apparaissant en « une » ou les articles politiques en pages intérieures dont le titre s'étend sur au moins trois colonnes, etc.

[29] Jean Charron, « Les médias et les sources. Les limites du modèle de l'agenda-setting », *Hermès*, n° 17-18, 1995, p. 73-89.

L'évolution de cette théorie a pris des directions contrastées, dont certaines s'éloignent de l'objet de cette thèse. En effet, une première série de développements de cette problématique de recherche réside dans un approfondissement de la mesure des effets d'*agenda* des contenus journalistiques sur l'opinion, et notamment sur les électeurs. Ainsi, certains auteurs ont élargi la problématique de l'*agenda* à des périodes beaucoup plus longues que la seule campagne électorale afin de mettre en évidence des phénomènes plus structurels[30]. Un autre prolongement a consisté à affiner la conceptualisation théorique des mécanismes de persuasion[31], en ajoutant notamment au mécanisme d'*agenda-setting* celui de *framing* (cadrage)[32] ou de *priming* (amorçage)[33]. Un dernier usage de ce cadre conceptuel procède du déplacement du type d'effets recherchés : par-delà les effets de l'*agenda* médiatique sur l'opinion **un nombre croissant de travaux s'intéresse plus directement à la formation de l'*agenda* électoral ou de l'*agenda* gouvernemental**, c'est-à-dire à l'influence des médias sur les gouvernants, qu'ils soient en campagne électorale ou au pouvoir.

La réception française des travaux sur l'*agenda*, issus de la sociologie des médias, s'est d'abord faite à propos de la sélection des thèmes des campagnes électorales[34]. L'usage de ce cadre d'analyse est cependant resté très limité. Peu d'auteurs français ont travaillé le concept à la suite de Maxwell McCombs et Donald Shaw, à l'exception notable de Jacques Gerstlé, qui a beaucoup œuvré pour faire connaître cette littérature en France, grâce notamment à une série de synthèses érudites[35], sans susciter beaucoup de travaux

---

[30] Voir par exemple, G. Ray Funkhouser, « The Issues of the Sixties : an Exploratory Study in the Dynamics of Public Opinion », *Public Opinion Quarterly*, vol. 37, n° 3, 1973, p. 62-75. L'auteur étudie la relation entre la couverture médiatique des principaux événements des années 1960 et leur perception par l'opinion publique.

[31] Pour une synthèse de ces travaux, voir Jacques Gerstlé, *La communication politique*, Paris : Armand Colin (Compact Civis), 2004, 297 p.

[32] Ces travaux étudient non plus la sélection des problèmes opérée par les médias mais leur définition par la récurrence du recours à certains cadres interprétatifs des événements. Voir William A. Gamson et Andre Modigliani, « Media Discourse and Public Opinion on Nuclear Power : a Constructionnist Approach », *The American Journal of Sociology*, vol. 95, n° 1, 1989, p. 1-37.

[33] Ces travaux étudient la capacité des médias à imposer, non une définition d'un problème, mais des critères d'évaluation d'un problème, d'un responsable politique ou de politiques publiques. Voir Shanto Iyengar et Donald R. Kinder, *News that Matters : Television and American Opinion*, Chicago : Chicago University Press, 1987.

[34] Dorine Bregman et Jean-Louis Missika, « La sélection des controverses politiques » *in* Elizabeth Dupoirier et Gérard Grunberg (dir.), *Mars 1986 : La drôle de défaite de la gauche*, Paris : PUF, 1986, p. 97-116 ; Frédéric Sawicki, « Les questions de protection sociale dans la campagne présidentielle française de 1988. Contribution à l'étude de la formation de l'agenda électoral », *Revue française de science politique*, vol. 41, n° 2, 1991, p. 171-196 ; Jacques Gerstlé, « Une fenêtre d'opportunité électorale » *in* Pascal Perrineau et Colette Ysmal (dir.), *Le vote de tous les refus*, Paris : Presses de Science Po, 2003, p. 29-52.

[35] Jacques Gerstlé, *La communication politique*, Paris : PUF (Que sais-je ?), 1992, 127 p. ; Jacques Gerstlé, « L'information et la sensibilité des électeurs à la conjoncture », *Revue française de science politique*, 46 (5), 1996, p. 731-752 ; Jacques Gerstlé, « La persuasion de l'actualité télévisée », *Politix*, n° 37, 1997, p. 81-96 ; Jacques Gerstlé, « Les effets d'information. Émergence et portée », *in* Jacques Gerstlé (dir.), *Les effets d'information en politique*, *op. cit.*, p. 11-28 ; Jacques Gerstlé, « La réactivité aux préférences collectives et l'imputabilité de l'action publique »,

empiriques. **Les travaux français ont ensuite mis plus directement en lien médiatisation et action publique.** Par exemple, Dorine Bregman, qui a été parmi les premiers à utiliser les outils conceptuels forgés par Maxwell McCombs et Donald Shaw[36], a comparé la formation de l'*agenda* médiatique et celle de l'*agenda* gouvernemental lors de l'adoption d'un nouvel impôt (la contribution sociale généralisée) en 1990[37]. **L'*agenda* est alors considéré davantage comme une variable dépendante qu'une variable explicative des comportements individuels** : les études s'intéressent davantage à la description, et éventuellement à la formation, de l'*agenda* politique qu'à ses effets sur les électeurs. Cet usage politiste du concept d'*agenda*, qui permet d'étudier la relation entre médiatisation et action publique au prisme de la sélection des enjeux politiques, s'est progressivement routinisé et s'inspire finalement moins de ces travaux issus de la sociologie des médias que de ceux qui l'ont introduit dans le champ d'étude des politiques publiques.

B. *La théorie de l'*agenda *dans l'analyse des politiques publiques*

Au début des années 1970, parallèlement à cette théorie de la fonction d'*agenda* en sociologie des médias, **la conceptualisation de la formation de l'*agenda* politique se développe dans le champ de l'analyse des politiques publiques.** L'*agenda* désigne alors « *l'ensemble des problèmes faisant l'objet d'un traitement, sous quelque forme que ce soit, de la part des autorités publiques, et donc susceptibles de faire l'objet d'une ou plusieurs décisions, qu'il y ait ou non controverse publique, médiatisation, mobilisation ou demande sociale et mise sur le "marché" politique ou non* »[38]. Cependant, quoique ces travaux adoptent le même concept que ceux de Maxwell McCombs et Donald Shaw, ils procèdent d'approches initialement très divergentes[39] et sont élaborés pas des réseaux de chercheurs distincts. Surtout, ils répondent à des problématiques bien différentes. En l'occurrence, le concept d'*agenda*, tel qu'il est utilisé en politiques publiques, naît dans un champ de la science politique américaine où domine la problématique de la structure du pouvoir, autour de l'opposition entre les thèses élitistes et polyarchiques. Dans ce contexte intellectuel, **le concept d'*agenda* est forgé pour nuancer, sans le rejeter, le paradigme élitiste : il permet de concilier l'idée d'une participation politique des citoyens limitée (et d'une domination des élites) avec une analyse de la capacité de certains individus à participer au choix des options (*alternatives*) du débat et**

Revue française de science politique, 53 (6), 2003, p. 859-885 ; Jacques Gerstlé, *La communication politique*, *op. cit.*, 2004, 297 p.

[36] Dorine Bregman, *Le processus de construction des controverses politiques pendant les campagnes électorales en France : 1986-1988*, Thèse de doctorat de science politique, IEP de Paris, 1991.

[37] Dorine Bregman, « Le cadrage du débat public. Le projet de CSG », *Réseaux*, vol. 14, n° 75, 1996, p. 111-133.

[38] Philippe Garraud, « Politiques nationales : élaboration de l'agenda », *L'Année sociologique*, vol. 40, 1990, p. 27.

[39] Les spécialistes de politiques publiques, à la suite de Roger Cobb et Charles Elder, parlent d'*agenda-building*, plutôt que d'*agenda-setting*.

des décisions politiques. L'argument principal des promoteurs de l'*agenda-building* est que, en se focalisant principalement sur la question de l'occupation des positions de pouvoir, la théorie élitiste produit une représentation excessivement conservatrice du système politique et ne parvient pas à rendre compte des changements politiques[40]. Élargir la réflexion à la question de la sélection des enjeux et des options politiques permet de rendre compte d'un certain changement politique. Roger Cobb et Charles Elder prônent ainsi **une approche processuelle permettant de comprendre comment un enjeu réussit ou échoue à attirer l'attention du système politique.** L'objectif général de ce type d'étude est de mettre en évidence les dynamiques de construction de l'*agenda* des gouvernants, c'est-à-dire les « *façons dont des groupes sociaux construisent les griefs et les transforment en enjeux politiques pérennes qui requièrent que les décideurs publics apportent des réponses constructives*. »[41] La théorie de la mise à l'*agenda* donne ainsi une intelligibilité nouvelle aux politiques publiques. Associé à la phase d'émergence des problèmes dans les grilles séquentielles d'analyse des politiques publiques[42], **l'*agenda* offre un cadre pour penser les opérations de sélections des actions publiques.** Il montre « *comment des enjeux sont produits et pourquoi certaines controverses et enjeux émergeants parviennent à forcer l'attention et susciter l'intérêt des décideurs, alors que d'autres échouent.* »[43]

Il est impossible et inutile ici de tenter de rendre compte de façon exhaustive, ou même seulement détaillée, de l'élaboration progressive de cette théorie, tant les références sont nombreuses. Par-delà leur diversité, ces travaux s'intéressent avant tout au rôle différentiel des divers agents (élites politiques, médias, mobilisations, etc.) dans les processus de mise à l'*agenda*, et aux facteurs (institutionnels, conjoncturels, etc.) explicatifs de cette participation[44]. **Se demandant d'où viennent les enjeux auxquels l'action publique répond, ils renouvellent l'analyse des politiques publiques en conceptualisant la nature concurrentielle et proprement politique du travail de détermination des priorités de**

---

[40] « Alors que la théorie moderne fait porter notre attention sur l'ubiquité des élites et leur rôle décisif dans la direction d'un système politique, elle ne parvient pas à décrire à quels niveaux, au sein de ce système, les masses peuvent participer à la formation et à la détermination des principaux enjeux de politiques publiques et à quelles conditions elles peuvent le faire. Par conséquent, les perspectives théoriques de la science politique contemporaine ne permettent pas aux politistes d'affronter voire de percer l'énigme selon laquelle, à un certain moment, un enjeu qui était en sommeil peut se transformer en une controverse politique extrêmement saillante, alors même que les fondements des revendications existent depuis un moment. » Roger W. Cobb et Charles D. Elder, « The Politics of Agenda-Building », *op. cit.*, p. 900.

[41] *Ibid.*, p. 905.

[42] Charles O. Jones, *An Introduction to the Study of Public Policy*, Belmont : Duxbury Press, 1970, 170 p.

[43] Roger W. Cobb et Charles D. Elder, « The Politics of Agenda-Building », *op. cit.*, p. 905.

[44] Parmi quelques références canoniques : Emler E. Schattschneider, *The semisovereign people. A realist's view of democracy in America*, Hinsdale : Dreaden Press, 1960, 147 p ; Roger Cobb et Charles Elder, « The Politics of Agenda-Building », *op. cit.*, p. 892-915 ; Roger Cobb et Charles Elder, *Participation in American Politics*, *op. cit.*, 182 p.

l'action publique. Ainsi, parmi quelques travaux classiques, Roger Cobb et Charles Elder théorisent le passage de l'*agenda* systémique (*i.e.* : l'ensemble des problèmes publics à l'échelle de la société) à l'*agenda* institutionnel (*i.e.* : la liste des problèmes pris en charge par les institutions en position de conduire les politiques publiques) : ce mouvement est expliqué par la réussite des mobilisations, et notamment par le rôle des partis politiques et des médias. John Kingdon insiste quant à lui sur les effets de contexte : une fenêtre d'opportunité s'ouvre pour l'adoption d'une mesure (ou, tout au moins, pour la mise à l'*agenda* d'un problème) lorsque des agents divers (gouvernants élus ou non, représentants de groupes d'intérêt, chercheurs), répondant à des logiques d'action différentes (construction des problèmes, promotion de solutions ou compétition politique), ont des intérêts convergents à la prise en charge d'un problème[45]. Dans cette perspective, les médias sont considérés comme l'un des participants du processus de mise à l'agenda, mais leur impact sur l'agenda des gouvernants apparaît « *moindre qu'attendu* »[46]. Frank R. Baumgartner et Bryan D. Jones s'intéressent aux jeux des agents sociaux pour accéder à des arènes institutionnelles et y promouvoir une image (positive ou négative) d'une politique publique, la légitimation ou la disqualification du sous-système politique qui en résulte entraînant le maintien ou le changement de la politique[47]. Dans cette perspective, les médias, en ce qu'ils contribuent à la qualification des enjeux (*issues*), peuvent ainsi peser sur le choix des institutions aptes à traiter de ce problème (*institutional venues*) et donc sur les politiques publiques.

La réception française des travaux sur l'*agenda* (en politiques publiques) doit beaucoup à l'article précurseur de Jean-Gustave Padioleau, « La lutte politique quotidienne : caractéristiques et régulations de l'agenda politique » publié dans *l'État au concret*[48]. Cette importation de travaux américains, favorisée par des séjours de recherche aux États-Unis, permet de prendre en compte la lutte politique dans une analyse des politiques publiques alors dominée par la sociologie des organisations. Cette ouverture aux travaux américains reste cependant longtemps sans suite significative. Il faut en effet attendre une dizaine d'années pour lire les premiers articles français sur l'*agenda* politique. Ceux-ci visent à rendre compte des travaux américains et à présenter de façon synthétique les divers mécanismes d'accès des problèmes publics à l'agenda gouvernemental, en proposant **des**

---

[45] John Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston: Little Brown, 1995 (1984), 253 p.
[46] *Ibid.*, p. 58.
[47] Frank R. Baumgartner and Bryan D. Jones, « Agenda Dynamics and Policy Subsystems », *The Journal of Politics*, 53 (4), 1991, p. 1044-1074 ; Frank R. Baumgartner and Bryan D. Jones, *The Politics of Attention. How Government Prioritizes Problems*, Chicago: University of Chicago Press, 2005, 316 p.
[48] Jean-Gustave Padioleau, *L'État au concret*, Paris, PUF, 1982, 222 p.

typologies descriptives des processus de mise à l'agenda[49]. Ces articles proposent des modèles en fonction des canaux ou des agents de la mise à l'agenda : groupes organisés, « demande sociale », organisations politiques, médias, etc. Depuis, les réflexions théoriques sur les modalités de mise à l'agenda se font rares, au profit d'une multiplication d'études de cas[50]. Des travaux, plus récents, s'attachent à rendre compte, de façon monographique, de la mise à l'agenda d'un problème. L'usage du concept d'agenda se fait alors de façon routinisée, en se contentant parfois de la mention des références obligées, américaines (Roger Cobb et Charles Elder, John Kingdon, etc.) ou françaises (les deux articles de synthèse précités). Par exemple, Pierre-Benoit Joly et Claire Marris analysent le processus de prise en charge des problèmes posés par les organismes génétiquement modifiés[51] et expliquent la qualification de cet enjeu (c'est-à-dire « *les dimensions cognitives et normatives du problème* »[52]) par sa publicisation et notamment par les ressources (argumentatives) et les opportunités que celle-ci offre aux agents impliqués dans cet enjeu. **Dans ce type d'étude, le concept d'*agenda* est utilisé pour rendre compte du destin politique d'un problème (son émergence, sa prise en charge politique, sa disparition), et le rôle des agents est généralement évoqué de façon peu sociologique, sur un mode plus substantiel que relationnel et donc peu explicatif de leurs comportements**[53]. Cette spécificité française de l'usage monographique et peu construit théoriquement du concept d'*agenda* n'est pas sans lien avec l'une des propriétés de l'analyse des politiques publiques en France, pointée par Jean Leca et Pierre Muller : les travaux français se caractérisent en effet par l'importance des monographies et « *le refus (…) des méthodes quantitatives avec, corollairement, l'accent mis sur les méthodes qualitatives et notamment l'entretien comme source de données privilégiées* »[54]. Il faut toutefois noter que cette tendance commence à être corrigée par les travaux de quelques chercheurs des IEP de Bordeaux et de Paris, qui, dans le sillage de Frank R. Baumgartner and

---

[49] Philippe Garraud, « Politiques nationales : élaboration de l'agenda », *op. cit.*, p. 17-41 ; Pierre Favre, « L'émergence des problèmes dans le champ politique » *in* Pierre Favre (dir.), *Sida et politique. Les premiers affrontements (1981-1987)*, Paris : L'Harmattan, 1992, p. 5-37.

[50] Parmi les utilisations françaises les approfondies du modèle de John Kingdon, voir Yves Surel, « Quand la politique change les politiques. La loi Lang du 10 août 1981 et les politiques du Livre », *Revue française de science politique*, 1997, 47 (2), p. 147-172 et Philippe Zittoun, « Partis politiques et politiques du logement échange de ressources entre dons et dettes politiques », *Revue française de science politique*, 2001, 51 (5), p. 683-706.

[51] Pierre-Benoît Joly et Claire Marris, « La trajectoire d'un problème public : une approche comparée du cas des OGM en France et aux États-Unis », *in* Claude Gilbert (dir.), *Risques collectifs et situations de crise. Apports de la recherche en sciences humaines et sociales*, Paris : L'Harmattan (Risques collectifs et situations de crise), 2002, p. 41-63.

[52] *Ibid.*, p. 61.

[53] Les « acteurs » sont souvent réduits à une identité nominale ou institutionnelle, et leurs conduites sont décrites sur le mode de l'évidence, sans que ne soit véritablement travaillée la question de leurs logiques d'action spécifiques (inhérentes à la division du travail social) ou des ressources mobilisées.

[54] Jean Leca et Pierre Muller, « Y a-t-il une approche française des politiques publiques ? Retour sur les conditions de l'introduction de l'analyse des politiques publiques en France », *in* Giraud Olivier et Warin Philippe (dir), *Politiques publiques et démocratie*, Paris : La Découverte (Recherches / Territoires du politique), 2008, p. 38.

Bryan D. Jones, entreprennent de décrire statistiquement le contenu des *agendas* politiques français[55]. Il n'en demeure pas moins vrai que la réception du cadre conceptuel de la mise à l'agenda dans la science politique française se caractérise par la relative rareté (en comparaison de leur profusion dans la science politique internationale) des recherches explicitement centrées sur ce modèle, et par leur caractère monographique, bien éloigné des travaux américains fondés sur l'exploitation d'un lourd corpus de *data* statistiques. Cette parcimonie tranche avec la fréquence du terme d'*agenda* sous la plume des politistes français, dans des usages routiniers mais théoriquement peu construits, dans le cadre de monographies plus qualitatives.

C. L'agenda *comme point d'intersection entre médias, opinion et politiques publiques*

Dans cette double généalogie, la question des rapports entre médias et politiques publiques n'est pas l'objet central visé par le concept d'*agenda*. L'usage de ce concept en sociologie des médias porte sur les relations entre les médias et le public ; du côté des politiques publiques, il conceptualise les relations entre les divers agents des politiques publiques (groupes d'intérêt, élites politico-administratives, experts…) et les priorités de l'action gouvernementale. **C'est au début des années 1980 que s'est opéré un rapprochement entre ces deux courants théoriques.** Cela apparaît clairement dans la convergence des références bibliographiques qui commencent à puiser à la fois dans la sociologie des médias et dans celle des politiques publiques[56]. Les études se développent qui rendent compte du « *processus par lequel l'agenda des élites politiques dans la conduite des politiques publiques est influencé par l'agenda des médias et l'agenda des citoyens (les préoccupations de l'opinion publique).* »[57]

L'articulation de ces deux constructions théoriques se stabilise principalement dans une problématique, développée par un champ de recherche très dynamique, qui étudie la réactivité (« *responsiveness* ») des politiques publiques à « l'opinion publique »[58]. Pour ce genre de recherche, très répétitive, il s'agit de comparer l'*agenda* institutionnel à l'*agenda* de l'opinion mesuré statistiquement par des sondages. Pour résumer, la finalité de ces études

---

[55] Sylvain Brouard et Emiliano Grossman, « L'étude des agendas politiques : objectifs, méthodologie et résultats », communication au séminaire de sociologie politique du CEVIPOF, mars 2008.

[56] Il semble que le premier texte à opérer ce rapprochement est l'article de Lutz Erbring, Edie N. Goldenberg, Arthur H. Miller, « Front-Page News and Real-World Cues : A New Look at Agenda-Setting by the Media », *American Journal of Political Science*, vol. 24, n° 1, 1980, p. 16-49.

[57] Dorine Bregman, « La fonction d'agenda », *op. cit.*, p. 192.

[58] Pour une synthèse de cette thématique, voir Carroll J. Glynn, Susan Herbst, Garrett J. O'Keefe, Robert Y. Shapiro, Lawrence R. Jacobs, « Public Opinion and Policymaking », *in* Carroll J. Glynn, Susan Herbst, Garrett J. O'Keefe, Robert Y. Shapiro (dir.), *Public Opinion*, Boulder : Westview Press, 1999, p. 299-340 et Jacques Gerstlé, « La réactivité aux préférences collectives et l'imputabilité de l'action publique », *op. cit*.

est de déterminer si les décideurs (« *policy makers* ») tiennent compte ou non de l'opinion publique. La question des médias n'est donc pas centrale dans cette approche, la variable explicative étant l'*agenda* de l'opinion et non celui des médias. Le rôle attribué aux médias dans ce cadre d'analyse n'est toutefois pas négligeable : ils seraient un relai entre l'opinion et les gouvernants. Il n'est pas non plus anodin. D'une part, **cette conception du rôle des médias est très idéaliste** ; elle ratifie sur le mode savant quelques mythes professionnels des journalistes : leur rôle démocratique, leur fonction de « miroir » de la société[59]. D'autre part, **elle ne permet pas de penser la gestion stratégique de l'opinion publique par les gouvernants.** Or, loin de se réduire à la prise en compte des préférences de l'opinion par les décideurs (selon une vision trop idéalement démocratique), les rapports entre opinion publique et action publique se caractérisent aussi par tout le travail de communication politique qui vise à légitimer auprès de l'opinion des mesures prises selon d'autres logiques[60].

En dehors de ce champ de recherche sur la réactivité des politiques publiques à l'opinion publique, **quelques travaux étudient la relation directe (*i.e.* sans la médiation de l'opinion publique) entre *agenda* médiatique et *agenda* politique.** Ainsi, les effets de persuasion médiatique sont recherchés non plus seulement sur le grand public mais aussi sur les agents des politiques publiques[61]. L'objectif est de déterminer si les médias ont un impact sur les politiques publiques. L'un des exemples les plus caractéristiques est une enquête menée par plusieurs chercheurs du Center for Urban Affairs and Policy Research, à l'université de Northwestern[62]. Cette étude s'intéresse à l'effet d'*agenda-setting* sur l'opinion, mais aussi sur des décideurs publics, de la diffusion sur une grande chaîne de télévision américaine d'une émission portant sur les fraudes à un programme fédéral de santé publique. Faisant appel à des sociologues des médias comme à des spécialistes des politiques publiques, le protocole d'enquête est ambitieux : l'équipe de recherche interdisciplinaire s'intéresse successivement à la fabrication de l'émission de télévision, à son influence sur l'opinion et sur des décideurs, et à son impact sur les politiques publiques. Cette enquête met en évidence que la diffusion de ce reportage a eu un impact sur les priorités du grand public, mais aussi de certains

---

[59] Jacques Le Bohec, *Les mythes professionnels des journalistes. L'état des lieux en France*, Paris : L'Harmattan, 2000, 115 p.

[60] Lawrence R. Jacobs et Robert Y. Shapiro, *Politicians Don't Pander. Political Manipulation and the Loss of Democratic Responsiveness*, Chicago : University of Chicago Press, 2000, 448 p.

[61] Voir par exemple Edmund Lambeth, « Perceived Influence of the Press on Energy Policy Making », *Journalism Quarterly*, vol. 55, n° 1, 1978, p. 11-18.

[62] Fay Lomax Cook, Tom R. Tyler, Edward G. Goetz, Margaret T. Gordon, David Protess, Donna R. Leff, Harvey L. Molotch, « Media and Agenda Setting : Effects on the Public, Interest Group Leaders, Policy Makers, and Policy », *The Public Opinion Quarterly*, vol. 47, n° 1, 1983, p. 16-35.

décideurs (ceux soumis à la sanction électorale), ce qui s'est traduit dans l'action publique (notamment par l'organisation d'auditions au Sénat sur ce thème).

L'une des formulations les plus complexes et les plus stimulantes de ce type de problématique est l'enquête méconnue d'Itzhak Yanovitzky sur les relations entre la médiatisation du problème de la conduite en état d'ivresse et les politiques de prise en charge de ce problème[63]. Itzhak Yanovitzky commence par mettre en évidence quelques limites habituelles des études en termes d'*agenda*, et suggère des pistes pour les dépasser. **Parmi les faiblesses de ce type d'analyse, l'une des plus gênantes est le manque de cumulativité des résultats.** La multiplication des études de cas sur la relation médias/politiques publiques à l'aune du concept d'*agenda* aboutit à des résultats contradictoires. Les chercheurs s'accordent ainsi sur le fait que les effets directs des médias sur les politiques publiques ne sont possibles que dans certains cas, si bien que les recherches portent désormais sur les conditions et les processus par lesquels se réalisent les effets des médias sur les politiques publiques. Mais, note Itzhak Yanovitzky, **la plupart des études ne s'intéressent qu'à des facteurs exogènes aux gouvernants** (nombre de problèmes en concurrence pour l'attention politique, puissance des acteurs…), **ce qui induit une vision excessivement statique et déterministe de la relation médias / politiques publiques.** Itzhak Yanovitzky prend au contraire pour objet la dynamique de réponse des décideurs à l'information médiatique. Il fait l'hypothèse que la variation au fil du temps de la réactivité des décideurs à l'information médiatique pourrait s'expliquer par des facteurs liés au groupe des décideurs (leurs prédispositions et croyances, leur prise en compte de calculs coût / bénéfice, les contraintes organisationnelles auxquelles ils sont confrontés). S'éloignant des schémas les plus cognitivistes, selon lesquels l'exposition aux médias serait la principale condition des effets sur les jugements et comportements individuels, Itzhak Yanovitzky suggère que la réalisation de ces effets dépend de mécanismes sociaux plus vastes dans la mesure où la propension des décideurs à prendre en compte le message et l'information qu'il contient varie selon l'intensité de la compétition politique[64] et de l'ouverture de fenêtres d'opportunité[65]. Au total, l'étude met en évidence que « *les périodes d'attention médiatique intense sur des situations contribuent à attirer l'attention des décideurs sur des problèmes publics qui sont d'habitude relégués, en créant un sentiment d'urgence parmi les décideurs et de nécessité de*

[63] Itzhak Yanovitzky, « Effects of News Coverage on Policy Attention and Actions. A Closer Look Into the Media-Policy Connection », *Communication research*, vol. 29, n° 4, 2002, p. 422-451.

[64] Plus le degré de concurrence est fort dans l'univers politique et plus il sera risqué pour ces agents de laisser les médias construire un problème et mobiliser l'opinion publique.

[65] Les décideurs peuvent avoir intérêt à suivre l'*agenda* médiatique si cela leur permet de « faire passer » des mesures qu'ils envisageaient préalablement.

produire des mesures immédiates et de court-terme à ces problèmes publics »[66]. Le fait que les médias parviennent à attirer l'attention des décideurs n'implique cependant pas nécessairement que ceux-ci vont effectivement prendre de nouvelles mesures. En fait, plus que les effets de mise à l'agenda médiatique, ce sont les préférences personnelles des décideurs sur un problème public qui sont déterminantes. Ou, pour être plus précis, **l'impact de l'attention médiatique sur les politiques publiques est fonction de la façon dont le cadrage médiatique d'un problème public peut servir les intérêts des décideurs.**

Dans la science politique française, où les études statistiques sur ce thème sont très rares, **la question des effets de l'agenda médiatique sur l'agenda gouvernemental (imposition médiatique d'un problème ou de solutions) est abordée de façon plutôt ethnographique.** Le meilleur exemple est sans doute l'ouvrage dirigé par Jacques Gerstlé, *Les effets d'information en politique*[67], issu d'une table-ronde du congrès de l'Association française de science politique de 1999. Il offre un intéressant panorama des principaux travaux français sur l'impact des informations (principalement médiatiques) sur les comportements politiques : effets sur les préférences politiques individuelles et le vote, mais aussi sur des pratiques dont les liens avec l'information ont été moins étudiés (les mobilisations, l'action publique). Par exemple, dans une étude sur l'*agenda* du Conseil des ministres entre 1974 et 1988, Pierre Favre revient sur la capacité des médias à peser sur les décisions publiques. Selon lui, le poids de ses déterminations structurelles induit une faible sensibilité du travail gouvernemental aux effets d'information médiatique[68]. Il rejette ainsi la thèse d'une action publique « *au coup par coup, sous la pression de l'urgence et des médias* »[69]. Arnaud Mercier arrive à des conclusions assez similaires dans une analyse des effets d'information sur la prise en charge politico-administrative de trois risques environnementaux ou sanitaires. Dans une perspective proche de la sociologie de la traduction[70], il s'intéresse au « *cheminement des informations vers le niveau de décision politique, à travers l'ensemble des réseaux d'acteurs, depuis l'identification d'un problème jusqu'aux décisions qui en résultent* »[71]. Il tente plus particulièrement de préciser le « *rôle que peuvent jouer les médias dans la saisie d'un problème par les pouvoirs publics* »[72]. **S'il rejoint Pierre Favre sur les**

---

[66] Itzhak Yanovitzky, *op. cit.*, p. 444.
[67] Jacques Gerstlé (dir.), *Les effets d'information en politique*, *op. cit.*, 378 p.
[68] Pierre Favre, « Travail gouvernemental et agenda généralisé », *in* Jacques Gerstlé (dir.), *Les effets d'information en politique*, *op. cit.*, p. 143-174.
[69] *Ibid.*, p. 148.
[70] Michel Callon, « Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *L'Année sociologique*, 1986, n° 36, p. 169-208.
[71] Arnaud Mercier, « Amiante, sida, *caulerpa taxifolia* : l'apport d'une sociologie de l'incommunication à la compréhension des dysfonctionnements des politiques publiques », *in* Jacques Gerstlé (dir.), *Les effets d'information en politique*, *op. cit.*, p. 175.
[72] *Ibid.*, p. 176.

déterminismes de l'action publique et son imperméabilité relative aux effets d'information[73], **il décèle toutefois un effet de résonance provisoire qui mobilise l'action publique à court terme**. Dans ces travaux, le concept d'*agenda* permet de renouveler la question du pouvoir des médias : celui-ci n'est plus seulement examiné sous l'angle des effets sur les électeurs, mais aussi plus directement sur les décideurs et les politiques publiques. Jacques Gerstlé considère ainsi que « *les médias de par leur diffusion massive sont en mesure d'affecter profondément les dimensions cognitives de l'activité politique. De façon conjoncturelle, ils peuvent rendre saillants certains problèmes en les visibilisant spectaculairement et ainsi capter l'attention du public et des décideurs* »[74]. De tels travaux restent toutefois peu nombreux en France.

➢ **Encadré 0.1. Les effets d'*agenda* sur les politiques de la « vache folle »**

L'impact de la médiatisation de la maladie de la « vache folle » sur les politiques publiques pourrait aisément être analysé en empruntant l'outillage théorique de l'*agenda-setting*[75].

En s'inspirant du modèle de la médiatisation décrit par Philippe Garraud, selon lequel « *il existe un agenda médiatique qui impose certains champs d'action à l'autorité gouvernementale en faisant bénéficier certains événements d'une audience et d'un impact considérables* »[76], on pourrait ainsi mettre en évidence que l'activité politico-administrative plutôt abondante (multiples annonces gouvernementales de décisions, loi, enquêtes parlementaires, etc.) pour une maladie qui n'a fait en France « que » 23 morts[77] correspond en partie à l'accès, en 1996 puis en 2000, du problème « ESB » à l'*agenda* médiatique, mesuré par le nombre d'éditoriaux, de « unes » de journaux, de reportages en ouverture des journaux télévisés, etc. Ce schéma explicatif est d'ailleurs parfois mobilisé par les agents des politiques publiques eux-mêmes lorsqu'ils expliquent certaines mesures « excessives » de politiques publiques par la place occupée par ce problème au sein de l'agenda journalistique. Par exemple, les sénateurs

---

[73] « Le pouvoir des médias de mettre durablement sous les projecteurs un dossier sensible, de déclencher une crise, ne compense pas le pouvoir d'inertie des administrations de refaire tomber un dossier dans la pénombre. » (*Ibid.*, p. 191).

[74] Jacques Gerstlé, « Les effets d'information. Émergence et portée », *in* Jacques Gerstlé (dir.), *Les effets d'information en politique*, *op. cit.*, p. 24.

[75] Dans un article de synthèse, Jacques Gerstlé esquisse une réflexion similaire à propos du sida. Jacques Gerstlé, « La santé dans l'agenda. Le médiatique, le public et le politique », *in* Michel Mathien (dir.), *Médias, santé, politique*, Paris : L'Harmattan, 1999, p. 63-74.

[76] Philippe Garraud, « Politiques nationales : élaboration de l'agenda », *op. cit.*, p.34. Ce modèle se caractérise par « l'absence de demande sociale constituée ; une controverse publique autour d'un rôle joué par l'autorité gouvernementale ou administrative ; un rôle de relais de certains groupes organisés, et encore pas nécessairement ; une exploitation politique ponctuelle et essentiellement tactique » et « conduit généralement à des mises sur agenda rapides même si éphémères ou peu durables. » (p. 35).

[77] Source INVS (août 2008). Ce chiffre est à rapprocher des principales sources de mortalité en France : tumeurs (152.000 décès en 2004), maladies cardiovasculaires (147.000 décès), accidents (24.000 décès), maladie d'Alzheimer (11.800 décès).

voient dans l'interdiction de la consommation de bœuf dans certaines cantines scolaires à l'automne 2000 la conséquence de la « surmédiatisation » de la crise[78].

De même, au-delà de la mise à l'agenda médiatique du problème, l'insistance journalistique sur certaines « solutions », semble avoir orienté l'action publique. On peut ainsi esquisser une analyse de l'influence des médias sur les politiques publiques, en pointant leur capacité à rendre publiquement accessibles ou légitimes certaines options tandis que d'autres restent impensables et/ou confinées à des espaces peu visibles. Ainsi, la création d'une Agence française de sécurité sanitaire des aliments peut apparaître comme une réponse au manque d'indépendance de l'expertise généralement stigmatisé dans les médias ; le développement de l'étiquetage des produits (avec le logo « Viande bovine française ») et la mise en place du système de traçabilité de la viande bovine semblent répondre au besoin de transparence que les médias décèlent chez les consommateurs ; le maintien en 1999 de l'embargo français sur la viande bovine britannique apparaît comme la seule solution conforme au principe de précaution consacré par les médias ; et, de façon plus évidente encore, l'interdiction totale des farines animales en novembre 2000 paraît davantage liée aux attentes exprimées dans les médias qu'aux réelles nécessités de la gestion du problème de la « vache folle ». À chaque fois, la politique du gouvernement correspond aux solutions portées à l'*agenda* journalistique, si bien que la tentation est forte de faire comme si celui-ci avait déterminé celle-là.

D. Un tropisme cognitif à dépasser

Le concept d'*agenda* a renouvelé l'analyse du pouvoir des médias, en élargissant le spectre des effets potentiels sur les individus, mais aussi – et cela concerne plus directement cette thèse – en élargissant cette question à des effets plus systémiques, notamment les activités de gouvernement ou sur les politiques publiques. Il a également contribué à dégager l'analyse des politiques publiques des présupposés du *problem-solving* qui ne recherchent les explications de l'action publique (et en l'occurrence de ses priorités) que dans les propriétés objectives du problème auquel elle répond. Malgré cela, les critiques faites à ce cadre théorique sont nombreuses. La plupart sont d'ordre méthodologique[79]. D'autres

[78] « L'inquiétude de l'opinion publique relayée par les médias, puis par les responsables politiques s'est traduite en quelques jours par une diminution de 40 % de la consommation de viande. Très vite les associations de consommateurs et de parents d'élèves ont demandé le retrait du bœuf des menus de la restauration collective. Un nombre important de collectivités ont accédé à cette demande, soutenues par l'opinion publique. Un sondage du 9 novembre 2000 montre que 64 % des personnes interrogées "approuvent l'interdiction du bœuf au menu des écoles". » Gérard Dériot et Jean Bizet, *Farines : l'alimentation animale au cœur de la sécurité sanitaire*, Rapport du Sénat, n° 321, 2000-2001, p. 278.

[79] Les discussions sur les protocoles de recherche visant à mesurer l'*agenda* public par des sondages, l'*agenda* médiatique par des analyses statistiques des corpus de journaux, ou l'*agenda* politique par les financements accordés à des programmes publics ou des auditions devant le Congrès semblent faire les délices des auteurs anglo-saxons.

portent sur les rendements décroissants de ces études[80]. Mais, pour justifiées qu'elles soient, ces critiques n'épuisent pas les objections que l'on peut opposer à ce type d'enquêtes pour rendre compte des « effets » des médias sur les politiques publiques. Il semble en effet que, **malgré ses perfectionnements successifs, le modèle de l'*agenda* est fondé sur un présupposé intellectualiste qui fait obstacle à la compréhension de ce que les médias « font » aux politiques publiques.** Aborder les rapports entre médias et politiques publiques au prisme de la mise à l'*agenda* biaise le regard porté sur ce phénomène : certains aspects en sont surévalués, d'autres occultés.

Le modèle de l'*agenda* focalise l'analyse des rapports entre médias et politiques publiques sur les seules manifestations symboliques de ces deux activités sociales. Relier le journalisme et l'action publique au moyen d'opérations de sélection médiatique de problèmes ou d'options de politique publique revient à ne saisir l'activité journalistique qu'au prisme de ses produits (les contenus discursifs : articles, reportages audio-visuels, etc.) et à réduire la réalité sociale de la fabrication des politiques publiques à des opérations de connaissance (classement, formulation, etc.). L'approche par les problèmes qui prime dans le modèle de l'*agenda-setting* conduit à n'accorder qu'un intérêt superficiel aux agents, à leurs jeux et aux explications structurelles de ceux-ci. De façon significative, le dépassement de la théorie élitiste par Roger Cobb et Charles Elder s'est fait au prix d'un certain intellectualisme. L'étude de l'occupation des *positions* de pouvoir par des élites sociales est supplantée par l'analyse de la domination de certaines *visions* du monde. En d'autres termes, à une approche par la sociologie des agents succède une approche par la lutte des idées. Les agents ne sont certes pas absents des travaux sur l'*agenda*, mais **ce modèle n'offre pas de cadre conceptuel pour rendre compte des logiques pratiques** qui les guident et donc de leur contribution à la production des politiques publiques. Ce *biais intellectualiste* pose problème quand il s'agit de rendre compte des effets d'*agenda* sur l'action publique. C'est particulièrement visible dans les études qui font un usage routinisé et relâché du concept d'*agenda* : **faute d'un travail précis sur les agents (*i.e.* sur leurs raisons et leurs moyens spécifiques d'agir), ces travaux en viennent à postuler *de facto* une force intrinsèque des idées.** Celles-ci seraient notamment capables de faire et défaire les décisions politiques ou les rapports de force entre agents[81], au lieu d'être pensées comme le produit des activités des agents intéressés à une

---

[80] Par exemple, George Edwards et Dan Wood rappellent que « la recherche sur les effets des médias sur l'attention des décideurs semble aboutir à des résultats contradictoires. » George C. Edwards III and B. Dan Wood, « Who Influences Whom? The President, Congress, and the Media », *The American Political Science Review*, vol. 93, n° 2, 1999, p. 328.

[81] Les formulations sont nombreuses qui, comme la suivante, reposent sur un raccourci intellectualiste en vertu duquel les configurations d'agents au principe des politiques publiques sont pensées comme une variable dépendante de phénomènes purement symboliques (et non l'inverse) : « Cette nouvelle qualification [du problème des boues d'épandage comme risque alimentaire] s'accompagne d'un changement de cadre de

politique publique. Limitant l'analyse à une approche par les problèmes, la théorie de l'agenda réduit l'explication des politiques publiques aux « effets d'information », c'est-à-dire à des mécanismes cognitifs sur les décideurs. Cette grille d'analyse, au croisement de la psychologie et de la sociologie, s'enferre trop souvent dans une survalorisation des effets de cognition des médias sur les décideurs : l'exposition aux médias (et donc à leur hiérarchisation des problèmes) formerait les préférences et les perceptions des décideurs, et donc les décisions[82]. Il apparaît ainsi que la théorie de l'agenda, mobilisée pour penser l'influence des médias sur les politiques publiques, a hérité un puisant tropisme cognitif de son élaboration en sociologie des médias.

Parallèlement, elle a conservé de sa genèse dans le champ des politiques publiques un présupposé macroscopique qui la rend relativement peu attentive aux agents et à leurs pratiques. Les phénomènes psychosociologiques qu'elle décrit sont plus souvent postulés à partir de l'objectivation statistique de la correspondance des *agendas* médiatique et politique que réellement pris pour objet. Faute d'enquête spécifique, les effets d'*agenda* sur les décideurs et l'action publique sont généralement traités sur le mode de l'évidence si bien qu'au final tout se passe comme si les problèmes circulaient par eux-mêmes entre l'*agenda* médiatique (ou public) et l'*agenda* politique. En d'autres termes, **le passage de l'*agenda* médiatique à l'*agenda* politique est davantage supposé qu'expliqué.** Se trouve tacitement admis ce que l'on pourrait appeler un effet structural symbolique, c'est-à-dire un transfert de la structure symbolique (la hiérarchie des problèmes) des médias vers le politique, sans que les médiations pratiques et matérielles de ce transfert ne soient exposées. Cela ne serait pas un problème s'il ne s'agissait que d'un raccourci assumé, une expression commode pour désigner par métonymie un processus social complexe. Mais précisément, ce processus n'est jamais étudié. L'analyse des effets des médias sur les politiques publiques par le modèle de l'*agenda* souffre d'un *biais mécaniste*. Le passage d'un *agenda* à l'autre semble automatique, faisant oublier le travail (sociologiquement analysable) des agents, et les conditions sociales de possibilité de ce transfert[83]. Pour le dire autrement, **le modèle de l'*agenda-setting* ne**

---

référence, d'un changement d'importance relative donnée à différents arguments *et, donc*, de l'influence relative des différents protagonistes. » Pierre-Benoît Joly et Claire Marris, « La trajectoire d'un problème public », *op. cit.*, p. 45 [Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse].

[82] Itzhak Yanovitzky, qui cherche pourtant à dépasser les apories des études d'*agenda-setting* à l'échelle individuelle par une analyse plus systémique des effets d'*agenda* sur les décideurs, ne parvient pas à remettre en cause ce biais cognitiviste. Il conçoit en effet la dimension structurelle de ce phénomène comme le produit de la seule agrégation des résultats des opérations intellectuelles individuelles. Cette montée en généralité exige alors que soient réunies les conditions sociales qui garantissent que le « processus cognitif » (*op. cit.*, p. 426) par lequel un décideur réagit à l'information médiatique au niveau individuel soit sensiblement similaire pour tous les décideurs.

[83] C'est cette abstraction désincarnée que vise par exemple la critique d'Aeron Davis à propos des études sur les effets d'*agenda* au Parlement : « le premier problème est d'établir un lien de causalité entre les stimuli des médias

construit pas d'explication permettant de rendre compte de la circulation des priorités entre les médias et le gouvernement, car il ne donne pas les moyens d'expliquer les pratiques de divers agents par lesquelles se réalise cette circulation.

Ce faisant, le modèle de l'*agenda-setting* laisse entendre que les médias imposeraient par eux-mêmes leurs priorités aux gouvernants, c'est-à-dire qu'ils détiendraient un pouvoir propre de prescrire des problèmes à prendre en charge. On trouve ainsi en germe dans le modèle de l'*agenda* un *biais médiacratique* qui consiste à surévaluer le pouvoir des médias et surtout à en faire une propriété essentielle de ceux-ci. À l'origine de cette erreur se trouve le « *décrochage interprétatif* »[84] qui consiste à voir une relation de causalité dans la covariation congruente des *agendas* médiatiques et politiques. Or, ce n'est pas parce que l'*agenda* politique s'accorde avec l'*agenda* médiatique et évolue dans le même sens qu'il est pour autant déterminé par celui-ci, c'est-à-dire que des journalistes ont pesé sur les priorités de l'action gouvernementale. Ce « décrochage » atteste simplement que le « pouvoir » des médias est l'un des présupposés de sens commun les mieux ancrés dans les discours profanes et savants. On passe d'autant plus facilement de la définition médiatique de la réalité à ses conséquences en matière de politique publique que l'on a généralement « envie d'y croire ».

§2. *Apports et angles morts des théories de la construction sociale des problèmes publics*

Le second cadre théorique traditionnellement mobilisé pour penser les relations entre médias et politiques publiques se fonde sur la théorie des *social problems*, c'est-à-dire la construction sociale des problèmes publics, selon laquelle « *un "problème public" (ou "social problem") n'est rien d'autre que la transformation d'un fait social quelconque en enjeu de débat public et/ou d'intervention étatique* »[85]. L'usage de ce cadre conceptuel semble – *mutatis mutandis* – plus développé dans la science politique française qu'américaine. **Depuis quelques années, les études au croisement des politiques publiques, de la sociologie des mobilisations et de celle des médias se multiplient, qui se réfèrent à de très riches travaux anglo-saxons.** Mais,

---

d'information et la réponse politique. Les recherches en termes d'effets se sont toujours efforcées d'isoler des stimuli médiatiques et de les dissocier d'autres stimuli éventuels issus du « monde réel ». Or la prise de décision politique n'est pas moins problématique. L'adoption d'une législation, depuis l'idée d'une politique publique jusqu'à son vote au cours de la législature, est un processus lent qui implique des acteurs et des sources d'information multiples. (…) Les processus impliquant des changements politiques substantiels ont généralement été lancés avant que la couverture médiatique de l'enjeu auquel ils répondent ne se soit intensifiée. » Aeron Davis, « Investigating Journalist Influences on Political Issue Agendas at Westminster », *Political Communication*, 24 (2), 2007, p. 182-183.

[84] Bernard Lahire, *L'esprit sociologique*, Paris : La Découverte, 2005, p. 45.

[85] Érik Neveu, « L'approche constructiviste des "problèmes publics". Un aperçu des travaux anglo-saxons », *Études de communication*, n° 22, 1999, p. 42.

pour stimulantes qu'elles soient, elles n'en comportent pas moins certaines limites contre lesquelles cette thèse s'est en partie construite. Pour mettre en relief ces enjeux, il faut d'abord montrer ce que cette théorie a pu apporter à l'étude des politiques publiques (A.) puis à la sociologie du journalisme (B.), avant de caractériser ses angles morts lorsqu'il s'agit de penser le pouvoir des médias sur les politiques publiques (C.).

A. Les problèmes sociaux saisis par la théorie de l'interactionnisme symbolique

Peu utilisée dans l'analyse classique des politiques publiques[86], **l'étude des « problèmes sociaux » est cependant une tradition ancienne aux États-Unis.** Elle est étroitement liée à l'histoire de la sociologie américaine[87]. Pendant toute la première moitié du XXe siècle, l'étude des problèmes sociaux participe d'une logique d'expertise[88] sur des questions spontanément perçues comme « sociales » : la pauvreté, la délinquance, l'alcoolisme, etc. Ce type d'analyse des problèmes sociaux se caractérise ainsi par son objectivisme, c'est-à-dire par l'analyse d'un problème social à travers ses propriétés structurelles. Le fonctionnalisme de Robert Merton[89] s'inscrit dans cette perspective : pour Merton, un problème social est constitué lorsque se produit un écart entre des attentes sociales largement partagées et des conditions sociales objectives, cet écart étant source de dysfonctionnement à l'échelle de la société globale[90]. **L'approche objectiviste est critiquée dès les années 1940 par les travaux inspirés de la théorie du conflit des valeurs** (*value-conflict theory*)[91]. Dans cette perspective, un problème est tout autant défini par ses caractéristiques objectives que par les perceptions que s'en font les agents sociaux en fonction de leurs valeurs. « *Un problème social est une condition définie par un nombre considérable de personnes comme une déviance par rapport aux*

---

[86] Par exemple, l'article de synthèse de Paul A. Sabatier et Edella Schlager consacré à la « *classification et [à l']évaluation des modèles de l'analyse de l'action publique comportant une dimension cognitive* » ne mentionne pas les travaux relatifs aux *social problems*. Sabatier Paul A. et Schlager Edella, « Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines », *Revue française de science politique*, 50 (2), 2000, p. 209-234 (citation p. 210).

[87] « Une généalogie de la catégorie de "problème social" devrait être tentée, depuis les travaux des réformateurs sociaux du XIXe siècle, jusqu'à la reprise de leurs méthodes et de leurs programmes par la sociologie naissante. L'École de Chicago a été l'un des lieux de reformulation des objectifs et des méthodes sociologiques, par distinction par rapport aux agences de bienfaisance humanitaire, auxquelles E. Park prenait part. » Daniel Cefaï, « La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques », *Réseaux*, vol. 14, n° 75, 1996, p. 45.

[88] Daniel Cefaï parle même d'une « approche technocratique » des problèmes sociaux et rapproche le développement de ces études de celui de l'État-Providence.

[89] Robert K. Merton et Robert A. Nisbet, *Contempory Social Problems. An Introduction to the Sociology of Deviant Behavior and Social Disorganization*, New York : Hartcourt, Brace and World, 1961, 754 p.

[90] Pour une présentation (très) critique de cette approche, cf. John I. Kitsuse et Malcolm Spector, « Toward a Sociology of Social Problems : Social Conditions, Value-Judgements, and Social Problems », *Social Problems*, vol. 20, n° 4 (spring 1973), p. 407-419.

[91] Richard R. Fuller et Richard C. Myers, « Some Aspects of a Theory of Social Problems », *American Sociological Review*, vol. 6, 1941, p. 24-32.

normes sociales auxquels ils croient. Tout problème social consiste ainsi en une condition objective et en une définition subjective »[92]. Les recherches inspirées de cette problématique sont structurées autour de la Society for the Study of Social Problems et de la revue qu'elle inaugure en 1953, sous la présidence d'Ernest Burgess : *Social Problems*[93].

Les sociologues de la « seconde école de Chicago », dans les années 1960, poussent plus loin cette problématique grâce à la sociologie de l'interactionnisme symbolique et notamment à la théorie de l'étiquetage (*labelling theory*) qu'Howard Becker a développée en sociologie de la déviance[94]. Ainsi, au lieu d'observer l'écart entre des faits sociaux et une norme, les recherches portent d'abord sur l'élaboration de celle-ci. Accentuant encore la prise de distance avec l'approche objectiviste des problèmes sociaux, Howard Becker décrit **comment des conditions sociales sont constituées en problèmes par des entrepreneurs de morale**, qui produisent des normes sociales à l'aune desquelles une situation peut être définie comme problématique[95]. L'utilisation de la théorie de l'étiquetage pour l'étude des problèmes sociaux est développée par Joseph Gusfield, dans son ouvrage canonique paru lui aussi en 1963 : *Symbolic Crusade*[96]. Il y analyse la construction de la consommation d'alcool en problème public (ce qui déboucha sur la prohibition), en insistant sur la dimension symbolique de ce processus collectif, c'est-à-dire sur les enjeux de connaissance et de reconnaissance sociale à l'œuvre dans ce travail de construction d'un problème public ; il montre ainsi que la disqualification publique de l'alcoolisme est liée à la réaffirmation et à l'universalisation des valeurs morales de l'Amérique rurale et puritaine, menacée par les nouvelles formes de vie urbaine attribuées aux récents immigrants provenant des pays catholiques. Joseph Gusfield poursuit l'élaboration théorique de l'analyse de la construction des problèmes publics avec la publication, en 1981, d'un second ouvrage important : *The Culture of Public Problems*[97]. Il y étudie le travail symbolique qui est nécessaire pour consacrer la conduite sous l'empire de l'alcool comme problème public et imposer un cadre interprétatif qui devient dominant. Il y conceptualise notamment, sous le nom de « propriétaires du problème public », le rôle des protagonistes qui ont une capacité plus forte

---

[92] Richard R. Fuller et Richard C. Myers, « The Natural History of a Social Problems », *American Sociological Review*, vol. 6, 1941, p. 320.

[93] Ernest W. Burgess, « The Aims of the Society for the Study of Social Problems », *Social Problems*, vol. 1, n° 1, 1953, p. 2-3.

[94] Howard Becker, *Outsiders: Studies in the Sociology of Deviance*, New York: Free Press of Glencoe, 1963, 179 p. (édition française : *Outsiders. Études de sociologie de la déviance*, Paris : Métailié, 1985, 247 p.).

[95] Howard S. Becker (dir.), *Social Problems. A Modern Approach*, New York : Wiley, 1966, 770 p.

[96] Joseph Gusfield, *Symbolic Crusade. Status Politics and the American Temperance Movement*, Urbana : University of Illinois Press, 1963, 198 p.

[97] Joseph Gusfield, *The Culture of Public Problems : Drinking-Driving and the Symbolic Order*, Chicago : University of Chicago Press, 1981, 263 p. [Traduction française : *La culture des problèmes publics. L'alcool au volant : la production d'un ordre symbolique*, Paris : Économica, 2009, 354 p.]

à définir la réalité d'un problème et un accès « routinisé » aux institutions gérant un problème dans un secteur donné. **Prenant pour objet l'activité sociale et collective de définition et d'étiquetage d'une situation comme problème public, ce cadre conceptuel a la vertu heuristique de dénaturaliser les problèmes sociaux.**

Au-delà des travaux fondateurs de Joseph Gusfield, la théorie de la construction sociale des problèmes est définie dans une série d'articles publiés dans *Social Problems*. L'une des contributions les plus importantes est l'article d'Herbert Blumer : « Social Problems as Collective Behaviour ». Il y propose une vigoureuse critique des approches fonctionnalistes puis esquisse un cadre d'analyse des problèmes sociaux en s'intéressant à leur « carrière ». Montrant que les problèmes sociaux « *sont fondamentalement les produits d'un processus de définition collective, plutôt qu'ils n'auraient une existence propre, en tant qu'ensemble de conditions sociales objectives le définissant intrinsèquement* »[98], il décrit les cinq phases de l'histoire d'un problème qui correspondent à autant de définitions partiellement autonomes du problème : l'émergence, la légitimation publique, la mobilisation sociale autour de l'enjeu qu'il représente, la prise en charge politique dans un programme d'action publique et la mise en œuvre de ce programme. Une autre contribution décisive est apportée par Malcolm Spector et John I. Kitsuse : ils y critiquent l'approche fonctionnaliste des problèmes sociaux qu'ils jugent « statique » (c'est-à-dire déterministe), et insistent sur la contingence du processus de construction d'un problème public. Mais, si pour ces auteurs, « *chaque problème social a sa propre histoire* »[99], en fonction des investissements des différents groupes mobilisés, une montée en généralité est possible qui consiste à décrire « l'histoire naturelle » des problèmes sociaux, c'est-à-dire la suite des étapes qui constituent leur carrière : les tentatives pour faire connaître publiquement une situation comme problématique et pour politiser cet enjeu, la reconnaissance officielle de la légitimité de ces revendications, l'émergence de nouvelles réclamations inhérentes à l'insatisfaction générée par le définition officielle du problème et enfin le rejet des solutions officielles et la mise en place d'institutions alternatives. L'ambition d'élaborer une histoire des problèmes sociaux est au principe d'une profusion d'études de cas, sur la construction de tel ou tel problème, dont la revue *Social Problems* est l'un des principaux supports. Cette approche est en partie renouvelée par Stephen Hilgartner et Charles L. Bosk[100]. Ils opposent à cette forme de montée en généralité une double critique[101].

---

[98] Herbert Blumer, « Social Problems as Collective Behaviour », *Social Problems*, vol. 18, n° 3, 1971, p. 298 (traduction française : « Les problèmes sociaux comme comportements collectifs », *Politix*, n° 67, 2004, p. 185-199).

[99] Malcolm Spector et John I. Kitsuse, « Social Problems : a Re-Formulation », *Social Problems*, vol. 21, n° 2, 1973, p146.

[100] Stephen Hilgartner et Charles L. Bosk, « The Rise and Fall of Social Problems : A Public Arenas Model », *The American Journal of Sociology*, vol. 94, n° 1, 1988, p. 53-78.

[101] Ce constat est repris, quelques années plus tard, par Joel Best. Dans un article de bilan, il souligne que ces recherches tournent en rond aujourd'hui, s'enfermant dans la multiplication des cas étudiés, sans réelle

D'une part, la stylisation de la dynamique des problèmes publics en une succession ordonnée d'étapes est insuffisante dans la mesure où la variété des modes de passage d'une étape à une autre est trop grande pour prétendre typifier des carrières. Et d'autre part, surtout, la focalisation monographique sur la carrière d'un problème occulte la compétition entre les problèmes. En d'autres termes, **la théorie de l'histoire naturelle des problèmes ne permet pas de penser le fait que les problèmes sociaux n'existent qu'encastrés dans un système complexe et institutionnalisé de formulation et de circulation des problèmes** qui n'est pas propre à un en particulier : les problèmes publics n'existent qu'en relation avec d'autres problèmes sociaux. Contre l'« adhocisme » qui caractérise ces études des problèmes sociaux, ils proposent **un modèle d'analyse des dynamiques des problèmes sociaux qui accorde une plus grande place aux pratiques des agents et aux logiques d'action spécifiques qui prévalent dans les espaces sociaux où se déroule ce travail de publicisation.** « *La définition collective des problèmes sociaux n'intervient pas dans des lieux incertains comme la société ou l'opinion publique mais dans des arènes publiques spécifiques dans lesquelles ils sont cadrés et se développent.* »[102] Ils replacent au cœur de la recherche le fonctionnement et le rôle spécifiques de ces arènes (les pouvoirs exécutif et législatif, les tribunaux, les médias d'information[103], les partis politiques, les mouvements sociaux, la recherche, le cinéma, etc.), ce qui leur permet de dépasser la simple description des jeux d'agents autour d'un problème particulier en proposant un cadre explicatif plus systématique liant la production des problèmes publics et le travail des agents[104]. Au-delà de ces discussions, l'approche constructiviste des problèmes sociaux est peu travaillée par les politistes anglo-saxons, même s'ils ne l'ignorent pas complètement[105]. **Le cadre conceptuel des *social problems* est paradoxalement peu utilisé dans les travaux américains et internationaux en politique publique, alors que la notion de « problème public » y est d'usage courant.** Peut-être faut-il voir dans cette répugnance à s'approprier la sociologie des problèmes publics une difficulté à admettre les faiblesses de la théorie de l'*agenda* qu'elle

---

innovation théorique. Joel Best, « Constructing the Sociology of Social Problems : Spector and Kitsuse Twenty-Five Years Later », *Sociological Forum*, vol. 17, n° 4, 2002, p. 699-706.

[102] Stephen Hilgartner et Charles L. Bosk, « The Rise and Fall of Social Problems », *op. cit.*, p. 58.

[103] Ils esquissent notamment une description des règles de fonctionnement de l'arène journalistique aussi brève que stimulante, en se fondant sur les principaux travaux américains de sociologie du journalisme (*Ibid.*, p. 65).

[104] Cette tentative échoue toutefois à construire une véritable sociologie du système qui produit ces problèmes, dans la mesure où ils restent trop focalisés sur les problèmes publics. Malgré l'inflexion structuraliste qu'ils apportent à l'étude des problèmes, Stephen Hilgartner et Charles Bosk persistent à voir dans les agents avant tout des « opérateurs » (*operatives*) de problèmes publics, qui agissent certes selon des logiques spécifiques, et non des journalistes, hommes politiques, syndicalistes, scientifiques, etc. engagés dans des luttes spécifiques qui produisent des problèmes publics par surcroît.

[105] Par exemple, dans un article de synthèse sur les enjeux symboliques des politiques publiques, Deborah Stone fait référence – de façon louangeuse – aux travaux de Joseph Gusfield (p. 282). Deborah A. Stone, « Causal Stories and the Formation of Policy Agendas », *Political Science Quarterly*, 104 (2), 1989, p. 281-300.

révèle : grâce à une méthodologie plus ethnographique, elle analyse la construction des problèmes sociaux au-delà des seuls effets d'orientation de l'attention d'un public sur un problème (ou sur certaines propriétés d'un problème), en y associant les enjeux d'identité sociale des groupes sociaux, leurs pratiques d'action collective, leur légitimité ou leur discrédit.

L'introduction en France de cette sociologie s'est faite tardivement, à la fin des années 1990[106]. Quelques articles de synthèse, dont l'origine trouve à s'expliquer dans la trajectoire des auteurs (séjour de recherche aux États-Unis, direction de thèses sur ces problématiques, etc.), présentent à un public français cette littérature demeurée très largement inédite[107]. Mais **ce sont surtout des travaux innovants, mettant à l'épreuve ces outils théoriques pour étudier « l'invention » de problèmes publics**[108], **voire la production de politiques publiques**[109], qui confortent l'usage de cette problématique dans la science politique française. Le début des années 2000 voit ainsi le développement de nombreuses études constructivistes en sociologie et en science politique[110]. L'usage de cette problématique de la construction sociale des problèmes publics est favorisé par son articulation à d'autres approches utilisées depuis quelques années dans la science politique française, comme la sociologie des classements sociaux[111], la sociologie de la traduction[112] ou la sociologie

---

[106] Elle est par exemple absente du numéro de *Politix* portant sur la construction des causes politiques au début de cette même décennie (« Causes entendues. Les constructions du mécontentement », n° 16, 1991) : il n'y figure presque aucune référence à cette littérature américaine, mise à part la traduction de l'article de William L. F. Felstiner, Richard L. Abel et Austin Sarat (« The emergence and Transformation of Disputes : Naming, Blaming, Claiming… », *Law and Society Review*, vol. 15, n° 3-4, 1980-1981, p. 631-654 ; « L'émergence et la transformation des litiges : réaliser, reprocher, réclamer… », *Politix*, n° 16, 1991, p. 41-54). Mais il est permis de penser que la consécration de cet article comme référence obligée dans les premiers travaux français sur la construction des problèmes publics est davantage la conséquence que la cause de sa traduction française relativement précoce. Il s'agit en effet initialement d'un article relevant davantage de la sociologie du droit (comme en attestent les références bibliographiques mentionnées dans cet article) plus que d'un « classique » de la théorie des *social problems* : aucune référence n'est faite aux auteurs classiques de cette école.

[107] Christian Rinaudo, « Qu'est-ce qu'un problème social ? Les apports théoriques de la sociologie anglo-saxonne », *Cahiers de l'URMIS. Notes et travaux sociologiques*, n° 1, 1995, p. 72- 87 ; Daniel Cefaï, « La construction des problèmes publics », *op. cit.*, p. 43-66 ; Érik Neveu, « L'approche constructiviste des problèmes publics », *op. cit.*, p. 41-57.

[108] Bernard Lahire, *L'invention de l'illettrisme. Rhétorique publique, éthique et stigmates*, Paris : La Découverte (Textes à l'appui), 1999, 370 p.

[109] Luc Berlivet, *Une santé à risque. L'action publique de lutte contre l'alcoolisme et le tabagisme en France (1954-1999)*, Thèse de doctorat de science politique, Université Rennes 1, 2000 ; Emmanuel Henry, *Un scandale improbable*, *op. cit.*

[110] Par exemple, Sylvie Tissot, *L'État et les quartiers. Genèse d'une catégorie de l'action publique*, Paris : Seuil (Liber), février 2007 ; Frédéric Pierru, *Hippocrate malade de ses réformes*, Bellecombe-en-Beauges : Le Croquant (Savoir/agir), 2007, 319 p.

[111] Luc Boltanski, *Les cadres. La formation d'un groupe social*, Paris : Minuit (Le sens commun), 1982, 523 p. Pour une brève histoire de ce courant d'analyse, voir Christian Topalov, « Un paysage intellectuel renouvelé », *in* Pierre Encrevé et Rose-Marie Lagrave, *Travailler avec Bourdieu*, Paris : Flammarion (Champs), 2003, p. 195-207.

politique des institutions[113]. **L'étude des politiques publiques, à laquelle il est souvent reproché de s'enferrer dans un formalisme désincarné, est ainsi nettement renouvelée dans la mesure où ces études se montrent plus soucieuses de la diversité des agents (politiques, administratifs, économiques, syndicaux, associatifs, experts, intellectuels, etc.) aux prises avec le problème public.** En plaçant le travail « concret » de ces agents au centre de l'analyse de la construction des problèmes pris en charge par les institutions publiques (dans le cadre d'une sociogenèse des catégories d'intervention étatiques), et en l'expliquant grâce à l'enchaînement des emprunts à différents sous-champs de la sociologie (de l'État, des partis politiques, des mobilisations, de l'expertise, du journalisme, de l'administration, etc.), ce cadre conceptuel permet de penser avec réalisme leur contribution aux politiques publiques, c'est-à-dire en la resituant dans des logiques d'action spécifiques. Il reste que l'apport de la sociologie de la construction des problèmes publics à l'étude des politiques publiques est encore récent et limité (en particulier dans les travaux anglo-saxons).

B. *La sociologie du journalisme et la construction sociale des problèmes*

La sociologie du journalisme a par contre très largement tiré parti de la problématique des problèmes publics. Dans les années 1960, en effet, se développe **une sociologie du journalisme (plus que des médias) qui abandonne la question des effets sociaux des médias pour celle de la fabrication de l'information** (le *newsmaking*)[114]. Recourant à des méthodes ethnographiques, les sociologues cherchent alors à rendre compte des pratiques journalistiques et de leurs déterminants sociaux (propriétés sociales des journalistes, organisation du travail dans les rédactions, relations des journalistes à leurs sources d'information, etc.). L**a sociologie du journalisme s'inscrit ainsi dans ce même courant constructiviste** : l'information médiatique n'est plus considérée comme le reflet de la réalité, mais comme le produit du travail journalistique. Dans cette perspective, dès les années 1970, en Grande-Bretagne, certains sociologues, au lieu de se cantonner à un simple usage descriptif des médias[115], ont posé la question du rôle de la presse dans la construction des

---

[112] Bruno Latour et Steeve Woolgar, *La vie de laboratoire. La construction des faits scientifiques*, Paris : La Découverte, 1988, 299 p. et Michel Callon, « Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *L'Année sociologique*, 1986, n° 36, p. 169-208.

[113] Voir par exemple Vincent Dubois, *La politique culturelle. Genèse d'une catégorie d'action publique*, Paris : Belin (Socio-histoires), 1999, 381 p.

[114] Pour une synthèse de ces travaux, voir par exemple Schudson Michael, « The Sociology of News Production Revisited (Again) », *in* James Curran et Michael Gurevitch, *Mass Media and Society*, London : Arnold, 2000 (3ème éd.), p. 175-200.

[115] Les discours de presse sont en effet souvent utilisés comme un moyen d'objectivation d'une définition dominante d'un problème à un moment donné.

problèmes publics. Stanley Cohen[116], étudiant la publicisation (davantage que la construction) de la violence de la jeunesse populaire, voit dans la presse un amplificateur de ce problème public. Celle-ci génère de véritables « paniques morales », en adoptant des cadres d'interprétation dramatisants et surtout en « sur-médiatisant » les bagarres qui surviennent à des moments creux pour l'actualité. Il attribue ainsi aux médias un rôle propre dans l'émergence d'un problème public : leur narration du problème marque durablement les cadres interprétatifs par lesquels l'opinion comme les gouvernants locaux perçoivent ces événements et, ce faisant, elle induit l'adoption de mesures répressives. Dans ces premières études, l'analyse est très médiacentrique : ne s'intéressant pas aux sources d'information ni à la manière dont les journalistes ont travaillé, Stanley Cohen surévalue l'autonomie du fonctionnement de la presse et la puissance de ses effets.

L'explication de la construction journalistique des problèmes s'est étoffée avec la prise en compte du rôle des sources d'information. Les journalistes ne sont alors plus considérés comme les seuls artisans de la construction journalistique du problème public. Ainsi, dans une approche marxiste de l'hégémonie culturelle inspirée d'Antonio Gramsci, Stuart Hall et les chercheurs de Birmingham montrent que certaines sources « officielles » disposent d'un accès privilégié aux médias et parviennent à imposer durablement leur cadrage interprétatif des problèmes publics[117]. Le ministère de l'Intérieur et la police britanniques ont un quasi-monopole de la problématisation de la montée de la délinquance, en raison des inégalités de ressources et de légitimité pour accéder aux médias. Ils peuvent ainsi s'imposer comme les « définisseurs primaires » des problèmes de sécurité. Le structuralisme de Stuart Hall, qui réifie la domination des sources d'information officielles, est vivement critiqué par Philip Schlesinger[118]. Tout en approfondissant l'étude du rôle des sources d'information dans la production de l'actualité journalistique, il plaide ainsi pour une analyse plus stratégiste : **les sources d'information, officielles et non officielles, sont impliquées dans une compétition permanente pour l'accès aux médias, en fonction de ressources matérielles et symboliques inégalement distribuées**[119]. « *Dans ce sens, les sources*

---

[116] Stanley Cohen, *Folk Devils and Moral Panics. The Creation of the Mods and the Rockers*, Oxford : Blackwell, 1972, 224 p.

[117] Stuart Hall, Chas Crichter, Tony Jefferson, John Clarke, Brian Roberts, *Policing the Crisis. Mugging the State and Law and Order*, London : MacMillan, 1978, 425 p.

[118] Philip Schlesinger, « Rethinking the Sociology of Journalism. Sources Strategies and the Limits of Media-Centrism », *in* Marjory Fergusson (dir.), *Public Communication : The New Imperatives*, London : Sage, 1990, p. 61-83 (Traduction française : « Repenser la sociologie du journalisme. Les stratégies de la source d'information et les limites du média-centrisme », *Réseaux*, vol. 10, n° 51, 1992, p. 75-98).

[119] Il insiste notamment sur les concurrences entre les sources d'information officielles, ce qui lui permet de mettre en doute l'homogénéité de la définition primaire des problèmes publics. Il montre aussi que le statut de définisseur primaire n'est pas partagé également par tous les agents du champ politique (dans la mesure où ils subissent des inégalités d'accès aux médias) et évolue au fil du temps. Enfin, il indique que sur certains sujets, les

d'information peuvent être considérées comme des "entrepreneurs politiques" qui, dans un cadre instable de contraintes, tentent d'utiliser au mieux les ressources dont ils disposent. Le but de cet "entrepreneurship" est d'atteindre les différents publics concernés par le processus politique en influant sur son déroulement, de donner la forme recherchée à l'interprétation des questions qui se posent, et de répondre à tout événement qui, d'une manière ou d'une autre, peut nécessiter le recours à une source d'information »[120]. Ce faisant, Philip Schlesinger théorise les limites médiacentriques du rôle des médias dans la production de l'information, et donc dans la construction des problèmes publics. Il met en avant l'usage stratégique que les pouvoirs publics peuvent faire des médias (ce qui apparaît peu dans le modèle de l'*agenda*) et montre combien il est impossible de comprendre la fabrication de l'information si l'on ne regarde que du côté des journalistes. L'analyse de la construction sociale des problèmes publics s'articule ainsi aisément à cette sociologie des activités journalistiques, pour montrer comment le travail des journalistes, et notamment leurs relations avec leurs sources, contribue à la fabrique des problèmes.

La réception de la théorie de la construction des problèmes publics dans la sociologie du journalisme française apparaît tout aussi fructueuse que dans le champ de l'analyse de l'action publique. Cette approche constructiviste de l'information et des problèmes publics s'inscrit bien, en effet, dans les évolutions récentes de cette sous-discipline, qui se caractérise par son empirisme et l'attention particulière accordée aux conditions sociales de fabrication de l'information. Elle est en fait le socle des recherches actuelles sur les médias, qui s'intéressent principalement à **la coproduction de l'information et des événements par les journalistes et leurs sources**, à **l'articulation de l'analyse des cadrages médiatiques des problèmes et de l'étude de la division du travail journalistique**, à **la sociohistoire des spécialités journalistiques**, etc. Il est en effet acquis que le discours journalistique sur un événement ne peut être pris comme le simple reflet de la réalité et qu'il doit au contraire être étudié comme une représentation construite. Parmi les premiers travaux français sur la construction journalistique des problèmes sociaux se trouve un article de Patrick Champagne sur le problème des banlieues. L'auteur y montre que si celui-ci a pu attirer très largement l'attention des médias et des pouvoirs publics dans les années 1980, c'est qu'il prend « *les formes de malaises qui, spontanément, attirent les journalistes parce qu'ils sont "hors du commun" ou dramatiques ou émouvants et répondent ainsi à la définition sociale, commercialement rentable, de l'événement digne de faire "la une" des médias* »[121]. Poursuivant dans cette veine, Dominique

---

journalistes ont une importante marge d'initiative, si bien que la relation des médias et des sources d'information n'est pas aussi unidirectionnelle que le laisse entendre Stuart Hall.

[120] Philip Schlesinger, « Repenser la sociologie du journalisme », *op. cit.*, p. 92.

[121] Patrick Champagne, « La construction médiatique des malaises sociaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 90, décembre 1991, p. 64-75 (citation p. 65).

Marchetti propose dans sa thèse un modèle explicatif plus systématique de la construction médiatique des événements et des problèmes, fondé sur une sociologie du champ journalistique[122]. Il explique ainsi la production du cadrage journalistique du problème du Sida comme « affaire » de santé publique par la division du travail journalistique en différentes spécialités[123]. À ces dernières correspondent en effet différentes visions des événements, en fonction des rapports spécifiques que les journalistes entretiennent avec leurs sources d'information, des routines professionnelles propres, de l'exposition différentielle aux contraintes économiques de temps et de place, des registres d'écriture particuliers, etc. L'analyse de la construction journalistique des problèmes sociaux peut s'appuyer sur de nombreux travaux portant sur les journalistes spécialisés. Ce type d'étude connaît depuis quelques années un bel essor permettant d'explorer, entre autres exemples, le travail des journalistes spécialistes des questions éducatives[124], médicales[125], économiques[126], sociales[127], européennes[128], ou politiques[129], ainsi que celui des journalistes d'investigation[130] et des éditorialistes[131]. En raison de la relative spécialisation du travail des différents types de journalistes, sont produites des représentations de l'actualité qui sont partiellement différentes et concurrentes. Le cadrage médiatique dominant d'un problème à un moment donné s'explique alors par l'état des relations entre les spécialités ou plutôt entre les

---

[122] Dominique Marchetti, *Contribution à une sociologie des transformations du champ journalistique dans les années 80 et 90. À propos d' « événements sida » et du « scandale du sang contaminé »*, Paris, Thèse de doctorat de sociologie, École des Hautes Études en Sciences Sociales, 1997.

[123] Dominique Marchetti, « Les sous-champs spécialisés du journalisme », *Réseaux*, vol. 20, n° 111, 2002, p. 21-56.

[124] Jean-Gustave Padioleau, « Systèmes d'interaction et rhétoriques journalistiques », *Sociologie du travail*, n° 3, 1976, p. 256-282.

[125] Dominique Marchetti, *Contribution à une sociologie des transformations du champ journalistique*, *op. cit.*

[126] Julien Duval, *Critique de la raison journalistique. Les transformations de la presse économique en France*, Paris : Seuil (Liber), 2004, 366 p.

[127] Sandrine Levêque, *Les journalistes sociaux. Histoire et sociologie d'une spécialité journalistique*, Rennes : PUR (Res Publica), 2000, 234 p.

[128] Olivier Baisnée, *La production de l'actualité communautaire. Éléments d'une sociologie comparée du corps de presse accrédité auprès de l'Union européenne (France/Grande-Bretagne)*, Thèse de doctorat de science politique, Université de Rennes I, 2003.

[129] Érik Neveu, « Pages "politique" », *Mots*, n° 37, décembre 1993, p. 6-28 ; Nicolas Kaciaf, *Les métamorphoses des pages* politique *dans la presse écrire française (1945-2001)*, Thèse de doctorat de science politique, Université Paris 1, 2005 ; Eugénie Seïtta, « Le désenchantement des journalistes politiques. Une comparaison France/Italie », *in* Antonin Cohen, Bernard Lacroix, Philippe Riutort (dir.), *Les formes de l'activité politique. Éléments d'analyse sociologique (XVIIIe-XXe siècles)*, Paris : PUF, 2006, p. 385-402.

[130] Dominique Marchetti, « 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 (Res Publica), 2001, p. 167-191 ; Cyril Lemieux, « Heurs et malheurs du journalisme d'investigation en France », *in* Christian Delporte, Michael Palmer, Denis Ruellan (dir.) *Presse à scandale, scandale de presse*, Paris : L'Harmattan, 2001, p. 85-96.

[131] Philippe Riutort, « Grandir l'événement : l'art et la manière de l'éditorialiste », *Réseaux*, vol. 14, n° 76, 1996, p. 61-81.

journalistes appartenant à ces spécialités[132]. Le concept de champ journalistique (sa structure, ses règles) permet d'analyser de façon systématique ces relations : hiérarchie et rapport de force, relations de coopération (reprises, circulation des informations, des sources...) ou de concurrence, etc.[133]

Le rapprochement avec l'étude des politiques publiques survient au début des années 2000, à la faveur de travaux qui s'intéressent moins à la (co-)production journalistique de l'information médiatique qu'aux processus plus vastes de construction sociale d'un problème public particulier. La sociologie des médias, associée à celle des mobilisations ou de l'action publique, a ainsi permis d'éclairer des objets aussi divers que le déficit de la Sécurité sociale[134], le risque nucléaire[135], les problèmes de santé publique posés par l'amiante[136] ou les banlieues[137]. De telles monographies portant sur la construction sociale de tel ou tel problème, tendent actuellement à se multiplier. Sans être encore parfaitement reconnues dans le champ d'étude des politiques publiques[138], **elles sont un apport heuristique indéniable à l'analyse de l'action publique car elles permettent de mettre à distance les approches naturalisantes des problèmes sociaux**, et surtout d'expliquer de façon réaliste la fabrication de ces problèmes, en mettant au jour les conditions sociales de leur émergence, de leur formalisation et de leur prise en charge (ou non) par les pouvoirs publics. Elles permettent notamment de penser l'articulation médias / politiques publiques de façon plus subtile et incarnée que le modèle de l'*agenda*, plus formel et abstrait.

---

[132] Dominique Marchetti, « La division du travail journalistique et ses effets 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 (Cahiers Politiques), 2006, p. 141-159.

[133] Le concept de champ, qui, comme le rappelle Érik Neveu (*Sociologie du journalisme*, Paris : La Découverte (Repères), 2004, p. 37), ne se comprend que dans son utilisation combinée aux autres notions de la même boîte à outils sociologiques (*i.e.* les concepts de capital, d'*habitus* et d'*illusio*, notamment), permet d'articuler dans un même cadre explicatif des phénomènes que le souci de didactisme et les traditions de recherche maintiennent dans des divisions artificielles, telles que les trois approches (économico-politique, organisationnelle et culturelle) dégagées par Michael Schudson dans son article de synthèse « The Sociology of News Production Revisited (Again) », *op. cit.*, p. 175-200. Sur l'usage de la notion de champ en sociologie du journalisme, voir par exemple Patrick Champagne, « L'étude des médias et l'apport de la notion de champ », *in* Evelyne Pinto (dir.), *Pour une analyse critique des médias. Le débat public en danger*, Bellecombe-en-Bauges : Le Croquant, 2007, p. 39-53.

[134] Julien Duval, « Une réforme symbolique de la Sécurité sociale. Les médias et "le trou de la Sécu" », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n° 143, 2002, p. 53-67.

[135] Olivier Baisnée, « Publiciser le risque nucléaire. La polémique autour de la conduite de rejets en mer de l'usine de La Hague », *Politix*, vol. 14, n° 54, 2001, p. 157-181.

[136] Emmanuel Henry, « Du silence au scandale. Des difficultés des médias d'information à se saisir de la question de l'amiante », *Réseaux*, vol. 21, n° 122, 2003, p. 237-272.

[137] Julie Sedel, *Les médias et la banlieue*, Paris : Le bord de l'eau-INA (Penser les médias), 2009, 249 p.

[138] La distance entre cette littérature et l'analyse des politiques publiques semble toutefois moins grande en France qu'aux États-Unis.

➢ **Encadré 0.2. La construction sociale du problème de la « vache folle »**

Quelques travaux posent un regard constructiviste sur le problème de l'ESB, tant dans une perspective d'analyse de l'action publique que dans une sociologie du journalisme, ce qui permet d'interroger les fausses évidences qui émaillent les représentations de sens commun, et notamment les discours journalistiques, sur cette maladie et sa gestion politico-administrative. Dans sa thèse de science politique, Thomas Alam a montré comment la maladie de la « vache folle » (et plus largement la question alimentaire) a été socialement et institutionnellement construite comme un problème de santé publique, ce qui a permis un changement de la politique sectorielle de l'alimentation[139].

Par ailleurs, un article programmatique de Patrick Champagne, qui n'a malheureusement jamais été suivi d'une publication des résultats finaux, étudie la construction journalistique du problème de l'ESB[140]. Pour lui, « *le rôle des médias dans l'émergence de ces crises, dans leur construction sociale et dans leur gestion immédiate et à moyen terme, est devenu central.* »[141] Cela se traduit en particulier par l'autonomie relative entre le traitement médiatique et la gravité objective de l'affaire, et le fait que la réponse à ces problèmes médiatiquement construits ne peut se faire que sur le terrain médiatique : annonces de mesures spectaculaires, prise en compte des propriétés de la représentation médiatique (biaisée) du problème… Patrick Champagne explique la production de ce cadrage dramatisant de l'ESB par les transformations du champ journalistique, en particulier le poids devenu structurant de la télévision dans le travail journalistique ainsi que par l'intensité de la concurrence entre les journalistes, ce qui les pousse à la surenchère.

C. *Les angles morts de la théorie des* social problems *pour penser le pouvoir des médias*

Les travaux liés à la théorie des *social problems* permettent d'expliquer l'émergence des problèmes et de restituer le rôle des médias dans ce processus. Mais leur utilisation pour penser le pouvoir des médias sur les politiques publiques présente quelques lacunes gênantes. Pour résumer, **l'orientation des recherches sur la question de la place des journalistes dans la construction d'un problème public laisse de côté une partie des mécanismes sociaux par lesquels ils influent ce faisant sur l'action publique.** Si la sociologie des problèmes publics est plus attentive aux agents que la théorie de l'*agenda*, l'analyse de leurs activités est surtout mobilisée pour expliquer la définition du problème public à un moment donné. **Une fois que la construction du problème public est expliquée, tout se passe comme s'il s'imposait automatiquement aux agents et aux politiques publiques.** On a alors l'impression que les politiques publiques « répondent » au problème

---

[139] Thomas Alam, *Quand la vache folle retrouve son champ. Une comparaison transnationale de la remise en ordre d'un secteur d'action publique*, Thèse de doctorat de science politique, Université Lille 2, 2007.

[140] Patrick Champagne, « 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*, Biarritz : Atlantica, 2000, p. 271-284.

[141] *Ibid.*, p. 279.

tel qu'il est (co-)construit par les médias[142] ou sont le produit mécanique d'un rapport de force entre agents consacrés par une certaine définition médiatique du problème. Ce schéma explicatif semble un peu court.

En premier lieu, il souffre d'**un certain *biais intellectualiste*, qui consiste à centrer l'analyse sur un phénomène qui appartient à l'ordre du symbolique : les problèmes.** Bien sûr, la théorie des *social problems* s'écarte de l'approche fonctionnaliste qui considère que les politiques publiques constituent des réponses à des problèmes sociaux dotés d'une existence objective ou, du moins, pris comme des données. Mais elle laisse penser que les politiques publiques viennent répondre aux problèmes tels qu'ils sont construits (par des entrepreneurs de morale, mais aussi en partie par des journalistes). Ce schéma explicatif rend mal compte de la logique pratique de ce phénomène. En effet, pour les agents politiques et administratifs qui les prennent en charge, les problèmes sociaux *n'existent pas* en tant que problèmes (au sens où l'entend le sociologue). **Les problèmes ne se présentent pas aux agents des politiques publiques comme de purs enjeux de connaissance : ils s'insèrent dans un tissu de pratiques complexes et diversifiées**[143]. Celles-ci sont traversées d'enjeux qui vont bien au-delà de la simple recherche d'un diagnostic sur le monde social (favoriser les ventes de son journal, gagner quelques points dans des sondages de popularité, s'assurer le soutien d'un groupe d'intérêt, etc.) et elles sont sous-tendues par une infrastructure économique, matérielle et institutionnelle dont ils ne peuvent être détachés. En d'autres termes, considérer les politiques publiques comme une réponse à un problème (construit) revient à prêter à l'ordre du symbolique une autonomie qu'il n'a pas dans la pratique de l'action publique. En fait, **cela revient à projeter sur les producteurs de ces politiques une logique et un point de vue qui n'est pas le leur, mais celui du savant** qui contemple le monde de l'extérieur. En effet, au fondement de toute analyse scientifique de la construction des problèmes publics se trouve une opération de description (de l'enjeu, des causalités…) qui vise à réduire en une représentation simplifiée et rendue cohérente (à des fins d'intelligibilité) une réalité phénoménalement éclatée et inscrite dans la logique de la pratique. Il ne s'agit évidemment pas ici de récuser cette opération d'abstraction, car elle est nécessaire à la pratique scientifique, mais de la prendre pour ce qu'elle est – une stylisation scientifique qui ne se présente presque jamais comme telle dans la pratique des agents des politiques publiques –,

---

[142] Sur les limites du schéma explicatif articulant une offre de politique publique à une « demande sociale » construite par les médias, qu'il soit permis de renvoyer à un article écrit avec Nicolas Bué, « Gouverner au nom des habitants. Métier d'élu, action publique et médias locaux », *in* Virginie Anquetin et Audrey Freyermuth (dir.), *La figure de l'« habitant ». Sociologie politique de la « demande sociale »*, Rennes : PUR (Res Publica), 2008, p. 35-54.

[143] L'une des conséquences de cet encastrement des problèmes publics dans des activités sociales diverses est qu'ils n'arrivent jamais au degré de stabilité que leurs prêtent les analystes : le consensus n'est jamais total sur ce qui pose problème. Les conceptions varient plus ou moins d'un agent à l'autre ou d'un média à l'autre, et à peine stabilisée, la formulation d'un problème public est immédiatement défaite par d'autres agents.

en expliciter les présupposés et pointer les limites qu'elle impose à la connaissance du phénomène qu'elle prend pour objet. Elle diffère de celle des agents qui ne pensent pas les problèmes publics comme des problèmes, c'est-à-dire comme des jeux intellectuels, des problèmes de définition[144], mais comme le substrat d'enjeux sociaux (des concurrences, des rapports de force, une carrière…) urgents et nécessaires[145]. Faire des problèmes publics le principe des politiques publiques, c'est-à-dire en faire la raison des prises de position des agents politiques et administratifs (ou des agents non-étatiques), c'est commettre une erreur scolastique[146], c'est-à-dire confondre la description scientifique d'un phénomène social avec la logique pratique par laquelle ses protagonistes font ce phénomène.

La deuxième insuffisance de la théorie des *social problems* pour penser le pouvoir des médias sur l'action publique est, surtout dans ses travaux les moins élaborés, un *biais mécaniste*[147]. En effet, dans la sociologie des problèmes publics, l'analyse des jeux d'agents n'est mobilisée que pour expliquer la définition du problème public à un moment donné. Une fois que la construction du problème public est expliquée, tout se passe comme s'il s'imposait automatiquement aux agents et aux politiques publiques. **La sociologie de ces agents n'est pas utilisée pour rendre compte de l'appropriation de la définition publique** (et notamment médiatique) **du problème** par les agents faisant les politiques publiques. Le transfert de catégories journalistiques de vision et de division du monde social en catégories d'action publique n'est pas directement pris pour objet dans ces études. La transformation du problème public en politique publique est davantage supposée qu'expliquée sociologiquement, et cette ellipse démonstrative revient à présupposer – sur le mode du

---

[144] Cela ne signifie pas que les agents des politiques publiques n'agissent pas *aussi* en fonction d'enjeux symboliques. Bernard Lahire, conjurant la « peur du *linguistic turn* » dans l'analyse des problèmes publics, souligne justement que « la rhétorique des discours » publics « existe et est un élément constitutif de la réalité publique des problèmes sociaux. » (*L'invention de l'illettrisme*, *op. cit.*, p. 25 et 31).

[145] « Les "énoncés", les "solutions" des problèmes ne sont pas des "données" allant de soi, objectives, externes, comme un problème d'arithmétique, mais *des représentations pratiques et collectives* produites par des idées, par des intérêts ou à la suite d'événements. (…) Ne nous méprenons pas, ces représentations correspondent à des pratiques agissantes. Une grave erreur à laquelle n'échappent pas des clercs en sciences politiques ou sociales, identifie, réduit les représentations à des images mentales bourrées de sens, de significations. Assurément, les représentations appartiennent aux phénomènes cognitifs, sans pour autant se réduire à des entités mentales, en stock dans les esprits, mais constituent des opérations concrètes de voir, de penser et d'agir. » Jean-Gustave Padioleau, *Arts pratiques de l'action publique ultramoderne*, Paris : L'Harmattan, 2003, p. 59-60.

[146] Pour dire vite, cette erreur est le produit des impensés d'un point de vue savant dégagé des urgences et des nécessités associées aux situations sociales qu'il prend pour objet. Sur le point de vue scolastique, sa genèse et les biais qu'il engendre dans la stylisation scientifique du monde social, voir Pierre Bourdieu, *Méditations pascaliennes*, Paris : Seuil (Points Essais), 2003 (1997), p. 21-131.

[147] Le parallélisme de cette critique avec celle adressée à l'*agenda-setting*, s'il n'est pas infondé, doit être nuancé. Contrairement à l'*agenda-setting*, la sociologie des problèmes publics n'occulte pas les agents au profit de seuls thèmes ou problèmes. Mais si la sociologie des agents (journalistes, groupes d'intérêt, etc.) est utilisée, c'est uniquement pour expliquer la construction du problème.

« tout se passe comme si… »[148] – un pouvoir symbolique intrinsèque des médias[149]. En d'autres termes, comme l'ont souligné Stephen Hilgartner et Charles Bosk, il manque à l'analyse historique de la configuration d'agents par laquelle est produite une définition du problème une mise au jour des structures sociales apte à expliquer à la fois les logiques d'action spécifiques des agents (et donc leur façon de contribuer à la construction du problème) mais aussi les modalités sociales de leur appropriation de la définition publique (et ici journalistique) d'un problème.

Faute de s'attaquer frontalement à la sociologie de l'appropriation, dans les catégories de l'action publique, des problèmes publics tels qu'ils sont (co-)construits dans les médias[150], la théorie des *social problems* conduit à présupposer que ceux-ci ont le pouvoir d'imposer par eux-mêmes aux politiques publiques les cadrages qu'ils consacrent. Malgré une attention à la sociologie des divers promoteurs des problèmes publics, l'approche par la construction journalistique des problèmes pâtit ainsi d'une forme de *biais médiacratique*.

§3. Quatre erreurs à éviter pour penser le pouvoir des médias sur les politiques publiques

Pour conclure cette présentation cursive des théories de l'*agenda-setting* et des *social problems*, il est possible de **dégager des traits communs entre ces deux modélisations du pouvoir des médias sur les politiques publiques**, et en particulier de **préciser l'analyse des faiblesses (à l'aune de cette question)** qui sont apparues au fil des développements. En effet, ces deux théories apparaissent plus ou moins limitées par divers biais, qui ne sont pas complètement identiques dans les cas de l'*agenda-setting* et des *social problems*. L'objectif de cette brève synthèse est de proposer une formulation des erreurs les plus déterminantes, pour penser le pouvoir des médias sur les politiques publiques, et donc de fonctionner comme une manière de garde-fou épistémologique pour la suite : l'intellectualisme (A.), le mécanisme (B.), le médiacratisme (C.) et de médiacentrisme (D.).

A. Les biais intellectualistes de l'analyse du pouvoir des médias

Expliquer les politiques publiques par l'*agenda* médiatique ou la construction journalistique des problèmes, c'est faire le choix de mettre au centre de l'analyse des structures symboliques. **Cela conduit à ne voir dans la fabrication des politiques publiques que le produit d'opérations de catégorisation (hiérarchisation ou définition des**

---

[148] Sur ce point, voir Pierre Bourdieu, Jean-Claude Chamboredon et Jean-Claude Passeron, *Le métier de sociologue*, Paris : Mouton, 1983 (1968), p. 75-80.

[149] Celui-ci ne se réduit toutefois pas au mécanisme cognitif (persuasion) que l'on retrouve dans les analyses en termes d'*agenda*.

[150] Ce travail supposerait notamment une véritable sociologie des agents (politiques, administratifs, etc.) des politiques publiques, afin d'expliquer comment les « idées » se manifestent concrètement pour eux.

problèmes), voire, dans le cadre de l'*agenda-setting*, d'un mécanisme cognitif de persuasion. En d'autres termes, ces théories font encourir le risque d'un *biais intellectualiste*, qui consiste à faire des structures symboliques l'unique principe de l'action[151]. De telles opérations de connaissance et de reconnaissance sont certes un aspect essentiel de la compréhension du travail des agents des politiques publiques, mais ne pas les articuler à d'autres éléments d'explication reviendrait à « *traiter le monde social comme un univers d'échanges symboliques et [à] réduire l'action à un acte de communication* »[152], en négligeant d'autres facteurs explicatifs. Ce serait réduire l'analyse de la fonction sociale des médias dans le cadre de l'action publique à la seule description des phénomènes d'intellection : énonciation publique de thèmes d'intervention publique, définition de problèmes, formulation de solutions… Cet inconscient de la pratique scientifique ordinaire n'est pas sans lien avec le rapport très spécifique que les intellectuels entretiennent avec les médias : grands consommateurs d'information journalistique[153], ils appréhendent les médias d'abord à partir des produits finis (articles, journaux audiovisuels…) *lus, vus ou entendus*, ce qui les amène à étudier les médias comme si le « contenu » était la principale manifestation du phénomène social qu'est le journalisme. Plus précisément, expliquer le pouvoir des médias sur les politiques publiques par leur capacité à définir l'*agenda* ou les problèmes publics serait commettre une erreur intellectualiste d'un genre très particulier qui consiste à rabattre les logiques pratiques sur des logiques théoriques. Le chercheur met « *en quelque sorte sa pensée pensante dans la tête des agents agissants, [il] donne le monde tel qu'il le pense (c'est-à-dire comme objet de contemplation, représentation, spectacle) pour le monde tel qu'il se présente à ceux qui n'ont pas le loisir (ou le désir) de s'en retirer pour le penser ; il place au principe de leurs pratiques, c'est-à-dire dans leur "conscience", ses propres représentations spontanées ou élaborées ou, pire, les modèles qu'il a dû construire (parfois contre sa propre expérience naïve) pour rendre raison de leurs pratiques* »[154]. Si la thématisation, dans les catégories de l'*agenda* ou de la construction sociale des problèmes, de l'action prêtée aux médias est une opération nécessaire de la démarche scientifique, encore faut-il en contrôler les présupposés.

On doit donc attendre d'un modèle explicatif (et pas seulement descriptif) de ce que les médias font aux politiques publiques qu'il évite ce biais scolastique, caractéristique d'une « théorie de la connaissance de spectateur », selon l'expression que Pierre Bourdieu emprunte à John Dewey. En d'autres termes, il doit **se garder de tenir les structures**

---

[151] Sur les biais intellectualistes de l'étude des politiques publiques, voir Fabien Desage et Jérôme Godard, « Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales. Retour critique sur le rôle des idées dans l'action publique », *Revue Française de Science Politique*, vol. 55, n° 4, 2005, p. 655-660.

[152] Pierre Bourdieu, *Pouvoir et langage symbolique*, *op. cit.*, p. 59.

[153] Ceci les conduit probablement à prêter une très grande attention à cette question du pouvoir des médias.

[154] Pierre Bourdieu, *Méditations pascaliennes*, *op. cit.*, p. 78.

symboliques que le chercheur objective comme principe de l'action et être capable de **décrire le rôle qui revient aux agents (*i.e.* aux journalistes et aux agents de l'action publique) dans ce phénomène social qu'est le pouvoir des médias sur les politiques publiques.** Plus encore, il doit être en mesure de **rendre compte de la nécessité sociale qui conduit ces agents à faire dépendre les politiques publiques de l'*agenda* ou de la construction journalistique des problèmes.**

B. *Les biais mécanistes de l'analyse du pouvoir des médias*

Or, les théories de l'*agenda-setting* et des *social problems* ne s'intéressent que peu aux opérations et mécanismes sociaux de prise en compte des médias par l'action publique. À la fois trop objectivistes, dans la mesure où elles adoptent le point de vue extérieur du chercheur sur son objet, et trop subjectivistes, dans la mesure où elles restreignent l'explication à des phénomènes symboliques, ces théories laissent penser que la circulation des *agendas* ou des définitions des problèmes ne procéderait pas des pratiques de certains agents sociaux. Elles manifestent ainsi un *biais mécaniste* qui consiste à faire comme si les effets d'*agenda* ou de construction des problèmes étaient automatiques. Si la circulation des agendas ou des définitions des problèmes ressemble à un phénomène sans agent ni pratiques sociales, c'est parce que **le processus social par lequel l'*agenda* ou les cadrages journalistiques s'imposent à l'action publique n'a pas été constitué en objet de recherche.** Cela tient notamment aux bases conceptuelles de l'analyse des politiques publiques qui produisent une représentation désincarnée de l'action publique[155], fondée sur des concepts macrosociaux et « déshistoricisants ». **L'analyse du pouvoir des médias sur les politiques publiques doit ainsi décrire et expliquer les activités concrètes par lesquelles s'opère l'intégration dans l'action publique des phénomènes symboliques d'*agenda-setting* ou de construction des problèmes.**

[155] Comme le note Vincent Dubois, « les stratégies d'établissement scientifique de la spécialité ont (…) favorisé l'abstraction et la multiplication de notions *ad hoc*, donnant souvent lieu à des discussions conceptuelles plus qu'à la formulation d'hypothèses sociologiquement heuristiques (que l'on pense à « path dependance » ou « advocacy coalition », pour ne prendre que des exemples récents). Et force est de constater qu'une très grande partie de la littérature sur les politiques publiques relève soit de la théorisation générale quelque peu désincarnée soit de l'étude de cas empirique faiblement problématisée, beaucoup plus rares étant les travaux qui articulent de manière sociologiquement convaincante les résultats d'une enquête originale à un travail d'élaboration problématique. » Vincent Dubois, *Action publique et processus d'institutionnalisation. Sociologie des politiques culturelle et linguistique et du traitement bureaucratique de la misère*, Paris, mémoire pour l'habilitation à diriger les recherches en sociologie, Université Paris I, 2001, p. 7-8.

C. *Les biais médiacratiques de l'analyse du pouvoir des médias*

À défaut d'élucider le rôle qui revient aux agents dans la réalisation des effets d'*agenda* ou d'imposition de certaines définitions des problèmes, les analyses du pouvoir des médias sur les politiques publiques risquent de saisir ce phénomène avec un *biais médiacratique*. Celui-ci constitue sans doute la difficulté la plus redoutable, car la plus insidieuse, pour tous les travaux qui prennent pour objet le pouvoir des médias[156].

Le terme de « médiacratie », repris d'un essai du journaliste François-Henri de Virieu[157], est constitué en concept par Éric Darras[158] pour désigner toutes les théories spontanées (notamment les croyances professionnelles des journalistes) ou savantes qui consistent peu ou prou à croire que les médias ont *en eux-mêmes* le pouvoir discrétionnaire de consacrer, et donc de sélectionner, des hommes politiques, des problèmes, des solutions, etc. Spontanément séduisantes, ces théories ne résistent pourtant pas à l'analyse : elles sont trop massives et univoques. Étudiant les propriétés sociales et politiques des invités à l'émission *L'Heure de vérité*, Éric Darras montre au contraire de ce que croient les journalistes que, si l'accès des hommes politiques à la visibilité télévisuelle est bien une ressource très rare dans le jeu politique[159], elle ne s'impose pas à celui-ci. Plus précisément, les journalistes n'ont pas la liberté de choisir les hommes politiques qu'ils consacreraient : en raison des logiques du travail journalistique comme du fonctionnement du champ politique, les invitations dans les émissions de télévision ne font que reproduire les hiérarchies du microcosme politique. En d'autres termes, « *les invités politiques de la télévision ne sont pas des leaders politiques parce qu'ils sont médiatiques, mais ils sont médiatisés parce qu'ils sont déjà des leaders politiques consacrés.* »[160] Par extension, **on définit le biais médiacratique comme la tendance à (laisser) penser que les journalistes détiennent un pouvoir propre de sélection du personnel politique, mais aussi de définition des thèmes du débat politique, des problèmes sociaux et des solutions à leur apporter.** Elle revient à survaloriser le pouvoir des journalistes et à négliger qu'il existe une « subordination structurale *du champ journalistique par rapport au champ politique. Les hiérarchies, les problèmes, les urgences et les sanctions propres au second s'imposent, dans l'ensemble, au premier.* »[161]

---

[156] Je remercie Éric Darras d'avoir attiré mon attention sur l'importance de ce problème, à l'occasion d'une présentation d'un état antérieur de ces réflexions dans l'atelier « Communication politique », du deuxième congrès des associations francophones de science politique, à l'université Laval (Québec), en mai 2007.

[157] François-Henri de Virieu, *La médiacratie*, Paris : Flammarion, 1990, 292 p.

[158] Éric Darras, « Le pouvoir "médiacratique" ? Les logiques du recrutement des invités politiques à la télévision », *Politix*, n° 30, 1995, p. 183-198.

[159] « Le recrutement des invités politiques de la télévision apparaît plus « élitiste » encore que celui du gouvernement et *a fortiori* de celui de l'Assemblée nationale. » (*Ibid.*, p. 190).

[160] *Ibid.*, p. 187.

[161] Daniel Gaxie, *La démocratie représentative*, Paris : Montchrestien (Clefs), 2000, p. 72.

Cette erreur médiacratique peut surgir au détour d'analyses très diverses des « effets » des médias sur le politique. **C'est en particulier le cas dans l'étude du « rôle » des médias dans les politiques publiques**, généralement pensé à l'aune des théories de l'*agenda-setting* ou des *social problems*. Il est en effet courant d'imputer aux médias une capacité à définir tout ou partie des politiques publiques, des problèmes auxquels elles répondent ou des solutions qu'elles apportent. Cela apparaît dans des formulations, à première vues anodines, du « *rôle spécifique des médias* » dans les politiques publiques, selon lesquelles « *les médias opèrent un travail de sélection des sujets importants à leurs yeux, c'est-à-dire acceptables en fonction de leurs logiques propres. Cette dynamique peut faciliter, en accélérant la diffusion d'une problématisation particulière, l'accès d'un problème sur l'agenda politique.* »[162] Sans être fausses, de **telles descriptions paraissent inadéquates dans la mesure où elles tendent à isoler et à survaloriser le pouvoir des médias.** Il est rare, au contraire, que le champ journalistique impose par lui-même un problème aux gouvernants et les oblige à prendre des décisions[163]. **L'analyse doit plutôt chercher à mettre en relation la capacité d'amplification de certains problèmes par les médias avec le rôle de certains agents de l'action publique dans l'appropriation de ces opérations symboliques.**

Une version *hard* de cette erreur médiacratique réside dans la propension de nombreux auteurs à décrire les médias comme un « acteur » des politiques publiques, au même titre que des groupes d'intérêt ou des gouvernants. Des formulations comme celle qui avance qu'« *après quarante ans de recherches en sociologie de la communication et en science politique, il est admis aujourd'hui de considérer les médias comme un acteur à part entière des processus sociaux et politiques dans les sociétés démocratiques* »[164] sont problématiques. D'une part, **en parlant des médias comme d'un « acteur », elles en donnent une représentation réifiée** : « les médias » existeraient comme un tout homogène et agissant en tant que tel. Cette vision substantialiste du champ journalistique se rend incapable de penser l'extrême hétérogénéité du microcosme médiatique. D'autre part, **elle présuppose que ce pouvoir de sélection est une relation de causalité univoque, presque le fruit d'une volonté unanime des journalistes**, alors qu'il conviendrait de l'envisager comme une réalité contingente et non-unidirectionnelle. L'usage d'une métaphore anthropomorphique pour désigner un système d'agents complexe est une facilité d'écriture bien compréhensible, mais elle fait obstacle à la compréhension réaliste du pouvoir effectif des médias, dans la mesure où elle

---

[162] Pierre Muller et Yves Surel, *L'analyse des politiques publiques*, Paris : Montchrestien (Clefs), 1998, p. 87-88.

[163] Il existe toutefois quelques exceptions. Comme le fait remarquer Érik Neveu, « les médias peuvent également jouer un rôle autonome, comme l'illustre la réglementation du financement des partis, largement née du traitement journalistique de divers scandales ». Érik Neveu, *Sociologie des mouvements sociaux*, Paris : La Découverte, 2000, p. 100.

[164] Dorine Bregman, « La fonction d'agenda », *op. cit.*, p. 191.

conduit à leur prêter, souvent de façon implicite et incontrôlée, une capacité d'action (voire une volonté) surévaluée.

Une dernière forme de l'erreur médiacratique doit ici retenir l'attention. Elle consiste à prêter aux journalistes une capacité à structurer, non le contenu des décisions publiques, mais les activités politiques qui les produisent. Il est en effet exagéré de considérer que les médias déterminent complètement le processus de production des politiques publiques. Si les formes que prennent actuellement les activités politiques ne sont pas sans lien avec la médiatisation d'une partie de celles-ci[165], **il serait excessif de considérer que les médias expliquent seuls le fonctionnement du champ politique**, comme c'est le cas dans les théories de la « *démocratie du public* », dont « *les techniques de communication* » sont tenues pour l'une des « *deux causes* »[166]. Dans un tout autre cadre que l'étude des politiques publiques (en l'occurrence l'analyse d'une campagne électorale), Rémi Lefebvre et Frédéric Sawicki pointent l'insuffisance de l'hypothèse de la « démocratie d'opinion » pour rendre compte de la sélection de Ségolène Royal comme candidate du PS aux élections présidentielles de 2007. Contre les « *explications généralement avancées du phénomène Royal qui insistent sur l'influence prépondérante qu'auraient aujourd'hui les médias et les sondages sur les partis politiques* »[167], ils insistent sur la nécessité de regarder du côté du champ politique, et de mener une « *analyse du parti socialiste dans sa réalité quotidienne à travers l'étude de ses élites, de ses militants, des relations qu'ils entretiennent avec les membres et les porte-parole d'autres organisations ou milieux réputés proches de la gauche, de leur recrutement et de leurs pratiques, mais aussi de leurs difficultés et de leurs insatisfactions à se vivre comme membre du parti socialiste.* »[168] En d'autres termes, ce n'est qu'en objectivant les règles de fonctionnement du champ politique que l'on peut expliquer la sélection par le parti d'une candidate consacrée dans les médias. **Contre les théories trop générales de la démocratie du public ou de l'opinion, il faut considérer qu'il n'existe pas de « pouvoir » des médias si le fonctionnement du champ politique ne s'y prête pas.**

D. Les biais médiacentriques de l'analyse du pouvoir des médias

Le pouvoir des médias sur les politiques publiques est généralement mal analysé (et notamment surévalué) parce que les études ne prennent pas réellement pour objet les activités par lesquelles des opérations médiatiques de sélection (des thèmes, des personnalités, etc.) s'imposent à l'action publique. Pour le dire clairement, elles se

---

[165] Patrick Champagne, *Faire l'opinion. Le nouveau jeu politique*, Paris : Minuit (Le sens commun), 2001 (1990), 311 p.
[166] Bernard Manin, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris : Flammarion (Champs), 1996 (1995), p. 281.
[167] Rémi Lefebvre et Frédéric Sawicki, *La société des socialistes. Le PS aujourd'hui*, Bellecombe-en-Bauges : Croquant (Savoir/agir), 2006, p. 25.
[168] *Ibid.*, p. 29.

focalisent sur le travail des divers agents sociaux, et notamment des journalistes, pour produire l'*agenda* ou une définition du problème public, et elles occultent ainsi tout le travail des agents de l'action publique (les divers communicateurs, les responsables politiques et bureaucratiques…) en lien avec les médias. L'erreur médiacratique se fonde ainsi sur une *erreur médiacentrique*[169], qui ne recherche les explications que du côté des médias, et pas dans la relation avec les agents sociaux (qui sont aussi des sources d'information), avec leur environnement, avec la société. Or, pour rendre compte du pouvoir des médias sur les politiques publiques – comme pour toute analyse d'un pouvoir – une analyse relationnelle est nécessaire. L'explication ne réside pas dans la description d'un phénomène subi, d'une causalité univoque, d'un mécanisme sans agent. **Il s'agit au contraire de mettre à plat un système d'interdépendances pour expliquer comment les agents de l'action publique participent eux-mêmes au pouvoir des médias.** On peut en effet émettre l'hypothèse que, 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 agents des politiques publiques ont intérêt à contribuer à la fabrication des politiques publiques en suivant ces logiques médiatiques. Devant ce qui apparaît comme une lacune des analyses classiques des rapports entre médias et politiques publiques, une sociologie de la prise en compte (ou non) au cours du processus de production des politiques publiques des effets symboliques des médias est nécessaire. **Il ne s'agit donc pas de récuser le fait que le pouvoir des médias sur les politiques publiques se réalise notamment par des phénomènes symboliques (des « effets » d'information, d'*agenda* ou de définition des problèmes), au nom du refus de théoriser un pouvoir univoque et suffisant, mais d'articuler ces phénomènes dans un schéma explicatif plus vaste apte à rendre compte de la contribution des agents dans cette domination symbolique.**

SECTION 2. L'EMPRISE DU JOURNALISME SUR L'ACTION PUBLIQUE

Pour rendre raison des effets d'*agenda* ou de définition des problèmes, sans céder au mécanisme et au médiacratisme, **il faut se donner les moyens conceptuels de penser la contribution active des agents des politiques publiques dans la réalisation de la dépendance des politiques publiques aux enjeux médiatiques.** L'explication ne réside pas dans la description d'un phénomène subi, d'une causalité univoque, d'un mécanisme sans agent, mais, comme pour toute forme de pouvoir, dans une analyse relationnelle. Fay Lomax Cook et ses coauteurs expliquent ainsi que les effets d'*agenda* des médias sur les politiques

[169] Philip Schlesinger, « Repenser la sociologie du journalisme », *op. cit.*, p. 75-98.

publiques ne résident ni dans la diffusion des informations, ni dans la pression du public sur les élus, mais dans la « *collaboration active* »[170] entre les journalistes et les décideurs dans le processus de production de l'information journalistique. Les auteurs parlent d'une « *relation symbiotique* »[171] entre journalistes et hommes politiques, où les intérêts professionnels des premiers convergent avec ceux des seconds. **Ce sont donc bien ces relations entre journalistes et agents des politiques publiques qu'il faut étudier pour comprendre le pouvoir des médias sur les politiques publiques. Désignées par le concept d'*emprise du journalisme* sur l'action publique, elles constituent l'objet de la présente recherche.** Pour les étudier, il faut les soumettre à trois séries de questions. Il faut d'abord chercher à quoi tiennent ces interdépendances entre agents des politiques publiques et journalistes, c'est-à-dire ce qui les conduit à entrer en relation (§1.). Puis, il faut examiner en quoi (et notamment par quels biais) elles peuvent affecter les activités de production des politiques publiques et donc les politiques publiques elles-mêmes (§2.). Il faut enfin se demander si ce phénomène est constant ou s'il dépend de conditions de possibilités (§3.).

§1. De la question des effets à celle des usages

Pour comprendre à quoi tiennent les transactions entre les agents des politiques publiques et les journalistes, il faut opérer un renversement de perspective par rapport aux approches en termes d'*agenda-setting* ou de construction des problèmes. Plutôt que de penser le pouvoir des médias sur les politiques publiques en termes d'effets (massifs et univoques) des premiers sur les secondes, un déplacement du regard inspiré par la sociologie de la réception conduit à analyser les usages que les agents sociaux producteurs des politiques publiques font des médias (A.). Mais il faut pour cela comprendre la spécificité de l'usage des médias par les agents des politiques publiques : il s'agit aussi d'un usage de l'accès aux médias (B.).

A. Les apports de la sociologie de la réception

Pour échapper aux pièges intellectualistes, mécanistes, médiacratiques et médiacentriques qui menacent toute analyse du pouvoir des médias sur les politiques publiques, **la démarche adoptée ici procède par analogie avec les travaux de sociologie de la réception**[172]. Cette dernière a profondément renouvelé l'étude de ce que les médias font

---

[170] Fay Lomax Cook, *et al.*, « Media and Agenda Setting », *op. cit.*, p. 32.

[171] *Ibid.*, p. 32.

[172] Il faut insister sur le terme d'analogie car, si la présente thèse s'inspire librement de quelques préceptes structurants de ce courant d'analyse, elle ne s'y inscrit pas rigoureusement. L'enquête ne consiste pas, en effet, en une sociologie de la réception des messages médiatiques sur les agents des politiques publiques. Pour une présentation érudite et raisonnée de cette littérature, voir Isabelle Charpentier, « Pour une sociologie de la

aux individus. À la suite des travaux entrepris par Paul Lazarsfeld qui avaient mis en évidence les capacités (inégales) des individus à sélectionner dans les contenus médiatiques qu'ils reçoivent, l'école des usages et gratifications[173] dans les années 1960-70, proposait « *de "rééquilibrer" une recherche jusqu'alors presqu'exclusivement attentive aux intentions des émetteurs* »[174]. Malgré certaines limites[175], cette approche a eu le mérite d'inverser les questionnements et d'ouvrir de nouveaux terrains d'enquête. Cette entreprise est poursuivie et amplifiée par les *cultural studies*[176]. Il ne s'agit plus d'étudier ce que les médias font aux individus (*i.e.* quels sont les « effets ») mais d'observer ce que les individus font avec les médias (*i.e.* quels sont les usages). Le travail empirique s'intéresse ainsi aux individus qui reçoivent les messages médiatiques, à leurs pratiques de consommation de ces biens médiatiques et aux conditions sociales qui les déterminent.

De même, prendre pour objet l'emprise du journalisme sur l'action publique revient à révoquer la question des « effets » des médias sur les politiques publiques[177]. **Plutôt que de spéculer sur ce que les médias font aux politiques publiques, il est plus heuristique de se demander ce que les agents des politiques publiques font des / avec les / aux médias, dans le cadre du processus de production des politiques publiques**[178]. Il s'agit donc de ne plus se contenter de regarder du côté du journalisme, mais d'étudier les agents producteurs de politiques publiques en tant qu'utilisateurs de médias. En d'autres termes, l'analyse est déplacée vers les activités des agents des politiques publiques en lien avec les journalistes.

---

réception et des publics », *in* Isabelle Charpentier (dir.), *Comment sont reçues les œuvres ? Actualités des recherches en sociologie de la réception & des publics*, Paris : Creaphis, 2006, p. 5-22.

[173] Jay G. Blumler, Michael Gurevitch, Elihu Katz, « Uses and Gratifications Research », *Public Opinion Quarterly*, vol. 37, n° 4, 1973, p. 509-523.

[174] Brigitte Le Grignou, *Du côté du public. Usages et réceptions de la télévision*, Paris : Économica (Études politiques), 2003, p. 21.

[175] On reviendra un peu plus loin sur deux des critiques principales faites au courant des usages et gratifications : l'oubli du social (en présupposant un récepteur abstrait et désincarné) et le désintérêt pour les conditions de production des besoins qui sont au principe des usages que les individus font des médias.

[176] Il est impossible et inutile ici de rendre compte de la richesse de ce champ de recherche. Le travail le plus emblématique est sans doute l'article canonique Stuart Hall, « Encoding and Decoding in the Television Discourse », *in* Stuart Hall et *al.*, *Culture, Media, Language*, Londres : Hutchinson, 1980, p. 128-138 (traduction partielle : « Codage/décodage », Réseaux, n° 68, 1994, p. 27-39).

[177] Patrick Lehingue suggère une démarche comparable pour extirper la question des effets des sondages des débats sans fin entre *underdog effect* et *bandwagon effect* : « mieux vaut opérer un détour par les pratiques réelles, par les usages concrets des sondages, par les intérêts que revêtiraient le fait d'en commander, de les lire, et au-delà, le fait de leur accorder – ne serait-ce que partiellement ou épisodiquement – confiance et crédit. » Patrick Lehingue, *Subunda. Coups de sonde dans l'océan des sondages*, Bellecombe-en-Bauges : Croquant (Savoir/agir), 2007, p. 217.

[178] On peut d'ailleurs reprendre ici, mot pour mot, ce que Patrick Lehingue écrit à propos 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. » Patrick Lehingue, *Subunda*, *op. cit.*, p. 217.

Cette analyse relationnelle rend ainsi pensable deux phénomènes *a priori* contradictoires : d'une part l'idée qu'il y aurait des effets des médias sur les décisions politiques, et d'autre part le constat que ce sont généralement les personnages et les problématiques politiques qui s'imposent aux médias (et non l'inverse). Si le champ journalistique peut produire des effets sur le champ politique (ou bureaucratique), c'est bien parce que les agents politiques (ou administratifs) font usage des médias.

B. *Usages des médias et usages de l'accès aux médias*

Une propriété importante distingue l'usage politico-administratif des médias de ceux généralement étudiés par les sociologies de la réception. **L'usage des médias par les agents des politiques publiques prend une forme très spécifique, du fait même qu'ils sont agents de ces politiques**[179]. Loin de se limiter à la seule consommation de biens d'information journalistique, c'est-à-dire l'exposition (active) aux messages journalistiques (lecture de la presse, audition de la radio ou de la télévision, etc.), il se caractérise ici par l'articulation de phénomènes divers. S'ils sont des consommateurs de l'information journalistique, les agents des politiques publiques en sont aussi des coproducteurs (réels ou potentiels). Plus précisément, ils en sont l'objet, lorsque les médias parlent d'eux ou de leurs activités, et ils en sont le sujet, quand ils cherchent à accéder aux médias pour y imposer leur point de vue. En d'autres termes, **l'usage des médias par les agents des politiques publiques est bien davantage un usage de la médiatisation, comme processus social d'accès à la visibilité médiatique (ou de contrôle de celle-ci), qu'un simple usage informatif des contenus journalistiques.** La réception des messages médiatiques n'est qu'une partie de l'usage politico-administratif des médias ; elle est même produite par lui, dans la mesure où les catégories de perception et de jugement à l'aune desquelles les agents politiques ou administratifs « reçoivent » l'information journalistique sont forgées par l'objectif et les activités de maîtrise de leur propre médiatisation[180].

---

[179] Les thèses de Jean-Baptiste Comby et de Matthieu Grossetête, qui s'intéressent à la médiatisation des politiques environnementales et de sécurité routière, ainsi qu'à la réception de ces problèmes publics par le grand public, apportent quant à elles des contributions stimulantes à ce type d'étude. Elles articulent sociologie du journalisme, de l'action publique et de la réception. Matthieu Grossetête, *La sécurité routière au radar des inégalités sociales. Codage et décodages d'un problème public*, Thèse de doctorat de science politique, IEP de Toulouse, 2008 ; Jean-Baptiste Comby, *Créer un climat favorable. Les enjeux liés aux changements climatiques : valorisation publique, médiatisation et appropriations au quotidien*, Thèse de doctorat de sciences de l'information et de la communication, Université Paris II, 2008.

[180] L'étude des technologies de veille médiatique, plus ou moins élaborées, utilisées par les communicateurs des agents politiques ou administratif montre bien la dimension stratégique (analyse de son « image » médiatique, des prises de position des concurrents, des problèmes à prendre en compte, etc.), et pas seulement informative (recueil d'information sur tel problème) de la lecture de la presse opérée par ces agents. Sur ces points, voir chapitre 4, section 1 (§3-B) et chapitre 7, section 1 (§1-B).

L'usage des médias par les agents politiques et administratifs qui fondent les relations entre eux et les journalistes par lesquelles se réalise l'emprise du journalisme sur l'action publique réside dans les stratégies d'accès aux médias par lesquelles ces agents tentent de peser sur l'information produite par les journalistes. La présente thèse s'appuie donc sur les bases conceptuelles de la sociologie du journalisme attentive aux stratégies des sources d'information[181]. Elle se distingue toutefois un peu de ces travaux dans la mesure où l'analyse des stratégies d'accès aux médias ne sert pas à expliquer la (co-)production de l'information, mais à rendre compte du pouvoir des médias sur les sources d'information que sont les agents des politiques publiques. En effet cet usage de l'accès aux médias n'est pas sans conséquence (réelle ou supposée) sur l'activité des sources d'information. Comme le souligne Daniel Gaxie, « *tous ceux qui cherchent à occuper les espaces de débats publics doivent composer avec ces lois du champ journalistique, en même temps qu'ils tentent avec plus ou moins de bonheur de les faire jouer en leur faveur*. »[182] Jean Charron ne dit pas autre chose, quand il affirme que « *le communicateur ne parvient à exercer une influence sur le journaliste que dans la mesure où il se plie jusqu'à un certain point aux exigences du journaliste, c'est-à-dire dans la mesure où il accepte de subir une influence de la part du journaliste*. »[183] Plutôt que de se demander comment les agents qui veulent être visibles dans les médias pèsent sur l'information produite, **il s'agit donc de chercher à comprendre ce que cette volonté de visibilité médiatique fait à ces agents et à leurs pratiques.** Une telle approche a donné lieu à quelques travaux, notamment concernant l'emprise des médias sur les mouvements sociaux ; Patrick Champagne[184] et Érik Neveu[185] ont montré en quoi la volonté des agents engagés d'accéder aux médias a imposé de nouvelles façons de se mobiliser. Mais des études similaires sur les transformations des pratiques de production des politiques publiques en lien avec la médiatisation manquent encore. L'objet de la thèse est donc d'interroger les conditions de coproduction de l'information, non pour en saisir les effets sur le travail des journalistes et

---

[181] Voir les textes fondateurs de Harvey Molotch et Marylin Lester, « News as Purposive Behavior: on the Strategic Use of Routine Events, Accidents and Scandals », *American Sociological Review*, vol. 39, 1974, p. 101-112 (traduction : « Informer : une conduite délibérée. De l'usage stratégique des événements », *Réseaux*, 1996, n° 75, p. 23-41) et de Philip Schlesinger, « Repenser la sociologie du journalisme », *op. cit.*, p.75-98 et les belles études de Jean Charron, *La production de l'actualité. Une analyse stratégique des relations entre la presse parlementaire et les autorités politiques*, Québec : Éditions du Boréal, 1994, 446 p. et de Grégory Derville, « Le combat singulier Greenpeace - SIRPA. La compétition pour l'accès aux médias lors de la reprise des essais nucléaires français », *Revue française de science politique*, vol. 47, n° 5, 1997, p.589-629.

[182] Daniel Gaxie, *La démocratie représentative*, *op. cit.*, p. 76.

[183] Jean Charron, Jacques Lemieux, Florian Sauvageau, *Les journalistes, les médias et leurs sources*, Boucherville (Québec, Canada) : Gaëtan Morin éditeur, 1991, p. 203.

[184] Patrick Champagne, « La manifestation. La production de l'événement politique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 52-53, 1984, p. 18-41.

[185] Érik Neveu, « Médias, mouvements sociaux et espaces publics », *Réseaux*, n° 98, 1999, p. 17-85.

sur l'information produite, mais pour en voir les contrecoups sur le travail des agents des politiques publiques et sur les politiques produites.

§2. Les transactions avec les journalistes prises dans les relations internes des espaces politique et administratif (et vice-versa)

Comprendre les usages politico-administratifs de l'accès aux médias, mais aussi leurs conséquences, implique de préciser davantage les activités sociales qui les engendrent, c'est-à-dire de faire une sociologie des espaces politique et administratif où ils émergent. Les relations que ces usages établissent entre les agents des politiques publiques et les journalistes ne sont pas indépendantes des relations entre ces agents. **C'est l'intrication des transactions avec le champ journalistique dans les relations constitutives des champs politique et administratif qui constitue l'*emprise du journalisme sur l'action publique***[186]. En effet, jouer de l'accès aux médias dans le cadre de luttes spécifiques conduit à rechercher certaines ressources (reconnaissance, notoriété…), mais aussi à se soumettre à des conditions de possibilité de l'accès aux médias, ce qui structure partiellement le processus de production des politiques publiques. C'est en comprenant comment les agents des politiques publiques se servent de l'accès aux médias que l'on peut expliquer comment ils se plient à leurs contraintes.

Pour ce faire, il faut d'abord préciser les enjeux d'une sociologie de ces agents et de leurs activités (A.) avant de préciser à quels types de contraintes, symboliques (B.) et pratiques (C.), ils s'exposent au travers des stratégies d'accès aux médias.

A. Une sociologie des processus décisionnels

Pour rendre compte de l'usage de l'accès aux médias, il faut préciser dans quel cadre s'opèrent ces usages, selon quelles finalités (voire quelles nécessités) et sous quelles règles, ils sont produits. **Quelle que soit la diversité des agents étudiés ici, ces usages sont déterminés par leur activité spécifique, qui est de prendre part *de façon relativement***

---

[186] Le terme d'emprise fait bien sûr référence au petit texte de Pierre Bourdieu sur le journalisme, dont l'analyse proposée ici reprend une grande partie de la construction conceptuelle (elle s'en distingue toutefois en accordant une plus grande importance aux activités stratégiques des agents par lesquelles s'effectue l'emprise). Le concept d'emprise n'est pas défini par Pierre Bourdieu dans ses textes ; tout au plus précise-t-il qu'il s'agit d'un « effet structural, objectif, anonyme, invisible, [qui] n'a rien à voir avec ce que l'on dénonce ordinairement, c'est-à-dire l'intervention d'un tel ou d'un tel… » (*Sur la télévision*, Paris : Liber (Raison d'agir), 1996, p. 62). Il a toutefois été retenu ici parce qu'il évoque à la fois l'ancrage presque topographique du journalisme dans d'autres champs sociaux (c'est-à-dire l'intrication, la prise, dans les relations qui les constituent, des transactions entre les journalistes et les agents de ces champs) et la captation des façons de voir et de penser, l'intériorisation de ces relations dans les esprits (c'est-à-dire l'intrusion de catégories de pensée et de jugement proprement journalistiques dans les activités des agents politiques ou administratifs). Pierre Bourdieu, « L'emprise du journalisme », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 101-102, 1994, p. 3-9.

***spécialisée* au processus de production des politiques publiques, et plus précisément ici, à la fabrique des décisions publiques.** Une grande partie de la thèse consiste donc à restituer ces logiques d'action spécifiques, pour montrer comment elles donnent forme aux stratégies d'accès aux médias et comment, dans le même mouvement, elles sont travaillées par elles. **Cela suppose de s'écarter des représentations trop désincarnées de l'action publique**, qui caractérisent souvent les analyses des politiques publiques : leurs concepts macrosociaux et anhistoriques, qui décrivent abstraitement des processus sans agent ou des « acteurs » standards tellement modélisés et désincarnés qu'ils n'ont aucune épaisseur sociologique et donc aucun pouvoir explicatif, ne permettent pas d'appréhender l'action publique dans sa phénoménalité sociale. Contre cet oubli des catégories et principes généraux de la sociologie, une analyse sociologiquement réaliste de l'action publique est nécessaire pour rendre compte de l'usage des médias dans les processus de production des politiques publiques[187]. C'est pour cette raison que la focale a été placée sur les seules activités décisionnelles (encadré 0.3.).

Ce n'est pas le lieu ici de proclamer un énième manifeste théorique sur l'analyse des politiques publiques ; il s'agit simplement, pour éviter les incompréhensions, d'expliciter le cadre conceptuel au prisme duquel sont pensées les activités sociales constitutives des politiques publiques. **Le premier choix conceptuel vise à prendre en compte la division du travail de production des politiques publiques entre agents politiques et administratifs, tant leurs logiques d'action sont spécifiques.** Pour saisir la spécialisation des activités, c'est-à-dire la spécificité des enjeux, des trophées, des règles du jeu, des ressources, des institutions, etc. qui les définissent, ce sont d'abord les concepts de champs politique et bureaucratique qui sont utilisés[188]. La cristallisation des façons spécialisées d'agir dans le cadre des interactions productrices des politiques publiques est approchée par la notion de rôle[189]. La spécialisation des activités de fabrication des politiques publiques prend aussi des formes individuelles, incorporées en dispositions à agir associées à des catégories de perception et de jugement : ces façons de penser et d'agir (et notamment de « décider ») suivent des logiques (au sens de « raisons pratiques », c'est-à-dire de « conduites

---

[187] L'objectif est ainsi de tenir ensemble l'analyse de processus de long terme (macrosociologiques et structurels) avec une analyse plus microsociologique des activités pratiques des agents.

[188] La notion de secteur, telle qu'elle est travaillée par Michel Dobry, aurait aussi pu convenir. Le concept de configuration, tel que le définit Norbert Elias, a été écarté car il ne permet pas assez de rendre compte de la pérennité et notamment du fort degré d'institutionnalisation de ces espaces sociaux.

[189] Voir notamment Jacques Lagroye, « On ne subit pas son rôle. Entretien avec Jacques Lagroye », *Politix*, n° 38, 1997, p. 7-17. Sur l'articulation de cette notion, définie comme « un ensemble de prescriptions, voire de contraintes légitimées, et comme l'exigence d'ajuster ces prescriptions à des situations différentes, à des publics successifs, à des "imprévus" ou aux transformations des conditions d'exercice du rôle institué », avec la sociologie des champs, voir Jacques Lagroye, « L'institution en pratiques », *Swiss Political Science Review*, 8 (3/4), 2002, p. 114-128 (et notamment p. 125).

raisonnables » non réductibles à une rationalité universelle[190]) relativement spécifiques à l'espace social dans lequel elles se déploient.

Cet appareillage conceptuel permet de rendre compte du fait que les hommes politiques ou les fonctionnaires participent à la fabrique des politiques publiques selon des logiques propres, tout en pensant l'articulation entre ces activités spécialisées. Ce faisant, il rend possible l'intégration des acquis de divers pans de la sociologie (sociologie politique, sociologie de l'administration, du journalisme…) à l'étude des politiques publiques ; il propose en particulier un cadre pour penser l'articulation entre *policies* et *politics*, la production des politiques publiques et les jeux (ou concurrences) politiques pris pour objet par la sociologie politique[191].

Il permet surtout de **concevoir l'action publique à partir des pratiques des agents politiques et administratifs, plutôt qu'à l'aune de mécanismes abstraits**[192]. La fabrique des politiques publiques est un processus collectif fait d'une somme d'opérations (arbitrages ministériels, énonciation de préconisations, rédaction de projets de loi ou de décrets, etc.) effectuées par ces agents qui se trouvent en interactions (encadré 0.3.). **Chacune de ces opérations est une prise de position effectuée, sur le mode semi-stratégique du sens pratique, en fonction d'un nombre limité de possibles qui s'offrent aux agents à un moment donné et en fonction des ressources et des dispositions de ces agents** (si bien qu'ils ne sont jamais parfaitement identifiables)[193]. L'analyse sociologique de la production

---

[190] Pierre Bourdieu, « Un acte désintéressé est-il possible ? », *Raisons pratiques. Sur la théorie de l'action*, Paris : Seuil (Points Essais), 1994, p. 150.

[191] Sur cette question, voir Patrick Hassenteufel et Andy Smith, « Essoufflement ou second souffle ? L'analyse des politiques publiques "à la française" », *Revue française de science politique*, 52 (1), février 2002, p. 53-73 ; Frédéric Sawicki, « Du parti à l'assemblée régionale. Itinéraire d'un professionnel de l'intermédiation », *in* Olivier Nay et Andy Smith (dir.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique*, Paris : Économica (Études politiques), 2002, p. 23-45 (notamment p. 24-28) ; et Jean-Pierre Gaudin, « L'action publique transversale et le désenchantement du politique », *in* Olivier Nay et Andy Smith, *op. cit.*, p. 227-237.

[192] Ce faisant, le cadre conceptuel développé par la suite s'efforce de conformer l'analyse des politiques publiques au principe selon lequel, « ici comme ailleurs, il faut partir des hommes tels qu'ils sont, c'est-à-dire, dans le cas présent, des hommes politiques [ou des agents bureaucratiques], appartenant à des groupes, disposant de ressources, insérés dans des relations d'interdépendances, animés par des préoccupations, soumis à des contraintes, développant des stratégies politiques [ou bureaucratiques] et exerçant par surcroit diverses « fonctions » dans l'État. » Daniel Gaxie, « Les fondements de l'autorité présidentielle. Transformations structurelles et consolidation de l'institution », *in* Bernard Lacroix et Jacques Lagroye (dir.), *Le président de la République. Usages et genèses d'une institution*, Paris : Presses de la FNSP, 1992, p. 371-372.

[193] Sur les principes de l'explication sociologique de la production des biens symboliques, dont les éléments de politiques publiques sont un exemple, voir Pierre Bourdieu, « Fondements d'une science des œuvres », *Les règles de l'art. Genèse et structure du champ littéraire*, Paris : Seuil (Points Essais), 1998 (1992), p. 350-462. Dans cette perspective, la sociologie de l'action publique attentive aux agents et à leurs activités ne se réduit pas à un individualisme méthodologique : ici, les individus ne sont pas séparables de la structure sociale (relativement spécialisée) dans laquelle ils évoluent. Ils n'agissent pas en fonction d'une définition étroite et désocialisée de la rationalité : les intérêts et les préférences (ou plutôt les dispositions) sont socialement produites et acquises ; l'information sur les alternatives (ou plutôt l'espace des possibles) n'est jamais parfaite. Comme le dit, Jean-

des politiques publiques consiste ainsi à rendre compte des limites (sociales, institutionnelles, etc.) et des marges de manœuvre qui se présentent à chaque agent politique ou administratif pour effectuer les opérations d'action publique et, indissociablement, de la production sociale et de l'actualisation des dispositions (informées par les ressources, intérêts et catégories de perception et de jugement) qui le conduisent à « choisir » parmi ces « options »[194].

Dans ce cadre, prendre pour objet l'emprise du journalisme sur l'action publique revient à analyser comment les transactions que les agents politiques ou administratifs ont avec les journalistes pèsent sur les relations et les activités par lesquelles ils font les politiques publiques. En d'autres termes, la démarche consiste à faire apparaître comment les prises de position politiques ou bureaucratiques qui sont au fondement de la production des politiques publiques dépendent de l'usage de l'accès aux médias que font ces agents. Il faut ainsi comprendre que **l'intrication des relations internes et exogènes qui caractérise l'emprise du journalisme sur l'action publique permet de dépasser la question de savoir *qui (des médias ou des politiques) influence qui*. Faire la sociologie de ce phénomène, c'est décrire non un état statique, mais un processus interactif (conflictuel et coopératif) qui se reproduit sans cesse.**

➢ **Encadré 0.3. Sociologie des politiques publiques et sociologie des décisions publiques**

En s'intéressant aux décisions publiques « médiatiques », **l'analyse développée dans cette thèse ne prend pour objet qu'une partie du processus social appelé action publique.** Elle se concentre sur les agents politiques (ministres, parlementaires) et administratifs (hauts fonctionnaires) qui font l'État central. En d'autres termes, le champ d'étude de la thèse exclut toutes les activités par lesquelles des groupes sociaux intéressés à coproduire les politiques

Michel Eymeri, « il ne s'agit pas ici de l'individu rationnel, abstrait et au fond « sans qualités » des théories de l'individualisme méthodologique, mais de l'individu au concret, raisonnant et situé que rencontre le sociologue de terrain ». Jean-Michel Eymeri, « Pour une sociologie politique comparée des institutions et de l'action publiques », Françoise Dreyfus et Jean-Michel Eymeri (dir.), *Science politique de l'administration. Une approche comparative*, Paris : Économica (Études Politiques), 2006, p. 270.

[194] Cette sociologie de l'action publique peut se lire comme une contribution au programme de recherche des « 3I » : elle propose une explication de la production des politiques publiques qui articule idées (analysées de façon moins abstraite que ne le permet ce concept, en les resituant dans la logique de la pratique, sous leurs formes incorporées ou objectivées), intérêts et institutions. Elle s'éloigne toutefois des propositions théoriques de Bruno Palier et d'Yves Surel dans la mesure où l'interaction entre ces trois dimensions de l'analyse n'est pas déterminée *a posteriori* (ce qui revient à les considérer comme des variables indépendantes dont la hiérarchisation est propre à chaque politique publique étudiée) mais s'inscrit dans une théorie de l'action où l'interaction entre ces dimensions se réalise dans des concepts relationnels (dispositions, champs) si bien que le cadre conceptuel ne change pas selon les objets qu'elle doit expliquer. Bruno Palier et Yves Surel, « Les "trois I" et l'analyse de l'état en action », *Revue française de science politique*, 2005, 55 (1), p. 7-32.

publiques tentent d'accéder à l'État et d'influencer celles-ci[195]. Il laisse aussi de côté les activités de mise en œuvre de ces politiques, qui ne se réduisent jamais à l'application mécanique des décisions élaborées par des responsables politiques ou administratifs[196].

Cette focale resserrée, qui pourrait réduire l'action publique à une vision très jacobine de l'État, est requise pour analyser sociologiquement le rôle des agents dans la fabrique des politiques publiques et donc la place qu'occupent les enjeux « médiatiques » dans leurs pratiques. Mais cette entrée par les décisions ne doit pas tromper : c'est moins la grande « décision », celle qui est annoncée avec force mise en scène par les ministres ou votée avec solennité par les parlementaires, qui est l'unité de base de l'analyse proposée ici. **Ce qui intéresse, ce sont les nombreuses petites décisions, les multiples choix circonstanciels, qu'opèrent les divers agents des politiques publiques et qui font le processus décisionnel**[197]. La conception de la décision sur laquelle se fonde ce travail correspond à celle qu'énoncent Patrick Le Galès et Pierre Lascoumes : « *si [les travaux de policy analysis décomposant le processus d'action publique en plusieurs étapes] ont souvent conduit à faire de la décision un moment privilégié, on peut aussi estimer que s'il s'agit d'un processus de choix, des décisions sont prises à chaque séquence : pour sélectionner des problèmes, pour définir les moyens de la mise en œuvre, pour étiqueter une question. La décision est toujours présente* »[198]. Pour éviter les ambiguïtés, et pour rappeler la sociologie de l'action qui est mobilisée pour en rendre compte (cf. supra), **on parle de prise de position (au sens de Bourdieu) pour désigner toutes ces « décisions » intermédiaires constitutives de *la* décision.**

Le processus décisionnel s'analyse ainsi comme une suite de prises de position qui met en interaction les agents qui les produisent ou, pour le dire avec Vincent Dubois, comme « *l'ensemble des relations, des pratiques et des représentations qui concourent à la production politiquement légitimée de modes de régulations des rapports sociaux* »[199] où « *la "décision" ne*

---

[195] Sur l'intervention de ces groupes dans l'action publique, voir les synthèses de Michel Offerlé, *Sociologie des groupes d'intérêt*, Paris : Montchrestien (Clés), 1994, 157 p. ; Patrick Hassenteufel, « Les groupes d'intérêts dans l'action publique : l'État en interaction », *Pouvoirs*, n° 74, 1995, p. 155-168 ; Guillaume Courty, *Les groupes d'intérêt*, Paris : La Découverte (Repères), 2006, 121 p. et Emiliano Grossman et Sabine Saurugger, *Les groupes d'intérêt. Action collective et stratégies de représentation*, Paris : Armand Colin, 2006, 251 p.

[196] Sur les enjeux posés par l'analyse de ces activités dans la sociologie des politiques publiques, voir Michael Lipsky, *Street Level Bureaucracy. Dilemna of the Individual in Public Services*, New-York : Russell Sage Foundation, 1980, 244 p, Vincent Dubois, *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Paris : Économica (Études politiques), 1999, 208 p. et Alexis Spire, *Accueillir ou reconduire. Enquête sur les guichets de l'immigration*, Paris : Raisons d'agir, 2008, 124 p.

[197] L'une des conséquences de cette approche est de récuser la question de la cohérence et de la rationalité de l'ensemble du processus décisionnel qui intéresse tant la *policy science*. Cela ne signifie pas que l'on nie toute forme de rationalité aux politiques publiques prises pour objet dans la thèse, mais que la question de leur rationalité n'intéresse pas ici. Sur ce débat classique, voir notamment les textes canoniques de Charles Lindblom, « The Science of Muddling Through », *Public Administration Review*, vol. 19, n° 2, 1959, p. 79-88 ; Herbert Simon, *Administration Behaviour. A study of decision-making process in administrative organisation*, New York : Free Press, 1965, 259 p. ; Graham T. Allison, *The Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*, New York : Harper Collins, 1971, 338 p. ; Michael Cohen, James March et Johan Peter Olsen, « A Garbage Can Model of Organizationnal Choice », *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, 1972, p. 1-25.

[198] Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, *Sociologie de l'action publique*, Paris : Armand Colin (128), 2007, p. 48.

[199] Vincent Dubois, « L'action publique », *in* Antonin Cohen, Bernard Lacroix et Philippe Riutort, *Nouveau manuel de science politique*, Paris : la Découverte, 2009, p. 312.

correspond bien souvent qu'à l'officialisation d'un processus multiforme bien loin d'être maîtrisé par celui qui l'endosse »[200]. Cette conception du processus décisionnel présente l'avantage de ne pas s'enferrer dans des oppositions quelque peu stériles (micro/macro ; rationalité/irrationalité ; décision/mise en œuvre…)[201]. Elle permet de rendre compte avec la même sociologie des processus décisionnels qui donnent « *prise à des mises en récit présentant les décisions comme des actes ponctuels, dramatiques et qui tranchent dans le cours des événements* » et de ceux qui « *renoncent (…) à cette mise en scène, (…) s'inscrivent dans la durée et sont sans cesse susceptibles de révisions, de réorientations* »[202]. De même, elle permet de se saisir avec les mêmes outils d'explication sociologique les diverses « séquences » de l'action publique (ce qui ne signifie pas qu'elle soit incapable de rendre compte « *des dynamiques, des logiques et des rationalités spécifiques à chaque séquence* »[203]).

La focalisation sur ce fragment de l'action publique que sont les activités décisionnelles n'est donc pas un obstacle à la mise en évidence des mécanismes sociaux par lesquels se réalise en pratique le pouvoir des médias sur l'action publique : **le schème explicatif (l'emprise du journalisme) construit à propos des activités décisionnelles peut être généralisé à d'autres activités relatives aux politiques publiques, puisqu'elles sont analysées avec le même cadre conceptuel.**

B. *Les formes symboliques de l'emprise du journalisme sur l'action publique*

Les transactions que des agents politiques ou administratifs entretiennent avec les médias pèsent sur leurs prises de position d'une double manière : par des mécanismes d'ordre symbolique, et par une modification de leurs modalités pratiques de production[204].

Les formes symboliques de l'emprise du journalisme désignent toutes les formes de prise en compte dans les prises de position constitutives des politiques publiques des manifestations du champ journalistique dans l'ordre du symbolique : mise à l'*agenda* (ou à l'écart) de certains problèmes, thèmes, arguments ou solutions ; construction médiatique des problèmes ; légitimation de certains groupes sociaux, etc. Si ne prendre en compte dans

---

[200] *Ibid.*, p. 315.

[201] Comme le note bien Patrick Hassenteufel, cette approche des processus décisionnels « évite à la fois les écueils de l'incrémentalisme (en tenant compte des ressources différenciées des acteurs et en prenant en compte les possibilités de changement) et du modèle de la poubelle (en rejetant moins radicalement la rationalité de l'action), tout en intégrant leurs apports (ajustement progressif d'acteurs multiples, participation fluctuante, absence de maîtrise de l'ensemble du processus décisionnel, préférences multiples et partiellement contradictoires…). Surtout, ce modèle s'inscrit dans une perspective d'analyse des politiques publiques, à partir des interactions d'acteurs multiples et interdépendants, tout aussi pertinente pour l'analyse de la mise en œuvre des politiques publiques ». Patrick Hassenteufel, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris : Armand Colin (U-Sociologie), 2008, p. 81.

[202] « Figures de la décision », *Politix*, n° 82, 2008, p. 5.

[203] Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, *Sociologie de l'action publique*, Paris : Armand Colin (128), 2007, p. 47.

[204] Cette dichotomie est quelque peu artificielle car, dans la logique de la pratique, les « effets » symboliques des médias sur les politiques publiques sont en partie le fruit des modalités matérielles que leur interdépendance avec le champ journalistique fait peser sur les producteurs des politiques publiques.

l'analyse que cette dimension symbolique revient à pêcher par intellectualisme, l'occulter totalement amputerait la compréhension du phénomène. Il est en effet, pour les agents des politiques publiques, d'ignorer complètement les catégories de la construction journalistique des problèmes.

Prendre en compte le problème tel qu'il est (co-)construit par le champ journalistique ne signifie cependant pas y conformer systématiquement les décisions publiques. Les stratégies de prise en compte de l'opinion médiatiquement exprimée sont multiples. Pour résumer, on peut considérer qu'elles oscillent entre deux possibilités. D'un côté, il peut s'agir de calquer les politiques publiques sur la définition médiatique dominante (ou tout au moins d'en donner l'illusion). C'est dans ces cas que se réalisent les effets de cadrage ou d'*agenda*. D'un autre côté, les agents des politiques publiques peuvent aussi prendre en compte la définition médiatique des problèmes pour s'y opposer. Les décisions publiques visent alors à nier l'existence d'un problème ou en imposer une autre représentation. Il n'y a pas d'effet mécanique des cadrages journalistiques sur les prises de position (discours et actes politiques ou administratifs) mais un jeu stratégique où les agents politiques ou administratifs produisent des prises de position dans les médias (y compris par la médiatisation d'éléments constitutifs des politiques publiques) en fonction de l'espace des possibles journalistiques et de la réception (anticipée) de ces prises de position. La forme que prend un problème public peut donc peser sur l'action publique, mais ce n'est pas un phénomène mécanique : cela relève de l'activité des agents politiques et administratifs. Une telle prise en compte des aspects symboliques de la médiatisation peut notamment se réaliser par les tactiques codifiées du *spin doctoring*[205] qui joue sur le terrain du symbolique mais dont la mise en œuvre peut enrôler l'action publique[206].

L'analyse de l'emprise du journalisme sur l'action publique doit donc mettre en évidence les formes et les règles de ces jeux stratégiques par lesquels se réalise cette prise en compte des catégories journalistiques de construction des problèmes. Il doit aussi ne pas surévaluer la puissance de ces mécanismes et considérer que la production des politiques publiques ne peut échapper à d'autres enjeux symboliques : l'expertise, le droit, les attentes de certains groupes sociaux en termes de formulation des politiques publiques, etc. Ainsi, la façon dont certaines politiques publiques se trouvent légitimées ou disqualifiées par les médias est toujours contingente. Elle est un mécanisme plus complexe qu'une simple imposition de problématique, ne serait-ce que parce que, étant le produit d'un processus

[205] Sur ce thème, voir Jacques Gerstlé, *La communication politique*, *op. cit.*, 2004, p. 115-117.

[206] Comme le dit Joseph Gusfield (*op. cit.*, p. 171), « le langage n'est pas le seul élément à faire l'objet d'un usage symbolique par les agents politiques. N'importe quel acte de gouvernement peut être empreint d'une portée symbolique à partir du moment où lui est associée une signification non-instrumentale. »

collectif, elle est le résultat incertain de la somme des divers rapports aux médias de ses différents co-producteurs.

C. *Les formes pratiques de l'emprise du journalisme sur l'action publique*

L'usage de l'accès aux médias ne se manifeste pas seulement par la prise en compte, dans les discours ou les actes symboliques, des attentes journalistiques. Le phénomène médiatique, et son impact sur l'action publique, ne se réduisent pas à l'ordre du symbolique. Les transactions entre les agents politiques ou administratifs et les journalistes sont justiciables de toute une sociologie. En effet, faire usage de la visibilité médiatique, c'est se donner les moyens d'être présent dans la presse et à la télévision, c'est-à-dire se livrer à des opérations pratiques et se plier aux règles matérielles du travail journalistique. Au-**delà des aspects symboliques, qui sont les plus visibles, l'analyse doit donc rendre compte de mécanismes sociaux qui lient la médiatisation et les activités de production des politiques publiques : déploiement de pratiques, mobilisation de ressources[207] (collectives et individuelles), mise en place de relations sociales...**

Ces mécanismes sont en quelque sorte **une anticipation par les agents politico-administratifs des règles pratiques du champ journalistique** : la puissance des règles économiques pesant sur le travail des journalistes, les rythmes de celui-ci, la logique de rubricage, le poids de la télévision, la nécessité de produire des images, etc. Ces règles sont (plus ou moins) structurantes des opérations liées aux interactions avec les journalistes (interviews, conférences de presse…), mais aussi d'activités indirectement liées aux médias : la préparation d'une décision, l'organisation d'une expertise, etc.

Plus ou moins institutionnalisées, les prises en compte de ces phénomènes pratiques sont autant de formes de l'intrusion du champ journalistique dans le processus de production des politiques publiques, et dans le fonctionnement des espaces sociaux où se réalise la plus grande partie de ce processus. En cherchant à accéder aux médias (ou à contrôler leur image médiatique), les agents politiques et bureaucratiques en viennent à agir différemment ; les pratiques politiques[208] ou bureaucratiques, qui sont aussi des pratiques de production des politiques publiques, sont en partie ajustées aux règles de la médiatisation. Ainsi, les développements qui suivent s'intéressent plus particulièrement à l'ajustement plus ou moins stratégique de la division du travail politique ou bureaucratique au fonctionnement du

---

[207] Comme le rappelle Philip Schlesinger (*op. cit.*, p. 92 et suiv.), l'accès aux médias suppose la mobilisation de ressources institutionnelles, financières, symboliques.

[208] Sur ce thème, voir les synthèses de Grégory Derville, *Le pouvoir des médias*, *op. cit.* (2ème partie) et d'Yves Poirmeur, « Marché de la communication et mutation de la vie politique », *in* CURAPP, *La communication politique*, Paris : PUF, 1991, p. 124-130. Et en anglais : John Street, « Politics Lost, Politics Transformed, Politics Colonised ? Theories of the Impact of Mass Media », *Political Studies Review*, 2005 (3), p. 17-33.

champ journalistique, à l'évolution des rapports de force dans les champs politique ou administratif[209], à l'apparition de nouveaux types d'experts (communicateurs, conseillers, etc.), à la temporalité des processus décisionnels, mais aussi au développement de compétences et de dispositions[210], etc. : tous ces éléments pèsent tous sur les modalités pratiques de production des prises de position politico-administratives.

Au total, ***l'emprise du journalisme sur l'action publique ne doit pas être considérée comme un pouvoir ou un effet des médias sur les politiques publiques ou ses agents, mais comme l'investissement variable de ces agents (politiques ou administratifs) dans l'accès aux médias, et dans l'enjeu spécifique que cela représente pour eux*. Elle tient donc aux croyances de ces agents (dans la nécessité et les règles de ce jeu), mais aussi à un ensemble de relations avec d'autres agents qui produisent ces croyances.** Elle se manifeste par la mobilisation de ressources et le déploiement d'activités en lien avec le champ journalistique. Ce faisant, **elle imbrique les relations constitutives de l'action publique et les transactions avec les journalistes, au point de transformer en partie les règles des jeux politique et bureaucratique** (c'est-à-dire ce qui fait la nature et l'efficacité politique ou administrative des prises de position et ce qui génère les contraintes de rôle des agents). D'une part, **elle conduit à ce que ces agents se saisissent des politiques publiques avec des catégories de perception et de jugement particulières** : l'espace des prises de position politiques ou bureaucratiques et la perception des stratégies potentiellement efficientes sont, dans une part variable, produits en fonction des logiques du champ journalistique. D'autre part, **elle pèse sur les modalités pratiques de production des décisions publiques** : les contraintes que les agents politiques ou administratifs se donnent pour favoriser leur accès aux médias (temporalité des activités, division du travail, valorisation de certaines ressources et savoir-faire…) « perturbent » le processus de production des politiques publiques, et donc, en partie, le contenu de celles-ci.

§3. Les conditions de possibilité de l'emprise du journalisme sur l'action publique

Contre le déterminisme des discours prophétiques sur la démocratie d'opinion ou l'État-spectacle, **il faut se donner les moyens de penser que ce processus est contingent. Il varie plus ou moins selon les périodes ou les agents impliqués.** Il faut donc se demander quelles sont les conditions sociales qui prédisposent à recourir à ces pratiques médiatiques (*i.e.* ces ressources mais aussi ces contraintes) dans le cadre de luttes politiques ou

[209] Notamment l'opposition structurale entre généralistes (agissant selon une logique du plébiscite) et spécialistes (agissant en vertu d'une logique de la connaissance technique).
[210] En particulier certaines formes de compétences et dispositions généralistes et stratégistes.

bureaucratiques[211]. Certes, l'emprise croissante du journalisme sur les champs politique et bureaucratique est d'abord dépendante de l'évolution historique de ces champs : la transformation de leur structure et de leur mode de fonctionnement favorise l'usage de l'accès aux médias. Mais, la fréquence de celui-ci, et le degré d'exposition à ses « contraintes », ne sont pas les mêmes pour tous les agents politiques ou tous les agents bureaucratiques. Pour faire la sociologie de l'emprise du journalisme sur l'action publique, il faut donc pouvoir rendre compte de la variabilité de cette situation. Celle-ci dépend de conditions relevant de trois ordres différents, si bien que, sans être aléatoire, elle est fortement contingente.

Un premier ordre de conditions favorisant l'emprise du journalisme sur l'action publique est structurel : elle résulte d'abord de l'évolution historique de la structure sociale et des règles des champs sociaux sur lesquels elle s'exerce (A.). Si ces conditions structurelles permettent de rendre compte de l'emprise croissante, sur le long terme, du journalisme sur l'action publique, elles ne peuvent expliquer des variations à brève échéance. Il faut donc se poser la question des conditions conjoncturelles (B.). Enfin, elle varie aussi selon ce qu'on appelle communément la « personnalité » des agents politiques ou administratifs, c'est-à-dire leurs dispositions (*i.e.* leur goût ou leur dégoût pour jouer de l'accès aux médias). L'analyse doit donc accorder une place aux trajectoires individuelles (C.).

A. Les conditions structurelles de l'usage de l'accès aux médias

Le premier ensemble de conditions sociales favorisant l'emprise du journalisme sur l'action publique réside dans les structures-mêmes des champs politique et bureaucratique, et donc dans leur fonctionnement, qui rendraient bénéfique, voire nécessaire, l'usage de l'accès aux médias pour les activités propres à ce champ. En effet, les transformations récentes de l'économie générale des champs politique et, dans une moindre mesure, bureaucratique font que la prise en compte des problématiques médiatiques devient une règle de fonctionnement normal pour les agents et les institutions étatiques impliqués dans la fabrication des politiques publiques (ministères, Parlement, etc.). **Rechercher dans les évolutions structurelles des champs politique ou administratif des causes à l'usage des médias permet de rendre compte de façon non médiacratique de l'ajustement structurel mutuel des champs journalistique et politique ou bureaucratique.** Si ces deux espaces sociaux présentent de nombreuses affinités, qui expliquent aussi bien la médiatisation des

[211] En accordant une place centrale à l'examen des conditions sociales de l'usage de l'accès aux médias (et donc des « effets » des médias sur les politiques publiques), l'analyse se distingue aussi des études de réception, et notamment du courant des usages et gratifications qui tend à « négliger les déterminations et donc les contraintes sociales de ces usages » (Brigitte Le Grignou, *Du côté du public*, *op. cit.*, p. 22) et se focalise davantage sur les appropriations du message que sur la description des conditions du recours aux médias (et leurs effets).

informations politiques que les « contraintes » médiatiques sur le jeu politique, cela n'implique pas que le champ journalistique ait transformé le champ politique. **Ce sont très largement les transformations structurelles des champs politique et bureaucratique qui expliquent le recours aux médias et non l'inverse.** Il faut donc montrer comment l'état historique des champs politique et administratif dans les années 1990 conduit (très différentiellement) les agents publics à accéder aux médias et, ce faisant, à agir en fonction de la construction journalistique des problèmes et à prendre en compte des règles pratiques d'accès aux médias qui peuvent peser sur les processus de prise de décision.

B. *Les conditions conjoncturelles de l'usage de l'accès aux médias*

Si les transformations structurelles récentes des champs politique et bureaucratique paraissent rendre nécessaire la pratique de l'accès aux médias, elles ne suffisent pas à l'expliquer dans la mesure où celui-ci n'est pas *tout le temps* la stratégie choisie par les agents politiques ou bureaucratiques dans le cadre de leurs activités spécifiques. Les prises de position répondent souvent à d'autres logiques que celles de la médiatisation. Pour ne pas surdéterminer la place de l'usage des médias dans les jeux politiques et administratifs, **le schéma explicatif doit donc prendre en compte cette variabilité, en analysant les effets de conjoncture qui rendent plus ou moins nécessaire l'accès aux médias** (ou le contrôle de l'image médiatique). Il faut trouver dans les propriétés des conjonctures des explications à cette stratégie hétéronome qu'est l'accès aux médias.

L'hypothèse la plus évidente dans ce sens concerne les conjonctures critiques, c'est-à-dire les périodes où un problème (à l'image de celui de la « vache folle ») est constitué en « affaire » ou « scandale » par le champ journalistique et perçu comme tel par les agents politiques et administratifs. L'usage de l'accès aux médias apparaît alors à ces agents d'autant plus nécessaire et urgent, mais aussi potentiellement plus rentable[212], que ces « crises » sont très largement médiatisées et remettent en cause leur maîtrise de la représentation médiatique de l'action publique[213], alors même que les transformations des champs politique et bureaucratique tendent à faire de cette « image » médiatique un enjeu important. **On peut donc formuler l'hypothèse qu'au moment où surviennent de telles mises en cause et délégitimations publiques des agents en charge d'un problème, ceux-ci ont généralement tendance à agir plus prioritairement dans les médias qu'ils ne le font en conjoncture routinière afin de corriger cette « image ».**

---

[212] Comme l'explique Itzhak Yanovitzky (« Effects of News Coverage on Policy Attention and Actions » *op. cit.*, p. 424), la médiatisation d'un problème ouvre une fenêtre d'opportunité pour les agents politiques ou administratifs : ceux-ci ont alors intérêt à suivre l'*agenda* médiatique pour « faire passer » leurs solutions.
[213] Sur ce point, voir Harvey Molotch et Marylin Lester, *op. cit.*, p. 35.

D'autres effets de conjoncture seront examinés au fil de la thèse, qui expliquent la dépendance plus ou moins forte des pratiques politiques ou bureaucratiques aux enjeux médiatiques. On peut ainsi faire l'hypothèse que ce sont les activités les plus directement exposées au regard journalistique (comme les séances publiques au Parlement ou les phases d'annonce ministérielle des décisions) qui sont les plus structurées par les règles pratiques et symboliques de l'accès aux médias.

C. *Les conditions individuelles de l'usage de l'accès aux médias*

Il reste que, même dans ces contextes de « crise », tous les agents politiques ou administratifs n'ont pas un usage aussi systématique de l'accès aux médias. Plus généralement, **les hommes politiques ou les hauts fonctionnaires ne consacrent pas tous un temps et des ressources égaux aux stratégies d'accès aux médias.** Ils ne font pas tous autant de leur image médiatique l'étalon de leur action. Ils ne plient pas tous autant leur travail (et notamment leur implication dans le processus de production des politiques publiques) à l'objectif d'un accès maîtrisé et favorable aux médias. Une sociologie de l'emprise du journalisme sur l'action publique se doit donc de tenir compte aussi de cette variabilité individuelle de l'usage des médias. C'est pourquoi, en parallèle à l'objectivation des conditions structurelles et contextuelles, une sociologie des agents est indispensable pour comprendre leur disposition à recourir ou non à l'exposition médiatique dans le cadre de leur activité propre. **L'hypothèse qu'il s'agit de travailler est que les faiseurs de politiques publiques sont différentiellement disposés et intéressés à prêter une attention importante aux jeux et enjeux médiatiques (et donc à s'en rendre partiellement dépendants).** L'analyse de la trajectoire et de la position de l'agent concerné dans son champ[214] permet de rendre compte des dispositions et de l'intérêt de l'agent à jouer de l'accès aux médias ou à l'inverse de s'en méfier.

Il est temps de résumer ces développements conceptuels. Les formalisations scientifiques destinées à rendre compte du pouvoir des médias sur les politiques publiques sont généralement fondées sur **les concepts d'*agenda* ou de problème public**. L'*agenda* permet de mettre en évidence la capacité des médias à hiérarchiser les problèmes publics (ou certaines de ses propriétés, de ses solutions, etc.) qui sont ensuite pris en charge par les institutions politico-administratives ; les « effets » qu'il décrit reposent sur des mécanismes cognitifs. Penser ce même phénomène en termes de construction sociale des problèmes permet de montrer la capacité des médias à déterminer les formes que prend un problème, c'est-à-dire

[214] C'est-à-dire, notamment, le degré d'autonomie de l'institution pour laquelle il agit, sa position dans l'institution, sa consécration dans le champ ou sa dépendance à des ressources externes.

son caractère problématique (scandaleux, critique…) ou non, ses causes, ses responsabilités, le spectre de ses solutions… Les conséquences sur l'action publique s'apparentent alors à des effets structuraux symboliques : la consécration médiatique de la construction intellectuelle du problème et de ses solutions, co-produite par un ensemble d'agents, en imposerait (aux décideurs politico-administratifs) la définition, légitimerait la configuration d'agents qui l'a promue, et, ce faisant, ferait advenir des politiques publiques conformes à cette définition du problème. L'apport heuristique principal de ces deux théories est d'objectiver (par des méthodes statistiques ou ethnographiques) la correspondance des enjeux de l'actualité journalistique et de ceux de l'action publique. Mais la mise en évidence de ces relations n'en propose pas une théorie. En d'autres termes, ces conceptualisations savantes, qui fonctionnent sur le mode du « tout se passe comme si », sont dans l'incapacité d'expliquer la correspondance entre les structures symboliques observables dans les médias et celles qui fondent les politiques publiques. Ces théories posent un regard biaisé, partiel, sur ces phénomènes et peinent ainsi à en restituer toute la dynamique sociale. Si l'on veut expliquer le pouvoir des médias sur les politiques publiques, il est nécessaire d'éviter l'intellectualisme qui conduit à ne prendre en compte que les aspects symboliques de ce phénomène et donc de faire entrer dans l'analyse les mécanismes sociaux, c'est-à-dire les activités des agents (et leurs déterminants) par lesquels se réalise ce pouvoir. Bref, contre une vision mécaniste de celui-ci, il faut restituer les jeux sociaux par lesquels il se réalise. **Ce n'est qu'en adoptant une démarche résolument anti-médiacentrique, c'est-à-dire en étudiant de près la contribution des agents politiques et administratifs qui « subissent » le pouvoir des médias que l'on pourra éviter le piège médiacratique, qui réifie et surévalue le pouvoir des journalistes.**

Pour se déprendre de ces biais, il apparaît judicieux de renverser le questionnement sur les relations entre médias et politiques publiques : **plutôt que de s'enfermer dans la question des effets des médias sur les politiques publiques, il est possible d'ouvrir des pistes de recherches stimulantes en s'intéressant aux usages que les agents de ces politiques font des médias, ou plus exactement de l'accès aux médias, et en examinant en quoi leurs activités sont dépendantes de ces usages.** Pour ce faire, il ne suffit pas de décrire les stratégies politiques ou bureaucratiques d'accès aux médias ; il faut montrer comment elles s'insèrent dans les activités spécifiques de ces agents. C'est l'objet central de la thèse, désigné sous le terme d'emprise du journalisme sur l'action publique : il s'agit de mettre au jour les modalités sociales de l'articulation entre, d'une part, les transactions que les agents politiques ou administratifs entretiennent avec les journalistes et, d'autre part, les relations qu'ils ont avec leurs pairs et concurrents, c'est-à-dire les relations qui font la trame du fonctionnement des champs politique et administratif et par lesquelles sont faites les politiques publiques.

Penser le pouvoir des médias sur les politiques publiques dans les termes de l'emprise du champ journalistique sur les champs politique et bureaucratique, c'est-à-dire comme un enchevêtrement d'interdépendances exogènes et endogènes, permet d'en interroger les causes (ou plutôt les conditions) et les conséquences (sur l'action publique, comme processus, et sur les politiques publiques, comme produit fini de ces processus). D'une part, l'analyse relationnelle du pouvoir des médias sur les politiques publiques que propose la sociologie de l'emprise du journalisme sur l'action publique cherche, en ancrant l'analyse dans les activités des agents politiques et administratifs, à éviter de céder tant à l'intellectualisme des explications purement cognitives qu'au déterminisme des théories sur la démocratie d'opinion : les relations et activités endogènes des champs politique et administratif sont transformées par les transactions avec les journalistes tant dans leurs enjeux symboliques que pratiques. D'autre part, en décrivant le pouvoir des médias sur les politiques publiques comme le produit de relations – toujours contingentes – entre les agents de celles-ci et les journalistes, on peut saisir la logique pratique de la relation médias / politiques publiques et donc dépasser la description formalisée des « effets » des premiers sur les secondes. Pour ne pas construire un modèle excessivement déterministe, il ne faut pas seulement rechercher des conditions structurelles de l'usage de l'accès aux médias (l'état historique du fonctionnement des jeux politique ou bureaucratique qui rend nécessaire l'usage de l'accès aux médias), mais aussi les conditions conjoncturelles et individuelles (les dispositions et ressources personnelles).

SECTION 3. RETOUR SUR LE TRAVAIL EMPIRIQUE

Après avoir présenté les principes théoriques cardinaux de ce travail, il est maintenant nécessaire d'évoquer ceux qui ont guidé le travail empirique, étant entendu que les premiers ont beaucoup influencé les seconds. L'objectif n'est pas d'offrir une présentation, classique mais toute rhétorique, de la méthode qui ferait croire que la description du dispositif d'enquête découle logiquement de la construction théorique de l'objet, comme une réponse empirique à la question de recherche posée préalablement. D'une part, les rapports entre construction de l'objet et travail empirique ne sont pas chrono-logiques : **loin de se succéder temporellement, le travail de terrain et celui d'élaboration et de formalisation de la réflexion se font dans un constant aller-retour**[215] ou, mieux, dans un entrecroisement permanent. Le travail empirique appelle de nouveaux investissements théoriques (quand il fait apparaître des éléments surprenants, en contradiction ou en dehors des hypothèses), et à

[215] Howard Becker, *Les ficelles du métier. Comment se construit une recherche en sciences sociales*, Paris : La Découverte (Guide), 2002 (1998), p. 34.

l'inverse, le progrès théorique (par des lectures, des discussions critiques) sollicite de nouveaux terrains ou de nouvelles façons d'interpréter les éléments empiriques accumulés. D'autre part, le travail de terrain n'est jamais une opération purement technique, conduite rationnellement. La collecte de données empiriques est un travail contingent, dépendant de tout un ensemble de contraintes, notamment les compétences toujours évolutives du chercheur[216] ou la disponibilité des sources. Les pages qui suivent ne doivent donc pas être lues comme une méthode (digne d'être prescrite) mais, plus modestement, comme un retour sur le travail empirique : **il s'agit de rendre compte d'un parcours de recherche singulier, c'est-à-dire tout simplement de décrire ce qui a été fait.** Elles commencent par éclairer les objectifs en fonction desquels l'enquête a été conduite (§1) puis elles proposent un retour critique sur les techniques d'enquête employées (§2).

§1. Les objectifs de l'enquête

Avant de présenter des méthodes de l'enquête, il faut préciser **les objectifs qui ont guidé la réalisation de la thèse, et notamment du travail empirique**, quand bien même ils n'étaient pas encore clairement pensés et formulés. Pour revenir sur les intentions qui étaient au principe des investigations, il faut d'abord commencer par expliciter les conceptions qu'il faut appeler « épistémologiques » (même si employer cet adjectif donne beaucoup de dignité et de formalisme à des réflexions qui se manifestaient surtout sur le mode d'un sens pratique) qui ont forgé l'usage du « terrain » (A.). Puis, il faut rendre compte des circonstances qui ont conduit à réaliser un terrain monographique, et surtout à en expliciter les enjeux pour l'enquête ainsi produite (B.). Il est alors possible de préciser le type d'informations qui ont été ainsi recherchées (C.).

A. Les enjeux épistémologiques du travail empirique

L'intention initiale qui est au principe de ce travail a été de rendre compte du « pouvoir » des médias sur les politiques publiques. Autrement dit, **le travail de thèse a toujours consisté à élaborer une explication sociologique de ce phénomène, c'est-à-dire de produire un cadre conceptuel permettant d'en rendre intelligible chacune des manifestations partielles.** Son ambition est donc d'abord théorique, si l'on entend par théorie la définition relationnelle qu'en donne Norbert Elias dans le texte placée en exergue. Le travail de thèse a en effet consisté à établir un schéma conceptuel capable de mettre en relation un ensemble de phénomènes généralement pensés isolément et, ce faisant, d'en rendre compte : les effets

[216] L'enquête de terrain « *est aussi, et sans doute surtout, une affaire d'apprentissage, au sens où un apprenti apprend en faisant* ». Jean-Pierre Olivier de Sardan, « La politique du terrain. Sur la production des données en anthropologie », *Terrain*, n° 1, 1995, p. 74.

d'*agenda* et leurs limites, les logiques sociales de construction des problèmes publics, les évolutions du métier politique en rapport avec la médiatisation et la communication, les transformations managériales de l'État… Chercheurs, essayistes et « acteurs » ont beaucoup écrit sur la question de l'influence des médias sur les décisions publiques, mettant en avant une multitude d'éléments d'analyse qui apportent souvent un éclairage pertinent sur certains éléments de la réalité empirique mais apparaissent sans rapport entre eux. Plutôt que de choisir entre ces visions fragmentaires du problème, il est progressivement apparu nécessaire de les articuler afin de rendre intelligible un phénomène qui restait insaisissable. Ces efforts ont conduit à élaborer un système cohérent d'hypothèses. Celles-ci forment un cadre d'analyse apte à rendre compte, en les mettant en relation, des diverses manifestations partielles et substantielles de l'emprise du journalisme. De fait, la thèse se présente avant tout comme un travail d'élaboration théorique[217]. Toute proportion gardée, cette démarche se rapproche ainsi de celle de Michel Dobry – dont le récent retour analytique sur l'élaboration de son maître-livre a beaucoup aidé à mettre des mots sur des intuitions – à propos des crises politiques :

> *« L'ouvrage veut rendre compte de configurations de "faits" – les "crises politiques", que nous rangeons habituellement dans la catégorie des "événements" – mais il n'en offre pas de récit, ne raconte pas d'histoire, n'en restitue pas même la chronologie d'ensemble. Il traite de processus ou phénomènes souvent très lourds de conséquences pour les destins des sociétés aussi bien que des individus, et se refuse cependant à en expliquer les résultats, les issues, les effets.* »[218]

De façon analogue, **le travail de thèse vise à construire un cadre conceptuel permettant de penser ensemble une diversité de phénomènes sociaux, et non à faire le récit de ce que les médias ont fait à la gestion politico-administrative de la « vache folle ».** L'ambition est donc nomologique : la thèse s'efforce de construire un schème théorique capable de rendre compte, avec justesse, c'est-à-dire sans en surestimer ni sous-estimer la portée, d'un ensemble de faits associés au pouvoir des médias sur les politiques publiques. En d'autres termes, il s'agit d'une tentative, soumise à la critique, pour mettre au jour les principes structurants du processus qu'est l'emprise du journalisme. En conséquence, la description empirique, historique, de la médiatisation et/ou des politiques publiques de la « vache folle »

---

[217] Il faut préciser que la construction théorique qui est proposée, c'est-à-dire l'objectivation sociologique des phénomènes (leurs structures), ne doit pas être confondue avec la logique de la pratique, ce qui reviendrait à commettre l'erreur scolastique de considérer que les agents sociaux agissent réellement selon les logiques dégagées dans une modélisation sociologique. Par exemple, si l'analyse développée dans les chapitres suivant décrit des situations où les agents étatiques des politiques publiques opèrent un « choix » entre divers principes de sanctions des prises de position qu'ils réalisent, cela ne signifie pas que ces « choix » se présentent dans la pratique comme le sociologue les décrit sur le papier (*i.e.* avec connaissance pure et parfaite, thétique et complète, des options, des contraintes, des enjeux…).

[218] Michel Dobry, « Préface à l'édition de 2009 », *in* Michel Dobry, *Sociologie des crises politiques. La dynamique des mobilisations multisectorielles*, Paris : Presses de Sciences-Po, 2009 (3ème éd.), p. XII.

n'est pas un objectif prioritaire de ce travail. Il importe d'insister sur ce point car, comme le dit Michel Dobry, « *quelque chose de capital se joue dans la définition de ce qu'il y a à expliquer. C'est d'autant plus vrai que dans cette définition s'engouffre aussi, sur le mode de ce qui va de soi, de ce qui n'est pas questionnable, tout ce qui est incontrôlé dans nos préjugés ordinaires, nos expériences immédiates, nos sensations, nos rationalisations et justifications quotidiennes ; mais aussi ce qui n'est pas moins incontrôlé dans les découpages et frontières entre les catégories du langage ordinaire qu'il nous arrive si souvent et à si peu de frais d'élever à la dignité de "concepts"* »[219]. La définition de l'objectif de l'enquête est en effet liée aux prénotions du chercheur sur son objet. Il serait ainsi facile, dans une étude sur la construction journalistique du problème de la « vache folle », de reproduire les présupposés intellectualistes, mécanistes, médiacratiques et médiacentriques qui caractérisent la plupart des études dédiées à ces questions. Pour éviter ces biais, l'objectif est moins de prétendre à l'exhaustivité de la description empirique de la médiatisation de l'ESB que « *de s'en saisir au moyen d'un schème théorique qui, par sa portée générale, déborde amplement cette singularité* »[220], et veille à ne pas reproduire les erreurs que la critique bibliographique a permis d'identifier.

Cette définition de l'*explicandum*[221], est lourde de conséquences sur le travail de terrain. Cela tient au statut épistémologique hybride des sciences sociales, entre récit historique et raisonnement expérimental[222]. La description que Michel Dobry fait des enjeux empiriques de l'ambition nomologique de son analyse des crises politiques peut être reprise pour éclairer la démarche développée dans cette thèse :

> « *L'orientation de recherche définie ci-dessus conduit, condamne même, à abandonner une large partie de la richesse et de la complexité phénoménale des processus sociaux réels. Cette sélectivité, en fait, paraît inévitable. Loin de constituer un obstacle à l'intelligibilité de ces processus, elle en représente sans aucun doute l'une des conditions indispensables. Rien n'est plus absurde, dans notre discipline (…) que la tentation totaliste – l'explication totale de toute la réalité d'un "événement" tel qu'une crise politique – et c'est bien en mutilant cette réalité que l'on se donne quelques chances d'ajouter une plus-value de connaissances au stock de ce que les acteurs sociaux savent déjà* »[223].

Si la réalité « *ressort mutilée, appauvrie ou "réduite"* » de la description qui en est offerte dans les développements de la thèse, c'est qu'elle « *n'en retient arbitrairement que les quelques éléments qui serviront d'aliments abstraits (abstraits notamment de tout ce foisonnement) à la*

---

[219] Michel Dobry, « Préface à l'édition de 2009 », *op. cit.*, p. XXXI.
[220] *Ibid.*, p. XIII.
[221] C'est-à-dire « ce qu'il y a à expliquer ». *Ibid.*, p. XXX.
[222] Jean-Claude Passeron, *Le raisonnement sociologique : l'espace non-poppérien du raisonnement naturel*, Paris : Nathan, 1991, 408 p.
[223] Michel Dobry, *Sociologie des crises politiques. La dynamique des mobilisations multisectorielles*, Paris : Presses de la FNSP (Références), 1992 (1986), p. 46.

construction de l'explication »[224]. L'usage du terrain ne se définit donc pas par l'exhaustivité de la description empirique, mais par la capacité du modèle théorique élaboré à hiérarchiser la pertinence explicative des phénomènes décrits. Dans cette optique, la tentative de description de la médiatisation de la « vache folle », dans un ordre chronologique et avec un luxe de détails empiriques, ne serait qu'un « *simulacre* »[225], qui offrirait certes « *un solide bénéfice d'ordre* ornemental »[226], mais brouillerait la portée explicative de la théorie de l'emprise du journalisme sur l'action publique.

La démarche (pas toujours bien consciente d'elle-même) qui est au principe du travail de thèse a donc été hypothético-déductive : la collecte des éléments empiriques a toujours été guidée par l'analyse critique des théories du pouvoir des médias sur les politiques publiques. Ou, plus précisément, la critique bibliographique et le travail empirique ont été menés conjointement, dans un mouvement d'allers-retours continuels. **Les principes épistémologiques qui ont été progressivement dégagés au fil de l'appropriation de la littérature ont nourri des réflexes méthodologiques qui ont guidé le travail d'enquête.** Celui-ci s'est notamment toujours fondé sur une méfiance (qui procède davantage d'une disposition intériorisée que d'un principe explicitement pensé) par rapport à la démarche inductive[227]. Et l'on peut penser que ce réflexe a été salutaire tant le risque est grand, lorsqu'on s'aventure à théoriser sur le pouvoir des médias à partir des témoignages des acteurs, de reproduire les biais substantialistes, mécanistes et médiacratiques[228]. De ce point de vue, les recherches sur le pouvoir des médias sont sans doute l'un des exemples les plus évidents de cette « *malédiction des sciences de l'homme que d'avoir affaire à* un objet qui parle. *En effet, lorsque le sociologue entend tirer des faits la problématique et les concepts théoriques qui lui permettent de construire et d'analyser les faits, il risque toujours de les tirer de la bouche de ses informateurs* »[229] et donc de théoriser les analyses de sens commun, dont on sait l'importance qu'elles accordent au substantialisme, aux jugements moraux et, dans le cas spécifique du journalisme, au médiacratisme. La nécessité de construire l'objet de la recherche, contre la

---

[224] Michel Dobry, « Préface à l'édition de 2009 », *op. cit.*, p. XIV.

[225] C'est ainsi que Michel Dobry qualifie la tentative d'analyser la totalité d'un cas historique précis, comme la crise de mai 1968 : « *semblable visée d'épuisement total des enchaînements causaux d'une configuration historique de "faits" ou "événements" constitutifs d'une telle "crise" est, du point de vue de la démarche de connaissance, proprement absurde (et, par ailleurs, évidemment infaisable).* » Michel Dobry, « Préface à l'édition de 2009 », *op. cit.*, p. XXXVIII

[226] Michel Dobry, « Préface à l'édition de 2009 », *op. cit.*, p. XXXVIII.

[227] Michel Dobry dit bien les limites du « préjugé inductiviste » qui considère que l'« *accumulation progressive de "cas" analysés dans leur "profondeur" ou leur "totalité" factuelle finirait par engendrer d'elle-même (…) des hypothèses ayant une vague portée générale* » : il s'accompagne d'« une renonciation plus ou moins honteuse à l'ambition nomologique. » Michel Dobry, « Préface à l'édition de 2009 », *op. cit.*, p. XXXIX.

[228] On pense par exemple à la théorie de l'agenda que construit John Kingdon sur la base d'entretiens avec des responsables politiques et administratifs. John Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, *op. cit.*, 253 p.

[229] Pierre Bourdieu, Jean-Claude Chamboredon et Jean-Claude Passeron, *Le métier de sociologue*, *op. cit.*, p. 56.

« *démission empiriste* »[230], implique donc de mutiler la réalité pour mieux la modéliser, au lieu d'en fournir une riche description.

Dans cette optique, les enjeux du travail empirique doivent être précisés. **La validation empirique d'un schème théorique qui articule un ensemble de propositions réside dans la mise à l'épreuve de l'ensemble *en tant qu'ensemble*, et non dans la vérification empirique intensive de chacune des propositions**[231]. L'effort, souvent démesuré, pour valider par l'empirie chacune des hypothèses d'un modèle théorique, mais en cherchant à les démontrer isolément les unes des autres[232], ne permet pas de se prononcer sur la puissance explicative du modèle lui-même[233]. Dans le cas d'un cadre conceptuel systémique, l'administration de la preuve « *ne se satisfait pas du constat que ses propositions sont "confirmées" ou corroborées par les observations empiriques ou les "faits" (mais elles le sont), ou du constat que ces observations ou "faits" ne sont pas contradictoires avec elles (elles ne le sont pas). Son régime de faillibilité comporte en plus deux autres éléments, plus importants.* »[234] Le premier élément de mise à l'épreuve empirique de la théorie réside dans ce que l'on pourrait appeler l'avantage heuristique comparatif. Le recours aux matériaux historiques vise alors à « *montrer que le système théorique et les propositions (…)* expliquent mieux *et* davantage *la réalité [des faits sociaux pris pour objets] que ne le font d'autres théories ou proto-théories* »[235]. La fonction probatoire du terrain consiste à fournir des « *tests critiques ou décisifs* »[236]. Le second élément permettant d'attester de la puissance heuristique de la théorie est sa capacité à trouver des prolongements sur d'autres terrains.

La démarche empirique sur laquelle se fonde cette thèse condamne donc à décevoir tous les lecteurs qui ne jurent et ne jugent que par la richesse du matériau collecté et restitué (« mis en valeur » comme on dit) dans la thèse. Pour citer une dernière fois Michel Dobry, « *l'incompréhension à laquelle peut se heurter cette démarche provient en très large part du bon vieux*

---

[230] *Ibid.*, p. 51

[231] Sur la nécessité d'une « vérification systématique » d'un « système de propositions », *Ibid.*, p. 88-92.

[232] Pour Michel Dobry, il s'agit d'un « falsificationnisme vulgaire, *qui consiste à "tester", séparément les unes des autres, de façon décousue, des propositions isolées, orphelines, dégagées chacune sur le mode de* l'adhocisme *(le terme est de Popper) à partir de données qui lui sont propres, les données mêmes qui vont servir, en retour, de façon superbement circulaire, à "tester" individuellement chacune de ces propositions.* » Michel Dobry, « Préface à l'édition de 2009 », *op. cit.*, p. XXXIX.

[233] Luc Boltanski ne dit pas autre chose lorsqu'il revient, dans une postface écrite à l'occasion d'une réédition, sur la genèse de *La souffrance à distance* : « *c'est en effet seulement en mettant un cadre théorique à l'épreuve de nouveaux objets, et, particulièrement, en le confrontant à des objets qui lui résistent, que l'ont peut espérer lui faire rendre ce dont il est capable (au risque, parfois, de lui faire rendre l'âme), à condition toutefois d'accepter de le modifier et de l'amender au lieu d'avoir comme souci principal de montrer qu'il marche à tout coup et dans tous les cas* ». Luc Boltanski, *La souffrance à distance. Morale humanitaire, médias et politique*, Paris : Gallimard (Folio essais), 2007 (1993), p. 437-438.

[234] Michel Dobry, « Préface à l'édition de 2009 », *op. cit.*, p. XXXIX.

[235] *Ibid.*, p. XL.

[236] « Ils sont décisifs en ce qu'ils permettent de trancher, de discriminer, entre deux ou, beaucoup plus rarement, entre plusieurs théories. » *Ibid.*, p. XL.

positivisme, *souvent inconscient, de nombre de* social scientists, *qui veut que la théorie ressemble en tous points aux "données" qu'elle cherche à expliquer, qu'elle soit le miroir ou le décalque de la réalité telle que nous la percevons, que tous ses concepts soient directement "opératoires" et que les "faits parlent" d'eux-mêmes* »[237]. À l'opposé de cette tentative de reconstitution du réel dans le texte de la thèse, **le travail de terrain a consisté à collecter des éléments d'information, en privilégiant la diversité des sources et des matériaux à la systématicité de l'une ou l'autre des opérations de recherche, dans l'optique de couvrir empiriquement, d'une façon ou d'une autre tout l'espace des propositions dont cette thèse est faite.**

B. *Le « choix » de la monographie et ses implications*

Au risque de disconvenir aux règles de la bienséance scientifique, il faut avouer que le choix du terrain sur lequel a été mise à l'épreuve la question du pouvoir des médias sur les politiques publiques doit davantage au hasard des circonstances qu'à une longue réflexion sur la pertinence heuristique du cas retenu ou même à un attrait personnel. Au moment de réfléchir à un projet de thèse, au cours de l'année de DEA, une enquête sur la gestion

---

[237] *Ibid.*, p. XIV.

On pourrait aussi, à l'appui de l'usage du terrain qui a nourri ce travail de thèse, citer les propos de Pierre Bourdieu en introduction de son séminaire de recherche à l'École des hautes études en science sociales, en octobre 1987 :

« S'il est vrai que le réel est relationnel, il peut se faire que je ne sache rien d'une institution sur laquelle je crois tout savoir parce qu'elle n'est rien en dehors de ses relations avec le tout.

D'où les problèmes de stratégie que l'on rencontre toujours, et qui reviendront sans cesse dans nos discussions de projets de recherche : est-ce qu'il vaut mieux étudier extensivement l'ensemble des éléments pertinents de l'objet construit ou bien étudier intensivement un fragment limité de cet ensemble théorique dépourvu de justification scientifique ? Le choix le plus approuvé socialement, au nom d'une idée naïvement positiviste de la précision et du « sérieux », est le second : celui d'étudier "à fond un objet bien précis, bien circonscrit", comme disent les directeurs de thèse. (Il serait trop facile de montrer comment des vertus petites-bourgeoises de "prudence", de "sérieux", d'"honnêteté", etc., qui pourraient s'exercer aussi bien dans la gestion d'une comptabilité commerciale ou d'un emploi administratif, se transmuent ici en « méthode scientifique »).

Dans la pratique, on verra se poser la question des limites du champ, question d'apparence positiviste à laquelle on peut donner une réponse théorique (la limite d'un champ est la limite de ses effets, ou, dans l'autre sens, un agent ou une institution fait partie d'un champ dans la mesure où il y subit et y produit des effets), réponse qui pourra orienter les stratégies de recherche visant à établir des réponses de fait. Avec pour conséquence le fait qu'on se trouvera presque toujours affronté à l'alternative de l'analyse intensive d'une fraction pratiquement saisissable de l'objet et de l'analyse extensive de l'objet véritable. Mais le profit scientifique qu'il y a à connaître l'espace à l'intérieur duquel on a isolé l'objet étudié (par exemple une école particulière) et que l'on doit essaye de saisir, même grossièrement, et même, faute de mieux, avec des données de seconde main, réside en ce que, sachant ce qu'on fait et ce qu'il en est de la réalité dont on a *abstrait* un fragment, on peut au moins dessiner les grandes lignes de force de l'espace dont la contrainte s'exerce sur le point considéré (un peu à la façon des architectes du XIXème siècle, qui faisaient d'admirables esquisses au fusain de l'ensemble de l'édifice à l'intérieur duquel se trouvait située la partie qu'ils voulaient figurer en détail). Et surtout, on ne risque pas de chercher (et de "trouver") dans le fragment étudié des mécanismes ou des principes qui sont en réalité extérieurs à lui, dans ses relations avec d'autres objets. »

Pierre Bourdieu, *Réponses. Pour une anthropologie réflexive*, Paris : Seuil (Libre examen), 1992, p. 203-204.

politico-administrative de l'ESB démarrait au CERAPS[238], et il m'a été proposé de m'y associer. L'intention initiale était de procéder à une comparaison ; l'ESB constituerait un premier cas, un second devait porter sur les politiques de sécurité publique[239]. Accaparé par la recherche sur la « vache folle », j'ai progressivement abandonné l'idée du terrain sur l'insécurité et finalement fait le « choix » d'une monographie.

Concentrer les investigations sur le terrain de la « vache folle » (encadré 0.3.) présentait tout compte fait deux avantages. D'abord, il offrait de **travailler sur un problème à propos duquel je n'avais pas d'opinion préconstituée contre laquelle il aurait fallu lutter** (ce qui n'était pas le cas pour le second terrain, envisagé autant pour des raisons politiques que scientifiques). Indifférent au problème de l'ESB en tant que tel, je pouvais me concentrer sur les mécanismes sociaux qui font que les médias semblent devenus incontournables dans la conduite des politiques publiques. Ensuite, le grand intérêt de travailler sur la « vache folle » résidait dans le fait de **pouvoir s'appuyer, tant théoriquement qu'empiriquement, sur deux thèses importantes, récemment soutenues et portant sur des objets relativement proches**, en l'occurrence des scandales de santé publique où les médias occupent une place centrale. Dans une thèse soutenue en 1997, Dominique Marchetti[240] a mené, à partir de « l'affaire » du « sang contaminé », une analyse systématique du fonctionnement du champ journalistique et de ses rapports à d'autres espaces sociaux. En 2000, Emmanuel Henry[241] a été l'un des premiers à étudier la construction sociale d'un problème où les médias ont joué un rôle déterminant – le « scandale » de l'exposition à l'amiante (et du risque de cancers afférents) –, sa mise à l'*agenda* politique et les décisions politiques qui en découlent. Cette focalisation sur les terrains des crises sanitaires n'est d'ailleurs sans doute pas un hasard : le développement de ces affaires de santé publique est exemplaire des transformations actuelles du journalisme et de l'action publique, si bien qu'elles rendent particulièrement saillante la question du pouvoir des médias sur l'action publique.

---

[238] Le CERAPS a obtenu un important financement pour une enquête portant sur « La gestion politico-administrative des maladies à prions : le cas de l'ESB. Contribution à la sociologie comparée de l'action publique ». Celle-ci s'inscrivait dans un plan financement de recherches sur les maladies à prion, lancé au lendemain de la crise française de la « vache folle » de 2000 (GIS « Infections à prions »). Ce financement a permis la réalisation d'une vaste enquête par questionnaire. Cette recherche a été dirigée par Pierre Mathiot, et principalement réalisée par Thomas Alam et moi-même. Elle a aussi bénéficié de l'aide de Candy Laigle (pour la recherche des adresses des enquêtés), de Marc Deman, Younès Haddadi et Jérôme Godard (pour la constitution des enveloppes) et d'Édith Pageaux pour le codage du questionnaire. Le GIS « Infections à prions » ayant disparu avant la fin de l'enquête, celle-ci n'a pas donné lieu à la remise d'un rapport de recherche. Les résultats principaux sont constitués par la thèse de Thomas Alam (*Quand la vache folle retrouve son champ*, *op. cit.*) et le présent travail.

[239] À l'omniprésence du thème de l'insécurité dans les médias, à la veille de l'élection présidentielle de 2002, semblait répondre des politiques toujours plus sécuritaires.

[240] Dominique Marchetti, *Contribution à une sociologie des transformations du champ journalistique*, *op. cit.*, 1997.

[241] Emmanuel Henry, *Un scandale improbable*, *op. cit.*

➢ **Encadré 0.4. Les délimitations du « terrain » d'enquête : la gestion politico-administrative de l'ESB en France (1989-2002).**

Le pouvoir des médias sur les politiques publiques est étudié au prisme du cas de la gestion politico-administrative de la maladie de la « vache folle ». Les principales mesures qui constituent ces politiques publiques ont été décrites ailleurs[242], mais cela ne suffit pas à définir le terrain. Par-delà le contenu des mesures produites, celui-ci est avant tout un processus social, dont il est nécessaire de préciser, et surtout de justifier, les délimitations.

Chronologiquement, les processus d'action publique sur lesquels repose cette thèse sont difficiles à borner précisément. Les mesures et les agents étudiés correspondent à la période 1989-2002[243]. C'est en 1989 que sont prises les premières mesures en France ; à l'inverse, certaines des mesures les plus caractéristiques de la gestion de la crise (notamment l'embargo sur la viande britannique et l'abattage total des troupeaux où un animal malade est détecté) sont levées en 2002. Au total, **cela revient à travailler *ex post*, sur des événements déjà anciens, ce qui pose évidemment des problèmes empiriques**. Il a notamment été impossible d'observer le travail des journalistes ou des agents des politiques *en train de se faire*, comme il est de bonne méthode de le faire[244]. Le caractère révolu du terrain, qui peut être source de limitation (et de lamentation) méthodologique, offre aussi quelques avantages : par exemple, travailler sur un événement passé a permis d'étudier la trajectoire professionnelle des gestionnaires de la crise après celle-ci, et d'y trouver un indice sur la perception sociale (positive ou négative) de la façon dont ils l'ont gérée.

Géographiquement, **le terrain se limite aux seules politiques publiques françaises**. On pourrait objecter (à juste titre) que l'on ne peut guère comprendre les politiques relatives à l'ESB sans prendre en compte ce qui s'est passé en Grande-Bretagne, où la maladie est apparue et a connu une ampleur bien supérieure à celle qu'elle a prise en France ; et surtout au niveau de l'Union Européenne et de quelques autres institutions internationales, qui ont eu un rôle central dans la production de mesures pour gérer l'épizootie et ses conséquences humaines et économiques. Le choix d'un terrain plus circonscrit s'explique précisément par ce que l'objectif de la thèse n'est pas de rendre compte de la gestion publique de ce problème, ce qui aurait effectivement nécessité une certaine exhaustivité (pour pouvoir notamment mesurer l'importance relative de certaines solutions, de certains agents, de certains facteurs explicatifs)[245], mais d'expliciter et d'expliquer ce que la médiatisation fait à la production de politiques publiques, ce qui requiert moins de pouvoir embrasser

---

[242] Voir la « chronique du problème de la "vache folle" et de ses politiques publiques en France », p. 23.

[243] Quelques références sont faites toutefois à des épisodes situés avant et après cet intervalle.

[244] Inversement, la séquence étudiée n'est pas suffisamment ancienne pour que les procédures judiciaires soient closes au moment de l'enquête ou que les archives soient disponibles, ce qui aurait facilité le travail.

[245] Faire la sociologie des politiques publiques relatives à l'ESB exigerait de s'intéresser à une configuration beaucoup plus vaste d'agents et de groupes sociaux : les services et les responsables politiques de la Commission européenne, ceux de la Grande-Bretagne mais aussi d'autres États européens impliqués dans ce problème (Allemagne, Suisse, Belgique, Portugal…), des groupes d'intérêt divers (des syndicats agricoles aux représentants des industries agro-alimentaires en passant par les associations de consommateurs), différentes catégories d'experts…
Sur ce sujet, voir le travail de Thomas Alam, *Quand la vache folle retrouve son champ. op. cit.*.

l'ensemble des mesures produites que de pouvoir entrer avec suffisamment de précision dans le *modus operandi* de certaines décisions.

Socialement, et institutionnellement, l'étude des politiques publiques est limitée à la seule action de l'État, et même, plus précisément, à certaines de ses fractions. Les investigations ont d'abord porté sur la direction générale de l'Alimentation (ministère de l'Agriculture), la direction générale de la Concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (ministère des Finances) et la direction générale de la Santé (ministère de la Santé), qui sont les trois principales administrations à avoir pris en charge les problèmes posés par l'ESB. Ce sont surtout les directeurs et sous-directeurs, ainsi que les chefs de bureau directement concernés par la gestion de la « vache folle » ou des médias qui ont retenu l'attention. La direction des Douanes (ministère des Finances) et le ministère de l'Environnement, qui sont (marginalement) intervenus dans la gestion de l'ESB mais sans réellement prendre part à la définition des politiques publiques, n'ont pas retenu l'attention. À mesure que l'étude du champ politique s'imposait à l'analyse, il a fallu, en plus de ces administrations, collecter des informations sur quelques institutions : les trois ministres concernés, le Premier ministre (et leurs entourages, c'est-à-dire leurs conseillers pour les questions sanitaire ou agricoles, ainsi que ceux chargés de la communication) et le Parlement (notamment ceux qui, lors des commissions d'enquête ou du travail législatif, ont été très investis sur la question de l'ESB)… Là encore, on pourrait reprocher une délimitation du terrain excessivement simplificatrice. Elle conduit en particulier à poser un regard très « statocentrique », aveugle à l'activité de groupes mobilisés, sur l'action publique. L'objection semble ici en partie infondée dans la mesure où l'objectif de la thèse n'est pas d'expliquer de façon exhaustive les politiques publiques de gestion de l'ESB, mais de comprendre comment l'État agit sous l'emprise de la médiatisation[246].

On l'a dit, le « choix » de procéder par une monographie sur les politiques de sécurité sanitaire des aliments a été très contingent. Reconnaître le poids des circonstances dans le travail empirique ne doit pas toutefois empêcher de s'efforcer d'en contrôler les effets, ou, au moins, d'en expliciter les enjeux. **L'usage de la monographie, et l'analyse de sa portée et de ses limites, ne peut se comprendre qu'en comparaison des autres stratégies possibles pour le travail de terrain.** Trois principales options paraissent possibles pour explorer la problématique du pouvoir des médias sur les politiques publiques.

Une première option consiste à mener un travail de terrain général et au présent. Sans focaliser l'enquête sur la gestion politico-administrative d'un problème particulier (et donc

[246] Si, dans le cadre d'une sociologie de l'emprise du journalisme sur l'action publique, il n'a pas semblé utile de porter la même attention à tous ces agents qu'à ceux qui constituent l'État (responsables de l'exécutif, parlementaires, administrations…), c'est que, comme le dit Jean-Michel Eymeri, ces derniers en restent les « joueurs principaux ». Il convient de se méfier de « *la propension de l'analyse des politiques publiques à déconstruire analytiquement l'objet étatique, au point parfois d'en perdre de vue l'épaisseur institutionnelle, historique et humaine.* » Jean-Michel Eymeri, « Pour une sociologie politique comparée des institutions et de l'action publiques », *op. cit.*, p. 279 et p. 269.

sans limiter *a priori* le nombre d'institutions étudiées), il s'agit de mettre au jour les règles sociales de la prise en compte des transactions avec le champ journalistique à l'échelle de l'État. En étudiant les usages des médias de tous les agents politiques et administratifs en position de faire les politiques publiques au moment de l'enquête, ou d'un échantillon tendant à la représentativité de ces agents (l'exhaustivité étant impossible), on se donne les moyens d'une observation directe des pratiques (si tant est que l'accès personnel au terrain soit possible sur ce sujet sensible). Par ailleurs, on produit une analyse à portée générale, dans la mesure où elle mettrait en évidence des règles sociales déconnectées d'un cas particulier[247]. Pour séduisantes que soient ces analyses systématiques, elles semblent moins appropriées qu'une étude sur une politique publique particulière lorsqu'il s'agit de mettre en évidence les modalités de l'emprise du journalisme sur l'action publique, notamment parce que la description des pratiques et des interactions obtenue en entretiens se fait en toute généralité, donc avec un risque d'idéalisation, de surévaluation ou de sous-évaluation. À l'inverse, ancrer l'analyse sur un cas, la production d'une politique publique particulière, permet d'éviter en entretiens des discours trop généraux, et plus généralement de tester ces analyses abstraites à l'aune de ce cas, ce qui peut conduire à les reformuler. Mais cela implique alors de travailler sur une politique *faite*, tant observer des politiques *en train de se faire* est difficile (sauf à occuper une position d'observation tout à fait rare[248]).

Une deuxième option consiste à mener un travail comparatif. Travailler sur plusieurs cas permet de distinguer les tendances générales des situations singulières. En toute pureté méthodologique, cette stratégie comparatiste est la meilleure option possible pour saisir ce que les médias font à l'action publique[249]. L'absence de comparaison entre plusieurs « terrains » peut sembler gênante pour l'administration de la preuve et pour toute tentative de montée en généralité. Mais cette enquête comparative sur plusieurs terrains explorés de façon approfondie était matériellement impossible à mener dans le cadre d'une thèse. Il aurait fallu se contenter d'un comparatisme de survol, fondé sur des données statistiques ou des analyses de seconde main, et sur la reprise d'une problématique déjà bien balisée par la

---

[247] C'est par exemple ce que font Jean-Michel Eymeri (« Frontière ou marches ? De la contribution de la haute administration à la production du politique », *in* Jacques Lagroye (dir.), *La politisation*, Paris : Belin (Socio-histoires), 2003, p. 47-77) et Alexandre Siné (*L'ordre budgétaire. L'économie politique des dépenses de l'État*, Paris : Économica (Études politiques), 2006, 405 p.) dans leurs études du fonctionnement des institutions ministérielles.

[248] On pense par exemple à l'observation du processus de création de l'AFSSA qu'a pu faire Christophe Clergeau en étant chef de cabinet du ministre de l'Agriculture. Voir notamment Christophe Clergeau, *Le processus de création de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments. Généalogie, genèse et adoption d'une proposition de loi*, Rapport d'étape, ENSA Rennes-Science Po Paris (CEVIPOF), 2000, 176 p.

[249] Comme le rappelle Émile Durkheim, « nous n'avons qu'un moyen de démontrer qu'un phénomène est cause d'un autre, c'est de comparer les cas où ils sont simultanément présents ou absents et de chercher si les variations qu'ils présentent dans ces différentes combinaisons de circonstances témoignent que l'un dépend de l'autre » Émile Durkheim, *Les règles de la méthode sociologique*, Paris : PUF (Quadrige), 1997 (1937) p. 124.

littérature. En l'occurrence, cela revenait à s'inscrire dans la seule problématique disponible pour ce type de recherche, celle de l'*agenda-setting*, dont on a déjà souligné les limites et pour laquelle les rendements d'une étude de plus sur un « marché » scientifique déjà saturé paraissent faibles. Or, l'objectif de ce travail n'a en effet jamais été de mesurer *si* ou *dans quelle mesure* les médias font les politiques publiques mais de mettre en évidence les mécanismes et les conditions sociales de possibilité d'un tel phénomène. En d'autres termes, il ne s'agissait pas de tenter de jauger la fréquence ou la force d'une relation de causalité, à la différence des approches quantitativistes sur les effets d'*agenda*, mais plutôt de découvrir les propriétés pertinentes de la relation médias / politiques publiques.

Une dernière option, pour le travail de terrain, consiste donc à mener un travail monographique approfondi. Plutôt que de multiplier les cas, il a paru nécessaire d'investir dans le travail exploratoire pour parvenir à caractériser l'emprise des médias sur l'action publique, c'est-à-dire pour en mettre au jour les modalités sociales. En effet, l'élaboration d'une représentation à peu près complète de ce que sont ces politiques de gestion de l'ESB – condition nécessaire pour ne pas se contenter de disserter sur les deux ou trois principales mesures emblématiques auxquelles on assimile généralement la gestion politique de la maladie de la « vache folle »[250] –, tout comme la délimitation de l'espace des agents efficients dans l'usage de l'accès aux médias dans le cadre de la production des politiques (et pas seulement ceux qui les annoncent officiellement), et donc la construction du modèle d'explication sociologique de l'emprise du journalisme sur l'action publique, sont données par la logique d'exploration du terrain propre à la monographie. Par exemple, l'objectivation des agents intervenant d'une façon ou d'une autre dans ce processus s'est progressivement élargie au fur et à mesure que des noms ou des fonctions étaient cités en entretiens, dans des archives ou des articles de presse. Au-delà des individus, ce sont des rôles sociaux qui ont été ainsi intégrés à l'analyse. Comme le dit Pierre Bourdieu, la construction de l'objet repose sur « *un mouvement constant de va-et-vient entre le repérage des agents socialement désignés comme "importants" et l'explicitation des principes pratiquement engagés dans ce repérage ; ce qui permet de donner peu à peu à ce dernier une précision et une rigueur qu'il n'a pas nécessairement dans la pratique.* »[251] Le choix de la monographie, en incitant à une exploration inlassable du petit microcosme d'agents étatiques intervenant sur les politiques de gestion de la « vache folle », a permis de dessiner progressivement les contours de l'objet, au-delà de la vision préconçue que je pouvais en avoir initialement. S'il est impossible de revendiquer une parfaite exhaustivité dans cette recension des rôles politiques ou administratifs impliqués dans

[250] Ce qui avait l'inconvénient fondamental de réduire les politiques publiques étudiées sous l'angle de la médiatisation aux politiques les plus médiatisées.

[251] Pierre Bourdieu, *Les structures sociales de l'économie*, Paris : Seuil (Liber), 2000, p. 125.

l'usage de l'accès aux médias dans le cadre de l'action publique, il est très raisonnable de penser que l'objet tel qu'il est finalement construit ne souffre pas d'un manque *socio-logique* majeur, c'est-à-dire qu'une partie déterminante des agents (et donc des mécanismes) sociaux efficients resterait inconnue.

De façon plus générale, si ce travail peut avoir quelque apport heuristique, par-delà la singularité empirique de la monographie, c'est en parvenant à dégager de nouvelles façons de penser le pouvoir des médias sur les politiques publiques, c'est-à-dire en construisant, à partir d'un cas particulier, un modèle d'analyse plus réaliste de la causalité entre médiatisation et prise de décision politico-administrative[252]. Dans cette perspective, « *dire qu'on ne peut pas généraliser les résultats des enquêtes monographiques au-delà des cas étudiés, c'est confondre la généralisation* empirique *des résultats avec la généralisation* théorique *d'un schème d'analyse ou d'un modèle explicatif qui a été construit à propos d'un cas empirique et concret.* »[253] Pour ne pas céder à l'illusion d'une généralisation empirique, il est impératif de saisir la singularité du cas étudié dans cette monographie.

Il va sans dire que la gestion politico-administrative de l'ESB en France ne saurait être considérée comme un cas « représentatif », « neutre » ou « moyen » du pouvoir des médias sur les politiques publiques. Cela tient en grande partie à ce que cette question est appréhendée à partir d'une « crise » sanitaire[254], c'est-à-dire d'un état très particulier des relations entre journalistes et agents de ces politiques[255]. La « crise » de la « vache folle » se caractérise ainsi par la médiatisation très intense du problème traité et par l'exacerbation de la sensibilité des gouvernants à cette médiatisation. Les rapports de pouvoir entre journalistes et agents des politiques publiques sont ici comme « densifiés », investis par ces agents d'une importance d'autant plus grande qu'ils les maîtrisent moins. Cette singularité du cas interdit toute généralité hâtive sur la capacité des médias à peser sur l'action

---

[252] Un tel travail exploratoire semble devoir précéder toute tentative de montée en généralité fondée sur la mesure statistique de la fréquence du problème, ne serait-ce que pour bâtir des indicateurs pertinents, faute de quoi, on se condamnerait peu ou prou à reproduire sous des formes savantes (en l'occurrence statistiques) des représentations de sens commun sur le pouvoir des médias sur les politiques publiques.

[253] Patrick Champagne, *Faire l'opinion*, *op. cit.*, p. 37. Voir aussi Patrick Champagne, « Statistique, monographie et groupes sociaux », *Études dédiées à Madeleine Grawitz*, Paris : Dalloz, 1982, p. 3-16.

[254] Sans cet angle, les principes généraux dégagés par l'analyse monographique du pouvoir des médias sur les politiques publiques dans les « crises » de la « vache folle » semblent pertinents pour rendre compte des propriétés de la gestion politico-administrative sous l'emprise des médias d'autres « crises » sanitaires, par exemple la « canicule » de l'été 2003, l'épizootie de grippe aviaire en 2005 ou l'épidémie de grippe A H1N1 à l'hiver 2009-2010.

[255] La difficulté est la même, sans doute, pour toute forme de « crise » (politique, diplomatique…), et plus généralement, pour tous les événements qui sont, pour reprendre les termes d'Harvey Molotch et Marylin lester, promus par les « monteurs » (*i.e.* les journalistes) et non les « effecteurs » (*i.e.* les « acteurs »), c'est-à-dire ceux qui relèvent du scandale ou de l'accident (à la différence des événements routiniers ou de la « serendipity » – les « heureux hasards » – dont la médiatisation est le fruit du travail des sources d'information). Harvey Molotch et Marylin Lester, « Informer : une conduite délibérée », *op. cit.*, p. 23-41

publique, car cette capacité y est sans doute exceptionnellement grande. Mais loin d'être une limitation, **cette spécificité peut être perçue comme une ressource, dans la mesure où elle grossit et rend plus visibles les traits pertinents de l'emprise du journalisme sur l'action publique.** Le cas de la « vache folle » fonctionne un peu comme un idéaltype de l'emprise des médias sur l'action publique, à cette différence près qu'il s'agit d'un cas réel et non d'une construction intellectuelle. Les pratiques induites par la médiatisation sont plus nombreuses, peut-être aussi plus grossières, les conditions de possibilité sont plus visibles, etc. Comme le rappellent Harvey Molotch et Marylin Lester, il est intéressant de travailler sur ces événements qui échappent à la routine car ils donnent à voir ce qui d'habitude reste occulté[256]. La solution consiste alors à tenir ces événements pour ce qu'ils sont (des situations particulières) et à bâtir un cadre d'analyse apte à rendre compte de ces situations critiques comme un cas particulier d'un phénomène plus vaste[257].

Dans cette perspective, le terrain de la « vache folle » n'est pas aussi monographique qu'il y paraît. En effet, sauf à entretenir une représentation excessivement macroscopique, déshistoricisée et homogénéisante de l'action publique, on ne peut manquer d'observer dans cet ensemble de politiques publiques une diversité de « cas ». Le problème de l'ESB présente la particularité d'avoir donné lieu, en France, à deux « crises », en mars-juin 1996 et en octobre-décembre 2000. Ces deux périodes de forte médiatisation du problème, relativement rapprochées, offrent d'intéressantes possibilités de comparaison. Plus encore, les importantes variations de l'intensité de l'attention médiatique, entre ces « crises » et les périodes de routines plus ou moins préservées des logiques de la médiatisation, permettent de contraster les situations d'interdépendance entre l'action publique et le journalisme. **La monographie sur la « vache folle » n'interdit donc pas de procéder à des comparaisons.** En offrant la possibilité de faire varier les cas, et notamment en diversifiant les situations en fonction des modalités et du degré d'intrusion du champ journalistique sur les processus décisionnels, elle permet de mettre à l'épreuve et donc d'affiner un schéma explicatif général.

---

[256] Harvey Molotch et Marylin Lester, « Informer : une conduite délibérée », *op. cit.*, p. 36.

[257] Suivant en cela « l'hypothèse de continuité » défendue par Michel Dobry (*Sociologie des crises politiques*, *op. cit.*, p. 14 et suiv.), il faut se donner les moyens de penser avec le même schème théorique les situations de « crise » et les situations routinières. Plus précisément, le postulat est qu'il n'y pas de différence de « nature » (sociologique) entre l'action publique en période critique et celle en période routinière ; simplement, les épisodes critiques rendent plus visibles les mécanismes de l'emprise du journalisme sur l'action publique parce qu'ils les intensifient (par exemple avec une intervention plus systématique dans la décision des agents politiques – ministres…– qui sont les plus dépendants des médias). Dans cette logique, la mise en « crise » d'un problème (*i.e.* le fait que la conjoncture soit perçue comme une « crise » par les « décideurs ») doit être pensée comme un facteur conjoncturel de la prise en compte des jeux et enjeux médiatiques dans les décisions publiques par les agents politiques et administratifs.

C. *La nature des informations recherchées*

Dans le cadre de cette monographie, le travail empirique a suivi des préoccupations permanentes, qui ont donné une certaine cohérence à l'enquête, quand bien même certains de ces principes étaient, pendant un temps, davantage intuitifs que clairement formulés. Il donc paraît nécessaire, pour comprendre la logique du travail de terrain, d'expliciter les objectifs qui l'ont guidé. La conduite des entretiens, la consultation des archives, la constitution et l'analyse du corpus, le recueil de données biographiques et l'accumulation de diverses autres informations, répondent à deux interrogations (pour ne pas dire deux obsessions) principales : **reconstituer les conditions matérielles et sociales du travail de production des politiques publiques, et repérer les usages des médias que font les agents étatiques des politiques publiques.**

Pour comprendre ce que les médias font aux politiques publiques, il a paru nécessaire dès le début de la thèse de savoir très précisément et sociologiquement comment se font les politiques publiques. Par réaction aux analyses macroscopiques et désincarnées qui dominent l'étude des politiques publiques, le travail d'enquête s'est efforcé de reconstituer le processus décisionnel avec le plus de réalisme sociologique possible. Pareille tentative se condamne par avance à être incomplète, tant il est impossible de proposer une sociologie exhaustive du comportement de chacun des agents impliqués d'une façon ou d'une autre dans l'action publique. Mais au moins elle a permis de franchir le pas qui consiste à prêter une attention réelle à ce que font pratiquement les agents qui fabriquent les politiques publiques. Pour ce faire, les chronologies officielles des décisions et les récits journalistiques plus ou moins détaillés des circonstances de telle ou telle prise de décision ont été recoupés avec les informations recueillies en entretiens (sans cesse ramenés vers la restitution des circonstances précises de production des décisions) ou dans des archives. Il s'agissait notamment de **reconstituer les conditions matérielles et sociales du travail politico-administratif, c'est-à-dire la situation de chaque agent dans l'espace des possibles politiques ou administratifs, l'espace des prises de position qui s'offre à cet agent, et les dispositions qui peuvent expliquer ses prises de position.** Pour le dire très simplement, plutôt que de considérer les décisions publiques comme un donné, les investigations étaient guidées par une série de questions : qui a agi ? quand ? selon quelle perception de la situation à un moment donné ? avec quelle intention ? selon quelles modalités (formes spécifique des prises de position, type de mesures, instruments d'action publique…) ? selon quelle logique d'action (*i.e.* en fonction de quels enjeux spécifiques, de quel type de concurrence entre pairs) ? au sein de quelle structure institutionnelle et sociale ? avec quelles ressources ? etc. C'est avec ces questions présentes à l'esprit qu'ont été constitués et interrogés les matériaux empiriques de l'enquête.

La seconde ligne directrice du travail empirique était de cerner le rapport que les agents étudiés entretiennent avec les médias, c'est-à-dire ce qu'ils en font dans le cadre de leurs activités et en quoi cela pèse sur leurs pratiques. Parmi les principaux objectifs qui orientaient plus ou moins explicitement le travail de terrain figurait la mise en évidence des formes symboliques et matérielles de prise en compte des « contraintes » médiatiques par les agents des politiques publiques. En d'autres termes, il s'agissait de découvrir dans le travail des agents politiques ou administratifs les traces des activités journalistiques, c'est-à-dire les catégories de perception et de jugement des problèmes, mais aussi les pratiques des journalistes[258]. **Les investigations visaient donc à comprendre comment ce travail journalistique est perçu par les agents des politiques publiques, ou, plus précisément, comment ils s'y trouvent confrontés dans leur travail quotidien.** Quels rapports entretiennent-ils aux schèmes cognitifs et normatifs « médiatiques » ? Que représente pour eux l'accès aux médias[259] ? Quelles ressources et quelles pratiques y investissent-ils ? Comment cet impératif est-il institué (dans des services de communication, des cellules de crise, des rôles de communicateurs, des routines de travail…) ? Ces questions ont été au principe des opérations pratiques dont est faite l'enquête.

S'il fallait résumer en une phrase l'objectif de l'enquête, on peut donc estimer qu'en dépit de son ancrage monographique, cette thèse aurait assez fait si elle emportait la conviction du lecteur dans sa tentative d'une articulation originale et éprouvée empiriquement de schèmes théoriques qui ont été peu rapprochés jusqu'à aujourd'hui (principalement la sociologie du journalisme et celle de l'action publique), permettant de rendre intelligibles d'autres cas que celui qui a servi à son élaboration[260].

---

[258] Pour ce faire, il fallait faire (succinctement, en s'appuyant sur des travaux existants) la sociologie du travail journalistique à propos de l'ESB, non pour expliquer la couverture médiatique des crises de la « vache folle », mais pour en faire apparaître les principales propriétés et essayer de les déceler dans les activités de l'action publique.

[259] Par exemple, une analyse des trajectoires sociales et professionnelles des agents avant et après les « crises » de 1996 ou de 2000 aide à comprendre pour qui et pourquoi la visibilité médiatique peut être une ressource.

[260] Dans le cadre de recherches collectives, des versions antérieures de ce schème théorique ont été mises à l'épreuve sur d'autres terrains : si l'un concernait une autre crise sanitaire, la vaste épidémie de légionellose autour de l'usine Noroxo de Lens à l'hiver 2003-2004, l'autre portait sur une politique publique urbaine *a priori* plus routinière, la mise en place d'un stationnement dans le centre-ville de Calais. Voir Jérémie Nollet, « Une gestion de crise " médiatique" ? Les usages de la communication dans la prise en charge politico-administrative territorialisée des risques sanitaires », *in* Thomas Alam, Fabien Desage et Jérémie Nollet, *La gestion territorialisée des crises et risques sanitaires*, Rapport pour l'ACI « Normes, pratiques et régulations des politiques publiques », 62 p. et Nicolas Bué et Jérémie Nollet, « Gouverner au nom des habitants », *op. cit.*

§2. *Les techniques d'enquêtes employées*

La collecte des éléments empiriques permettant la construction et la mise à l'épreuve du cadre conceptuel proposé dans cette thèse s'appuie sur une pluralité d'outils. Au cours de ces années de thèse, plusieurs techniques d'enquête ont été déployées, souvent de façon concomitante et peu planifiée. Les prochaines pages sont consacrées à un retour réflexif sur l'usage, l'intérêt et les limites de ces techniques : un important travail documentaire, enrichi de l'exploitation des archives d'un cabinet ministériel et d'une direction administrative (A.), un double traitement (compréhensif et informatif) d'un vaste corpus de presse (B.), la collecte de données sociographiques sur les agents politiques et administratifs (C.), mais aussi une enquête par questionnaire sur les agents politiques et administratifs (D.), et des entretiens semi-directifs avec des hauts fonctionnaires (E.).

A. *L'enquête documentaire et archivistique*

Une grande partie des analyses développées dans cette thèse s'appuient principalement sur des informations qui ont été collectées par une **étude documentaire**. De nombreuses et diverses sources, qui sont présentées plus précisément au fil des pages de la thèse, sont mobilisées pour ce faire : rapports parlementaires[261] ou d'expertise[262] ; ouvrages d'agents politiques[263], administratifs[264], journalistique[265] ou scientifiques ; littérature grise[266] ; débats législatifs[267] ; revues internes des institutions[268], rapport d'activité des directions générales étudiées ; circulaires et notes internes ; liste de discussion sur Internet[269]…

---

[261] Cinq rapports parlementaires ont été publiés sur l'affaire de la « vache folle », qui constituent une mine de renseignements, notamment si l'on prend la peine de consulter les retranscriptions des nombreuses auditions qui leur sont annexées.

[262] Par exemple les avis du Conseil National de l'Alimentation, de l'AFSSA ou du « comité Dormont ».

[263] Jean Glavany, *Politique folle*, Paris : Grasset, 2001, 281 p., Olivier Schrameck, *Matignon rive gauche (1997-2001)*, Paris : Seuil, octobre 2001, 190 p.

[264] Martin Hirsch, Philippe Duneton et al., *L'affolante histoire de la vache folle*, Paris : Balland, 1996, 239 p. ; Lucien Abenhaïm, *Canicules. La santé publique en question*, Paris : Fayard, 2003, 267 p. ; Didier Tabuteau, *Les contes de Ségur: les coulisses de la politique de santé, 1988-2006*, Paris : Ophrys, 2006, 420 p.

[265] Paul Benkimoun, *Démocratie et sécurité sanitaire : la peur aux ventres*, Paris : Textuel (La discorde), 2000, 151 p. ; Jean-Yves Nau, *Le journal de la vache folle*, Genève : Georg éditeur, 2001, 177 p.

[266] Documents d'informations sur l'ESB et la gestion de la maladie produits par les administrations concernées.

[267] Les débats en séance publique en vue de l'adoption de la loi du 1er juillet 1998 sont consultables sur Internet.

[268] *Notre alimentation. Lettre d'information sur les réglementations et les contrôles relatifs à la qualité et à la sécurité de la chaîne alimentaire* (ministère de l'Agriculture) ; *Acteurs* (ministère de la Santé).

[269] Les échanges, suivis de 2002 à 2005, et surtout les archives de la « liste ESB » (depuis 1997) ont été une source d'information utile. Cette liste est présentée ainsi par ses administrateurs : « Plus de 600 personnes sont inscrites à cette liste qui a pour fonction de faciliter la circulation de l'information sur tous les événements (scientifiques, médiatiques, règlementaires, etc.) concernant l'encéphalopathie spongiforme bovine en liaison avec la page Vache Folle en ligne de la Mission Environnement-Société de l'Institut national de la recherche agronomique (INRA). » http://www.inra.fr/Internet/Produits/dpenv/vchfoliste.htm

Ces documents ont été collectés de diverses manières. Certaines archives étaient accessibles dans les services de documentation des ministères de l'Agriculture et de la Santé. Il s'agit notamment de documents sur les réformes organisationnelles des directions ministérielles ou sur des dispositifs de gestion de « crise ». D'autres documents ont été obtenus directement auprès des enquêtés, lors des entretiens. Malheureusement, ces « dons » ont été plutôt parcimonieux, en raison notamment d'une procédure judiciaire en cours au moment de l'enquête : certains documents étaient sous scellées. Par ailleurs, le climat de méfiance régnant dans certaines administrations n'a pas incité les enquêtés à vider leurs armoires. Par exemple, les entretiens avec des agents de la DGCCRF ont révélé l'existence au sein de cette administration d'un important dossier interne qui consigne notamment les comptes-rendus des principales réunions sur la gestion de l'ESB. Mais, en dépit de plusieurs demandes, il n'a pas été possible de le consulter. Enfin, de nombreux documents ont pu être collectés sur Internet : journaux internes, rapports parlementaires, avis d'experts, etc. Sans doute peut-on voir là un bénéfice collatéral de la politique de « transparence » des ministères[270] : des documents qui sommeillaient dans les archives ou n'étaient accessibles qu'au fruit d'un déplacement dans les bureaux parisiens des ministères (et parfois d'une longue négociation) se retrouvent ici aisément disponibles.

Ces documents ont été utilisés comme source d'informations factuelles pour rendre compte des divers aspects du processus décisionnel, mais aussi de l'usage des médias que font les agents. Ces sources sont précieuses car, du fait qu'elles sont situées historiquement dans la pratique des agents, elles permettent d'observer celle-ci avec une relative fiabilité. Ce sont les seules à ne pas offrir une vision rétrospective du processus d'action publique, dans la mesure où elles ont été produites au cours de ce processus et qu'elles témoignent de l'état des choses à cette date. Il faut toutefois veiller à prendre ces documents pour ce qu'ils sont, c'est-à-dire avant tout des objets socialement situés, procédant de pratiques ayant une visée plus ou moins stratégique. Ainsi, pour prendre un exemple particulièrement évident, si les auditions de hauts fonctionnaires devant des commissions parlementaires sont d'appréciables sources d'information concernant le fonctionnement de ces administrations, il ne faut pas perdre de vue que ces discours répondent avant tout à un enjeu de légitimation pour les agents, ce qui ne manque pas d'impliquer une représentation stratégique des événements.

En plus de ces sources documentaires, **un accès à de riches archives a été obtenu après plusieurs années**, alors que la rédaction de la thèse était déjà commencée. Les dérogations portent sur deux fonds différents, conservés aux archives nationales contemporaines de

[270] Sur la « transparence » comme principe de légitimation des administrations, voir chapitre 6, section 1.

Fontainebleau[271]. Le premier rassemble les archives des premières années du service de communication du ministère de la Santé. Il offre ainsi une vue sur la création et le fonctionnement (*i.e.* la division du travail, les instruments utilisés, les enjeux, etc.) d'un service de communication administratif. Le second, plus important en volume, et plus rare, regroupe les documents de travail de conseillers chargés de la communication du Premier ministre Lionel Jospin : notes officielles et informelles, dossiers documentaires, collection des discours et des interviews (avec, souvent, les versions antérieures), etc. **Ces archives constituent une source irremplaçable qui offre d'abondantes traces des activités et des interactions au sein des cabinets ministériels, qu'il serait sans doute impossible d'obtenir avec des entretiens.** Les archives de ces conseillers donnent une vue assez large des échanges au sein du cabinet car elles consignent des documents préparés par et pour d'autres conseillers (spécialistes de questions thématiques) mais dont ils étaient destinataires pour les besoins de la communication du Premier ministre.

De façon générale, les informations documentaires ainsi recueillies sont plus nombreuses pour les agents politiques que pour ceux des administrations, en raison sans doute de la différence de contrainte de « visibilité » de ces métiers. La relative rareté de telles sources pour les agents administratifs est compensée par la réalisation d'entretiens approfondis.

B. *Les traitements du corpus journalistique*

L'autre matériau empirique principal travaillé dans cette thèse est **un corpus journalistique, regroupant les articles de presse écrite nationale généraliste et des sujets télévisés portant sur le problème de la « vache folle »**[272]. Le corpus de presse écrite est composé des articles du *Monde* depuis 1995 et ceux d'autres quotidiens nationaux (*Libération*, *Le Figaro*, *Les Échos*[273]) et d'une agence de presse (*Reuters*) depuis la deuxième moitié des années 1990. Il a été constitué à l'aide des CD-Rom d'archives du *Monde* puis des bases électroniques Lexis-Nexis et Factiva. Le site Internet *pressed.com* a permis d'établir la liste des dépêches du fil général de l'Agence France-Presse sur l'ensemble de la période 1985-2002[274]. Les articles ont été sélectionnés par la présence, dans le titre ou le corps du texte, au moins

[271] Voir annexe 1.

[272] L'exclusion de la presse spécialisée et de la presse régionale est d'abord la conséquence de l'indisponibilité des sources. Mais les investigations menées par la suite auprès des agents politiques et administratifs laissent penser qu'elles sont beaucoup moins prises en compte par ces agents, et donc qu'elles ne constituent qu'une part marginale de l'objet de la thèse.

[273] L'indisponibilité de journaux populaires (notamment *Le Parisien*, mais aussi *France-Soir*) constitue une lacune importante de ce corpus.

[274] Cette dernière source très intéressante en raison de la place de ce média dans le fonctionnement du champ journalistique (cf. chapitre 2).

l'un des mots clés suivants : ESB, BSE[275], « vache folle » ou « vaches folles ». On peut estimer que la constitution de ce corpus, comptant plusieurs milliers d'articles, a été assez systématique, même si la sélection éventuelle des articles qu'opèrent les bases électroniques n'a pu être vérifiée. L'usage de ces logiciels permet de constituer un corpus de façon rapide et relativement contrôlée. Il a donc été préféré à la consultation d'une revue de presse ministérielle, faite de photocopies d'articles : celle-ci permet certes de retrouver la mise en page et les illustrations, qui peuvent donner des indications sur les cadrages et les hiérarchisations de l'information, mais elles sont constituées en fonction de l'usage qu'en font ces administrations et sont donc bien plus sélectives. Un autre biais, plus fondamental, de l'usage des bases électroniques réside dans la couverture incomplète de la période d'enquête : l'archivage des journaux sur ces bases ne débutant qu'au cours des années 1990, les premières années de la présence de l'ESB en France échappent au corpus. Cette lacune a été en partie compensée par la consultation des dossiers de presse de la bibliothèque de l'IEP de Paris. Malgré tout, comme le laisse penser le corpus AFP, on peut postuler que le nombre d'articles portant sur l'ESB avant la crise de 1996 est limité. Le corpus télévisuel a été constitué auprès de l'INA. Les notices des sujets correspondant aux mots clés précédemment mentionnés ont été consultées systématiquement. Il n'a pas été possible de construire un corpus radiophonique.

L'analyse de ce corpus ne repose pas sur un traitement statistique systématique. Ce lourd travail, propre aux analyses en termes d'*agenda-setting*, ne semblait pas s'imposer compte tenu de la problématique : ne faisant pas de la couverture journalistique la principale variable explicative des relations entre médias et politiques publiques, il n'était pas nécessaire de produire une objectivation excessivement robuste de la représentation médiatique du problème de la « vache folle ». Par ailleurs, les incertitudes sur l'exhaustivité du corpus n'auraient pas rendu fiables les informations quantitatives ainsi produites. Le corpus est en fait utilisé de trois manières principales. D'une part, il a permis **une analyse compréhensive consistant à repérer les principales catégories de l'entendement journalistique sur le problème de l'ESB et sur l'action publique** (en général). D'autre part, il a été **une source d'information utile sur les pratiques des journalistes**. En effet, ces produits conservent des traces des jeux sociaux de coproduction de l'information qui sont analysés dans la thèse[276]. Enfin, **quelques articles particulièrement bien informés renseignent sur les activités des agents politiques** (et plus rarement administratifs) à propos de tel ou tel épisode de la gestion politico-administrative de l'ESB. Il peut être

[275] L'appellation anglophone a parfois été utilisée au début de la période étudiée, quand les dénominations du problème n'étaient pas stabilisées

[276] Les modalités de cet usage du corpus de presse sont précisées au fil du texte.

déroutant de considérer comme une source d'informations « objective » un matériau qui est pris pour objet en tant qu'il constitue un regard socialement construit sur la réalité ; mais les deux choses ne sont pas incompatibles. La singularité du (ou des) regard(s) journalistiques sur la « vache folle » ne tient pas à ce que les informations qu'il(s) donne(nt) à voir ne sont pas fiables, mais de ce qu'elles procèdent d'un processus de sélection sociologiquement explicable. Si, dans certains articles, les éléments informatifs « sélectionnés » par le journaliste correspondent à ceux sélectionnés par le sociologue pour sa démonstration, rien n'empêche d'y voir une source d'information[277].

C. *La collecte de données sociographiques*

Pour permettre une analyse sociologique de ces sources directement produites par les enquêtés, un travail sociographique est indispensable. Faire la sociologie des agents concernés ne répond pas à la tentation d'esquisser une sociographie-prétexte (*i.e.* qui ne viserait qu'à montrer que l'on possède, dans une logique de connaissance érudite de son objet, quelques données biographiques sur les agents des politiques) mais à la nécessité d'objectiver les enjeux sociaux qui sont au principe du fonctionnement des champs politique et bureaucratique, et donc de la production des politiques publiques. **Les informations sociographiques permettent ainsi de situer socialement les pratiques ou les représentations recueillies par les autres techniques d'enquête.** En d'autres termes, l'objectif est ici de se servir des trajectoires, positions sociales et propriétés associées (notamment la détention de divers capitaux[278]) comme variables explicatives des prises de position que constituent les décisions publiques, mais aussi de l'usage des médias. La collecte d'informations sur les propriétés sociales et professionnelles des enquêtés permet, dans un constant aller-retour, d'esquisser la description de la structure sociale des champs politique et bureaucratique (ou, tout au moins, des fractions concernées par la prise en charge du problème de la « vache folle ») et à situer la position singulière de tel individu dont on cherche à comprendre l'action dans ce vaste processus social.

La nécessité d'un tel travail trouve son origine dans un double refus. D'une part, il permet de se départir d'une représentation nominaliste de l'action publique, propre au sens

---

[277] La question des erreurs ou des « bidonnages » des journalistes reste toujours pendante. Mais, dans une conception pratique de la recherche fondée non sur la pureté des techniques d'enquête mais sur une comparaison des apports et limites des techniques effectivement disponibles, il faut admettre que les journalistes ne sont guère plus exposés que les chercheurs à ce problème (du moins pour la collecte d'informations factuelles). Une manière de contrôler un tant soit peu ce biais réside dans l'absence d'*erratum* : si le journal ne signale pas d'erreur dans les jours qui suivent un article, c'est sans doute en partie parce qu'aucun agent intéressé à ce dont il traite n'a jugé utile d'en réclamer.

[278] Mais aussi, l'âge, le genre, l'origine sociale (quand on peut la connaître), les études, le corps d'appartenance ou encore les éventuelles expériences politiques (notamment le passage en cabinet ministériel).

commun journalistique (mais aussi aux discours d'agents), dans laquelle les agents les plus influents sont connus par leur nom (plus que par leur fonction ou leur position sociale), ce qui ne manque pas de masquer les propriétés sociales qui sont au principe de ce pouvoir d'influence. D'autre part, il prémunit contre la réduction de l'être social des agents des politiques publiques à une seule dimension, biais assez courant dans les théories dominantes de l'action publique : pensant éclairer telle ou telle prise de décision en insistant sur l'appartenance de l'enquêté à une institution, à un réseau de politique publique ou à une « communauté épistémique », elles mobilisent au bout du compte des schèmes explicatifs fondés sur une théorie de l'action très pauvre (car monocausale) et déterministe (car rejetant la combinaison probabiliste de plusieurs facteurs).

Loin de suivre scrupuleusement une impossible méthode, ce travail prosopographique a été « bricolé » tout au long de la thèse. La collecte d'information a utilisé les sources les plus diverses. Les notices biographiques publiées dans le *Who's Who* et d'autres annuaires spécialisés (comme celui des anciens élèves de l'ENA), ont bien sûr été consultées abondamment. Pour les agents politiques, les présentations officielles et les curriculums vitae disponibles sur les sites Internet de leurs institutions ont constitué une source intéressante, notamment pour les parlementaires. La comparaison de diverses éditions du *Bottin administratif* a permis de « tracer » les hauts-fonctionnaires et de reconstituer une partie de leur trajectoire professionnelle. Les entretiens avec les agents administratifs ont aussi permis de collecter ce type de données. Des informations biographiques (plus parcellaires) ont été collectées dans des articles de presse généraliste ou spécialisée (notamment dans les journaux internes et les sites Internet des administrations[279]), ainsi que dans des ouvrages d'agents. Les deux principales limites de cette technique portent sur la véracité, jamais complètement certaine[280], et sur la disponibilité des données[281]. Il n'a pas été possible d'établir une prosopographie complète des champs sociaux pris pour objet, mais les informations sociographiques collectées de façon fragmentaire ont pu donner à voir d'intéressantes variations des prises de position ou des dispositions des agents politiques et administratifs (dans leurs usages de l'accès aux médias notamment) en fonction de leurs positions sociale et professionnelle.

D. L'enquête par questionnaire

Cette reconstitution qualitative du travail des agents administratifs devait être complétée par une ambitieuse enquête par questionnaire sur les gestionnaires politico-administratifs de

[279] Il n'est pas rare d'y trouver un portrait ou une interview des nouveaux venus dans une administration.
[280] Les informations ont bien sûr été recoupées aussi souvent que cela était possible.
[281] Toutes les catégories souhaitées n'ont pu être renseignées ou l'ont été de façon hétérogène.

la maladie de la « vache folle », à laquelle j'ai été associé en début de thèse. Mais, en raison de problèmes de méthode, cette enquête n'a guère pu être utilisée de façon statistique. Mais **elle a donné lieu à un usage ethnographique**. Avant de rendre compte de la difficile exploitation de ce questionnaire, il faut en présenter la conception.

Le questionnaire visait, de façon exhaustive, les principaux gestionnaires des problèmes posés par l'ESB, ce qui représente une population hétérogène, regroupant des agents des champs administratif, politique et scientifique. Dans le champ administratif, les directeurs, sous-directeurs et chefs de bureau en charge de l'ESB, dans les trois directions administratives qui avaient en charge l'essentiel de ce dossier (la DGAL, la DGCCRF et la DGS) ont été interrogés. Les directeurs des services déconcentrés concernés (DDSV, DDCCRF, DRASS et DDASS) ainsi que le personnel administratif de l'AFSSA et de l'Institut national de Veille Sanitaire ont également été inclus dans cette population. Le questionnaire a aussi été adressé aux responsables des services de communication de ces institutions. Dans le champ politique, les ministres responsables de ces administrations (*i.e.* les ministres de l'Agriculture, des Finances et de la Santé) et le Premier ministre ont été sollicités, ainsi que les membres de leur cabinet susceptibles d'être intervenus sur ce dossier (*i.e.* les conseillers santé, agriculture et presse). Enfin, dans le champ scientifique, ce sont les membres des neuf comités d'experts spécialisés de l'AFSSA et les experts du Comité interministériel sur les ESST créé en 1996 qui ont été questionnés. Il ne s'agit pas là d'un échantillon extrait d'un ensemble plus vaste mais de **la population *a priori* exhaustive des gestionnaires politico-administratifs de la maladie de la « vache folle »**, même s'il s'agit bien évidemment d'une construction scientifique, toujours arbitraire. En l'occurrence, le choix méthodologique de n'interroger que l'encadrement répond à la fois à des contraintes pratiques (les autres agents étant invisibles dans le *Bottin administratif*). Le questionnaire a été envoyé aux personnes apparaissant dans le *Bottin administratif* comme titulaires de ces postes entre 1990 et 2002. Au total, cette population compte près de 1500 individus. En France, les questionnaires ont été envoyés par courrier postal à deux reprises (juillet 2003 et mars 2004)[282].

Le questionnaire a été conçu pour expliquer sociologiquement les pratiques des agents, et non pas seulement pour « sonder » leurs opinions. Pour ce faire, il a été construit autour de trois sections principales. La première partie du questionnaire regroupe 23 questions portant sur **la position sociale et la trajectoire de l'enquêté** (année de naissance, sexe, catégorie socioprofessionnelle ainsi que celle de son conjoint et de ses parents), sur sa position dans le champ administratif (métier, position hiérarchique, corps, spécialisation sectorielle…), mais aussi sur ses capitaux culturel (trajectoire scolaire, diplômes, mais aussi

[282] Dans le cadre du travail de thèse de Thomas Alam, le même questionnaire a été envoyé par courrier électronique aux gestionnaires politico-administratifs du problème de la « vache folle » en Grande-Bretagne.

pratiques de lecture de la presse) et politique (positionnement et participation à des diverses organisations politiques, syndicales ou associatives). La deuxième partie interroge **les prises de position de l'enquêté sur les politiques de sécurité alimentaires**, c'est-à-dire sur les représentations du problème public et sur les instruments de sa gestion. Les questions portent notamment sur l'impact de la crise sur les pratiques, sur les transformations du secteur de la sécurité sanitaire des aliments, sur les nouveaux principes directeurs d'action publique (notamment de l'expertise), et sur la hiérarchisation des différents risques de santé publique et de sécurité sanitaire des aliments. Enfin, une troisième partie cherche à connaître **les usages des médias que font les enquêtés**. Ils sont interrogés sur leur consommation d'information médiatique, sur leur représentation de la couverture médiatique de la crise de la « vache folle », ainsi que sur leurs pratiques de communication.

L'ambition du questionnaire était de rapporter de façon systématique des prises de position (sur le problème de l'ESB, sur les solutions ou sur les instruments de gestion) à la position sociale de l'enquêté et à ses dispositions. S'il ne pouvait en corriger toutes les lacunes[283], ce travail devait combler certains biais de l'entretien. D'une part, il devait offrir les moyens d'une analyse structurale – plutôt rare dans l'étude des politiques publiques – prenant en compte tout un espace social et permettant ainsi d'échapper au risque d'une représentation excessivement personnifiée (par quelques « décideurs ») de l'action publique. D'autre part, l'anonymat d'un questionnaire auto-administré pouvait contourner certains biais liés à la situation d'entretien, comme les diverses relations de domination ou les stratégies de présentation de soi de la part de l'enquêté.

La masse d'informations ainsi collectées se révèle finalement difficilement exploitable, en raison d'un taux de retour décevant, qui interdit toute tentative d'analyse statistique. Avec 218 retours pour 1498 envois en France, le taux de retour s'établit à 14,5%, ce qui paraît insuffisant, même si les retours pour un questionnaire auto-administré ne sont jamais très élevés. La principale cause de ce faible retour réside principalement dans la longueur excessive du questionnaire[284] qui a sans doute découragé de nombreux enquêtés. Les questionnaires reçus ont toutefois été complétés avec une grande minutie et par leur exhaustivité constitué un matériau utile. Aucune question, même parmi les plus sensibles évoquées ci-dessus, n'a engendré de refus massif. Au-delà de sa faiblesse, le taux de retour varie sensiblement selon les catégories d'agents politiques, administratifs ou experts

[283] L'usage du questionnaire pour l'étude des politiques publiques reproduit certains biais de l'entretien. En particulier, il ne peut saisir qu'une vision *ex post* des choses. Il conduit même à écraser sur une représentation synchronique des perceptions, des pratiques mais aussi des positions sociales qui ont pu évoluer sur la longue décennie étudiée (ce que l'entretien peut rendre de façon plus nuancée).

[284] La version la plus longue du questionnaire comporte 30 pages : en plus du tronc commun envoyé à tous les enquêtés, une quinzaine de questions supplémentaires ont été soumises aux experts.

(tableau 0.1.) et est à ce titre révélateur de la manière dont est structuré le terrain. Les réponses se caractérisent par une surreprésentation des experts et des agents administratifs (notamment ceux des services déconcentrés) et une sous-représentation du personnel politique, des communicateurs et, dans une moindre mesure, des agents des administrations centrales. Si, comme le rappelle Jean-Claude Combessie, les non-réponses « *peuvent être globalement tenues pour un indicateur de distance sociale entre l'enquêté et la question posée* »[285], il est possible de trouver ici un indice de la distance des agents les plus généralistes (responsables politiques, communicateurs, voire directeurs d'administration centrale) au problème particulier de l'ESB, et de l'intérêt conjoncturel qu'il y ont porté : pris dans d'autres urgences[286], ils n'éprouvent pas de nécessité de revenir sur un mode réflexif sur la question de la « vache folle ». À l'inverse, le fort taux de retour des agents des administrations déconcentrées est sans doute le signe que la question revêt de leur point de vue une plus grande importance.

Plus fondamentalement, il est évident que **le nombre insuffisant de questionnaires reçus, redoublé par la déformation de la structure des réponses** (par rapport celle des envois) **rend impossible un traitement statistique systématique sérieux.** Seules quelques données quantitatives peuvent être mobilisées, à titre d'illustration, sur des hypothèses suffisamment étayées par d'autres matériaux empiriques, ce qui permet de contrôler les risques d'erreur. C'est en fait surtout sur un usage ethnographique des questionnaires que repose la thèse[287] : la lecture de chacun d'eux a permis de nourrir l'imagination sociologique, de nuancer des hypothèses ou d'accéder, par les formulations des réponses aux questions ouvertes, quelques représentations. Ce matériau empirique, trop ténu, n'est cependant pas mentionné dans la thèse.

---

[285] Jean-Claude Combessie, *La méthode en sociologie*, Paris : La Découverte (Repères), 2001 (1996), p. 37.

[286] Le manque de disponibilité du personnel politique et des plus hauts responsables administratifs pour répondre à un long questionnaire permet d'entrapercevoir combien le temps est une ressource rare et une donnée contraignante à ces postes.

[287] Il est en effet possible de rapprocher cet usage du questionnaire de celui présenté par Emmanuel Soutrenon, dans la mesure où il s'écarte de la pratique statisticienne habituelle et devient « *une expérience d'enquête singulière* » où « *le passage du questionnaire [prend] place dans une stratégie d'ensemble, largement tributaire des spécificités du terrain concerné et du projet de recherche* ». Emmanuel Soutrenon, « Le "questionnaire ethnographique". Réflexions sur une pratique de terrain », *Genèses*, n° 60, 2005, p. 133.

Tableau 0.1. Structure des envois et des retours (questionnaire « La gestion politico-administrative des maladies à prions : le cas de l'ESB. »)

		Répartition des envois		Répartition des retours	
		Effectifs	*%*	*Effectifs*	*%*
Par genre	Femmes	304	20,3%	58	26,6%
	Hommes	1194	79,7%	155	71,1%
	Information manquante	-	-	5	2,3%
Par secteur institutionnel	Premier ministre	80	5,3%	-	0,0%
	Agriculture	278	18,6%	59	27,1%
	Santé	269	18,0%	46	21,1%
	Finances (Fraudes)	208	13,9%	36	16,5%
	Intérieur (Préfecture)	402	26,8%	16	7,3%
	Afssa	260	17,4%	38	17,4%
	Information manquante	1	0,1%	22	10,1%
Par échelon	Administration centrale	309	20,6%	30	13,8%
	Adm. déconcentrée	928	61,9%	133	61%
	Afssa	260	17,4%	38	17,4%
	Information manquante	1	0,1%	15	6,9%
Par spécialisation des activités sociales	Champ politique	120	8,0%	-	0,0%
	Champ administratif	665	44,4%	147	67,4%
	Préfecture	330	22,0%	16	7,3%
	Communication	123	8,2%	3	1,4%
	Expertise	259	17,3%	38	17,4%
	Information manquante	1	0,1%	13	6%
Par secteur institutionnel et par échelon	Premier ministre	80	5,3%	-	0%
	Agriculture / centrale	80	5,3%	10	4,6%
	Agri / déconcentrée (DSV, DDAF, …)	198	13,2%	48	22%
	Santé / centrale	70	4,7%	4	1,8%
	Santé / déconcentrée (DDASS, DRASS)	199	13,3%	42	19,3%
	Finances / centrale	79	5,3%	10	4,6%
	Finances / déconcentrée (DDCCRF)	129	8,6%	27	12,4%
	Préfecture	402	26,8%	16	7,3%
	Afssa	260	17,4%	38	17,4%
	Information manquante	1	0,1%	23	10,6%
TOTAL		**1498**	**100%**	**218**	**100%**

E. Les entretiens semi-directifs

Alors qu'il est souvent considéré comme un outil indispensable dans l'analyse des politiques publiques[288], **l'entretien semi-directif fait ici l'objet d'un usage parcimonieux** : une quinzaine d'entretiens a été réalisée avec des agents du champ administratif directement

[288] Le fait est constaté par Philippe Bongrand et Pascale Laborier, « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, 2005, p. 73-111 et défendu par Gilles Pinson et Valérie Sala Pala, « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? », *Revue française de science politique*, 2007, 57 (5), p. 555-597.

impliqués dans les politiques publiques étudiées[289]. Ce recours limité aux entretiens tient à la fois à des problèmes contingents (notamment des difficultés d'accès) mais aussi à l'intérêt limité de cette technique d'enquête pour la sociologie de l'action publique. Ils ont été utilisés pour compléter les informations collectées par les autres techniques d'enquête.

Les fonctionnaires d'administration centrale sollicités ont été repérés dans les bottins administratifs de la période concernée, en fonction des positions institutionnelles qu'ils occupaient au moment où ces administrations avaient en charge les politiques relatives à la « vache folle » et qui les désignaient donc comme gestionnaire du problème. Cette première sélection a été complétée par les informations recueillies en entretiens et dans diverses sources documentaires. L'accès à ces agents a été parfois rendu difficile par le fait qu'une grande partie d'entre eux avaient quitté leur poste, parfois depuis plus d'une dizaine d'années[290]. **Le faible nombre d'entretiens réalisés tient ainsi d'abord à l'impossibilité d'en obtenir davantage** : d'une part parce que la population de hauts fonctionnaires concernés par l'ESB est très limitée (quelques agents dans trois directions ministérielles), et d'autre part parce que tous n'ont pu être retrouvés ou n'ont pas accepté de me recevoir[291].

La seconde raison de la réticence à un recours plus intensif aux entretiens, notamment pour interroger des agents politiques ou même des journalistes, tient aux problèmes que pose leur usage dans la sociologie de l'action publique[292]. La méthode comporte ici plusieurs biais. Dans un usage informatif, les éléments ainsi obtenus sont à prendre avec précaution. D'abord parce qu'elles concernent des faits vieux de plus de dix ans. Le matériau empirique produit par les entretiens est fragilisé par le poids de l'oubli (les souvenirs se font moins précis, des confusions sont possibles entre deux épisodes, etc.) et le risque de remise

---

[289] La liste des entretiens est consignée en annexes. Une partie de ces entretiens a été réalisée avec Thomas Alam.

[290] Comme le souligne justement Fabien Desage, « toute recherche sur une institution ou sur une politique publique s'appuie sur le témoignage des "survivants" et que cet échantillonnage "aléatoire" échappe largement au chercheur. Plus la politique étudiée est éloignée dans le temps plus se réduit l'échantillon des témoins sans possibilité de contrôle pour l'enquêteur. » Fabien Desage, *Le « consensus » communautaire contre l'intégration intercommunale. Séquences et dynamiques d'institutionnalisation de la communauté urbaine de Lille (1964-2003)*, Thèse de doctorat de science politique, Université Lille 2, 2005, p. 44.

[291] En dehors des problèmes de disponibilité, ces refus tiennent aussi à une incompréhension de l'intérêt de l'entretien sociologique (et notamment de la singularité des points de vue ainsi recueillis). Par exemple, un sous-directeur de la DGCCRF avec qui j'avais rendez-vous m'a renvoyé à l'heure de celui-ci vers un chef de bureau (que j'avais déjà interrogé) parce qu'il était la personne la plus compétente sur la « vache folle » dans cette administration. Ce refus et son argumentation donnent bien à voir la représentation purement informative de l'entretien.

[292] En plus des articles de Philippe Bongrand et Pascale Laborier, *op. cit.*, et Gilles Pinson et Valérie Sala Pala, *op. cit.*, voir Sylvain Laurens, « "Pourquoi" et "comment" poser les questions qui fâchent ? ». Réflexions sur les dilemmes récurrents que posent les entretiens avec des "imposants" », *Genèses*, 2007, n° 69, p. 112-127.

en ordre logique d'une suite d'événements[293], par une sorte de finalisme (qui consiste à penser des événements passés avec des catégories forgées *ex post*[294]), ou par une stratégie de présentation de soi[295]. Par ailleurs, l'entretien souffre d'une faiblesse irréparable pour qui voudrait sur sa seule base expliquer les politiques publiques : il ne peut saisir la réalité que de façon superficielle[296]. Il ne parvient que très imparfaitement à rendre compte de la complexité de la réalité vécue par les agents ; il ne permet de revenir que sur quelques séquences, quelques paramètres de raisonnements plus complexes, quelques aspects saillants d'une expérience beaucoup plus vaste. Les récits sont simplifiés pour répondre à la question posée et reflètent mal la logique de la pratique de l'enquêté. Ce dernier argument en présuppose un autre, tout aussi gênant pour un usage informatif de l'entretien : les données factuelles ainsi collectées (notamment sur les décisions prises) restent inséparables du point de vue propre de l'enquêté. Mais loin d'être une limitation à l'objectivité de l'enquête, ce particularisme de l'information recueillie peut au contraire être une ressource importante dans une conception sociologique de l'entretien, où il s'agit d'objectiver des points de vue situés sur un problème ou une politiques afin de « *rapporter, de façon systématique et rigoureuse, les prises de position des acteurs d'un univers institutionnel à leur propre trajectoire sociale, au volume de capital spécifique possédé relativement à celui de leurs pairs et concurrents* »[297]. Mais cet usage compréhensif lui-même est sujet à caution : en plus des biais de la rétrospection déjà évoqués, il postule que les représentations qui sont manifestées en situation d'entretien sont les mêmes que celles investies par les agents dans le cours de l'action. Or, comme le disent Philippe Bongrand et Pascale Laborier, « *l'acteur est également pluriel dans le présent et l'inférence d'une représentation attribuée à l'occasion d'un entretien ne garantit pas son activation dans des comportements en toute situation, même temporellement proche* »[298]. La spécificité du point de vue produit et recueilli en entretien peut en partie être contrôlée en objectivant la situation d'entretien, notamment les conditions pratiques de sa négociation et de son déroulement[299].

---

[293] Sur cette limite de l'entretien dans l'analyse *a posteriori* des politiques publiques, voir Philippe Corcuff et Max Sanier, « Politique publique et action stratégique en contexte de décentralisation. Aperçus d'un processus décisionnel "après la bataille" », juillet-août 2000, *Annales-Histoire, sciences sociales*, Vol. 55, n° 4, p. 845-859.

[294] Pierre Bourdieu, « L'illusion biographique », *Raisons pratiques*, *op. cit.*, p. 81-87.

[295] Annie Collovald, « Identités stratégiques », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 73, 1988, p. 29-40.

[296] Ayant eu l'opportunité de passer de l'autre côté du magnétophone, j'ai pu mesurer combien la pratique de l'entretien est sélective et lacunaire : à l'issue de celui-ci, c'est l'impression de n'avoir pas dit grand-chose, c'est-à-dire le sentiment de n'avoir pas bien restitué ma perception des faits sur lesquels j'étais interrogé, qui prédomine.

[297] Sylvain Laurens, *op. cit.*, p.116.

[298] Philippe Bongrand et Pascale Laborier, *op. cit.*, p. 101.

[299] Sur cette pratique ethnographique de l'entretien, voir Stéphane Beaud, « L'usage de l'entretien en sciences sociales. Plaidoyer pour "l'entretien ethnographique" », *Politix*, n° 35, 1996, p. 226-257.

Malgré ces limites méthodologiques, le recours à l'entretien se justifie pour les hauts fonctionnaires (à la différence, sans doute, des autres agents sociaux étudiés dans la thèse) dans la mesure où elle est pratiquement la seule technique permettant d'approcher le travail des agents administratifs. En d'autres termes, sa valeur ne réside pas dans son impossible pureté méthodologique, mais, dans une conception plus artisanale de la recherche, dans la comparaison de ses apports et de ses limites à ceux des autres méthodes *effectivement disponibles* pour étudier le même objet. Or, les stratégies d'enquête alternatives manquent pour étudier les activités des directions ministérielles à propos de l'ESB. L'observation directe était bien sûr impossible, plusieurs années après les faits. Les archives ne sont pas accessibles[300]. Les sources documentaires sont insuffisantes. Faute de pouvoir abandonner complètement cette méthode pour étudier l'emprise du journalisme sur le champ bureaucratique, il a fallu recourir aux entretiens et s'efforcer de contrôler, tant bien que mal, les biais de cette méthode.

L'une des préoccupations a ainsi été d'**éviter que les interviewés ne rabattent toutes les explications de leurs activités à la seule question de la médiatisation**[301]. Pour ce faire, il a fallu veiller à ne jamais présenter cette dernière comme l'un des objectifs explicites de l'enquête[302]. Lors des prises de contact, par courrier ou e-mail, ainsi qu'au début des entretiens, la présentation de l'enquête portait sur la fabrication des politiques publiques de gestion de l'ESB et sur le fonctionnement des administrations compétentes. Pour les mêmes raisons, la construction des grilles d'entretien reléguait en fin d'entretien les questions portant plus directement sur les médias (ce qui n'a évidemment pas interdit de procéder à quelques relances si les enquêtés évoquaient spontanément ce thème).

---

[300] On rejoint ici l'un des arguments, sans doute le plus convaincant, de Gilles Pinson et Valérie Sala Pala (*op. cit.*, p. 577) : « contrairement aux "archives des historiens", celles de l'action publique (en particulier lorsqu'on s'intéresse à une période relativement récente) ne sont pas automatiquement accessibles, organisées et répertoriées ; leur accès n'est pas réglementé, il n'existe pas de "droit" à leur consultation. (…) Les témoignages oraux sont donc souvent les seules données permettant d'avoir accès à l'histoire de la genèse d'une intervention publique ou d'une décision. »

[301] Ce principe méthodologique répond à une intuition du biais médiacratique dans l'analyse des rapports médias / politiques publiques, alors même qu'il n'était pas encore formulé explicitement.

[302] Cette façon de procéder se rapproche de la stratégie de contournement des rôles et discours institutionnels obligés proposée par Philippe Bongrand et Pascale Laborier (*op. cit.*, p. 103-104) : « un "dirigeant" n'est pas, *par définition*, disposé à reproduire la rétention d'informations, composition dramatique d'une façade publique, langue de bois : c'est lorsque l'enquêteur lui propose de l'interroger sur une politique publique donnée qu'il invite *ipso facto* à investir un rôle de représentant de l'institution, d'expert d'un problème public, de justification de son action personnelle ou de l'action collective, rôle auquel s'attachent précisément (par exemple, pour des raisons d'ordre rituel ou d'intérêt) les écueils évoqués plus haut. Afin de les contourner, l'enquêteur peut essayer de penser ses prises de contact, consignes et attitudes de manière à construire l'interaction autrement. Sauf à considérer heuristique ou impératif du point de vue déontologique d'exposer le thème précis de sa recherche, l'enquêteur peut par exemple demander à un acteur public de décrire son travail au quotidien, à la manière des sociologues des organisations, pour ensuite glisser des perches discrètes ou faire des relances innocentes, "par exemple", sur ce qu'il sait être précisément pertinent pour l'action publique qui est son objet. »

Le second principe fondamental mis en œuvre dans le travail de préparation et de conduite de l'entretien (notamment par les relances) a été de **focaliser la discussion sur le déroulement de l'action publique**, afin de saisir autant que faire se peut ce qu'est la pratique de fabrication des politiques publiques. Il s'agissait de prévenir la tendance « naturelle » de l'entretien de politique publique à prendre la forme d'une conversation sur un problème, car le risque est alors grand de susciter une vision très intellectualisée et sur-rationnalisée de l'action publique[303]. Ainsi, lors de la prise de contact, les enquêtés n'étaient pas sollicités comme des experts du problème de l'ESB et l'entretien n'était pas présenté comme une façon de recueillir des informations sur ces politiques : la présentation de l'enquête insistait plutôt sur les modalités pratiques de fabrication des politiques publiques relatives à ce problème, et notamment sur le fonctionnement « concret » de l'administration où travaille l'enquêté. Dans la construction de la grille comme dans la gestion de l'interaction, tout était fait pour traiter l'enquêté comme un informateur sur le fonctionnement de son institution, plutôt que comme un porte-parole de celui-ci[304]. En particulier, les questions et les relances insistaient beaucoup sur son rôle individuel au sein de l'institution et sur sa contribution personnelle dans la prise en charge par l'État de l'ESB[305]. Cette personnalisation et cette attention aux détails pratiques, qui ont parfois étonné par leur trivialité des interviewés qui ne voyaient pas arriver le moment où l'on aborde le « fond » du sujet, permettaient (imparfaitement) de déjouer les discours d'institution[306]. L'évocation de la question de l'ESB servait finalement moins à élucider le mystère de la gestion politico-administrative de la « vache folle » qu'à concrétiser des discours potentiellement trop généraux sur les activités de l'agent et de son administration. Cette façon de procéder est assez proche du recueil d'anecdotes que

---

[303] Philippe Bongrand et Pascale Laborier voient ainsi dans la pratique de l'entretien l'instrument principal de l'analyse cognitive des politiques publiques à laquelle ils rattachent ces biais (*op. cit.*, p. 79-80, p. 92 et p. 98).

[304] La conduite même de ces entretiens insistait sur la description d'exemples précis, des circonstances des faits et des épisodes évoqués par l'enquêté, du contexte relationnel (divisions du travail, concurrences internes...), des ressources, du fonctionnement des institutions, etc.

[305] Il ne s'agit pas seulement de « corriger » la parole de l'enquêté, mais également celle de l'enquêteur : il a paru plus judicieux, pour tourner certaines questions, de s'appuyer sur un exemple puisé dans l'action publique relative à l'ESB que de la formuler sur un mode thétique, au risque de jargonner et d'imposer une problématique.

[306] Cette façon de faire se rapproche de la technique de l'entretien narratif que Gilles Pinson et Valérie Sala Pala empruntent à Daniel Bertaux : « l'injonction faite à l'enquêté de « raconter » un processus d'action, puis de revenir précisément sur des faits, des événements précis et sur leur enchaînement chronologique, parce qu'elle contraint l'interviewé à effectuer *in situ* un travail non préparé, auquel il consent dans le contexte social particulier de l'entretien, est réputée détourner l'enquêté d'une reconstruction des faits fantaisiste, ou lui donnant un rôle trop favorable, ou plus cohérente que les faits eux-mêmes. Elle le ramène aux faits, ce qui constitue un premier facteur de contrôle. La « mise en récit cadrée », face à un enquêteur portant contradiction, amène l'acteur à produire un récit de la politique publique dont on peut considérer qu'il est toujours au moins en partie fiable. Ce qui est recherché ici dans l'entretien informatif/narratif, c'est une structure diachronique de situations et d'événements, un enchaînement de faits et de pratiques réalisés dont on peut penser qu'ils ne seront pas fondamentalement altérés par l'illusion biographique ou la tendance des individus à affabuler. » (*op. cit.*, p. 581).

recommande Stéphane Beaud dans la conduite de l'entretien ethnographique : elle « permet *de placer immédiatement l'entretien du côté des* pratiques sociales *en vigueur dans le milieu enquêté* », elle « *autorise l'enquêté à évoquer des phénomènes au contenu profondément sociologique, sans craindre d'enfreindre la bienséance sociale* » et, pour la conduite de l'entretien, elle « *permet à l'enquêteur de comprendre les tenants et aboutissants d'une situation sociale, de la lancer sur des pistes en cours d'entretien* »[307]. C'est par leur articulation à d'autres données, subjectives (d'autres points de vue) ou objectives (propriétés sociales, organisation du travail…), recueillies par d'autres techniques d'enquêtes, que la fragmentation des éléments ainsi obtenus peut être contrôlée.

La grille d'entretien revenait ainsi d'abord sur des prises de décisions significatives auxquelles l'enquêté avait contribué. Fuyant les explications logiques (qui en restent à une analyse interne) des prises de position, l'entretien visait à les contextualiser (c'est-à-dire à en rendre raison au regard de l'état des connaissances de l'époque, de ce qui était perdu comme faisant problème…) et à les intégrer dans une analyse relationnelle, en les mettant en rapport avec les enjeux de concurrence entre pairs. Une autre partie de la grille portait sur les conditions pratiques du travail politique ou administratif, notamment son organisation (les routines, les principes de division du travail…), les ressources, les contraintes (notamment celles de l'urgence), les rapports hiérarchiques, etc. La troisième partie du guide d'entretien revenait sur le rapport de l'enquêté aux médias : comment est vécue la médiatisation du dossier « ESB » au sein de la direction, par qui et comment est gérée cette contrainte supplémentaire, etc. Enfin, des questions biographiques tentent de reconstituer la trajectoire sociale et professionnelle, en insistant moins sur la suite des positions successivement occupées par l'enquêté que sur la mise en relation de ces positions avec un ensemble d'autres positions possibles[308].

Cette pratique de l'entretien semi-directif, à l'opposé de la logique inductive qui voudrait laisser parler les faits, est intimement liée au travail de construction de l'objet. L'insistance sur le *modus operandi* de l'action publique tient au fait qu'il s'agit moins, dans la thèse, d'expliquer les politiques publiques relatives à l'ESB que de saisir les activités de fabrication de ces politiques pour voir comment s'y articulent les stratégies d'accès aux médias. Dans cette optique, les entretiens sont un moyen (sans doute pas le meilleur, mais,

---

[307] Stéphane Beaud, « L'usage de l'entretien en sciences sociales. Plaidoyer pour "l'entretien ethnographique" », *Politix*, n° 35, 1996, p. 241-243.

[308] Cette tentative (pas toujours fructueuse) répondait à la remarque judicieuse de Pierre Bourdieu, selon laquelle « essayer de comprendre une vie comme une série unique et à soi suffisante d'événements successifs sans autre lien que l'association à un « sujet » dont la constance n'est pas doute que celle du nom propre, est à peu près aussi absurde que d'essayer de rendre raison d'un trajet dans le métro sans prendre en compte la structure de réseau, c'est-à-dire la matrice des relations objectives entre les différentes stations. » (« L'illusion biographique », *op. cit.*, p. 88).

dans le cas du champ administratif le seul réellement disponible[309]) pour reconstituer des fragments de l'activité des hauts fonctionnaires.

Au total, aucune de ces sources ne peut à elle seule suffire à valider empiriquement le modèle d'analyse proposé dans les pages qui suivent. En tant que cadre explicatif articulant un système de propositions, il ne peut guère être soumis à la probation définitive par le terrain. Mais **l'enchaînement des méthodes et le cumul des informations recueillies au cours du travail d'enquête fonctionnent comme un premier test critique apte à mettre en évidence la pertinence du schème théorique développé dans la thèse.**

[309] Le risque est de n'obtenir dans de telles descriptions des situations pratiques que les éléments de la pratique qui semblent pertinents au sociologue en fonction de son cadre théorique. Mais c'est là la logique du test critique qui ne s'appuie pas sur l'empirie pour faire preuve, mais pour discriminer des hypothèses explicatives concurrentes en fonction de certaines propriétés pertinentes de la réalité sociale prise pour objet.

PARTIE I.
LA MÉDIATISATION DE LA « VACHE FOLLE »

Pour comprendre comment sont faites les décisions ou les politiques publiques « médiatiques », il faut d'abord préciser ce que désigne cet adjectif. L'enjeu n'est pas seulement une question d'élégance ou de précision lexicale. Il réside surtout dans ce que la fabrique de ces décisions se fonde sur la prise en compte de propriétés « médiatiques » par les agents qui élaborent ces décisions. **Il est** donc **nécessaire, pour commencer, de spécifier les propriétés du phénomène social qu'est la médiatisation de la « vache folle »**. La tâche présente une difficulté particulière dans la mesure où il n'est pas aisé d'isoler ce qui est spécifiquement « médiatique » car les journalistes n'agissent pas isolément. Leur travail dépend de relations avec d'autres agents et d'autres espaces sociaux : leurs sources d'information, les agents participant de l'organisation économique du média dans lequel ils travaillent, ou leurs publics (réels ou imaginés). **L'objectif de cette partie est donc de dégager ce qui est propre au fonctionnement du champ journalistique, y compris dans la gestion de ces relations avec l'extérieur du champ**. Prendre en compte ces explications externes du fonctionnement du champ journalistique n'empêche pas qu'il puisse en retour produire des « effets » (si l'on enlève à ce terme ce qu'il peut avoir de mécaniste) dans ces espaces sociaux. S'interdire de penser ce second phénomène reviendrait à poser la question de l'emprise du journalisme sur l'action publique en termes de variables (*i.e.* qui influence qui ?), ce qui présente certaines limites, comme on l'a suggéré dans le chapitre préliminaire. On souscrit donc au point de vue de Dominique Marchetti, pour qui « *il paraît plus juste de dire que le champ journalistique à travers ses différents sous-espaces spécialisés tend moins à imposer ses propres logiques que des logiques externes, surtout économico-politiques, aux champs sociaux dont ils parlent* »[1], à condition de considérer ces logiques externes en ce qu'elle sont réfractées (*i.e.* « sélectionnées » et « reformulées ») par le mode de fonctionnement du champ journalistique, ce qui en fait donc *aussi* une propriété de ce champ. **Il s'agit** donc **d'objectiver les règles de fonctionnement du champ journalistique qui se trouvent anticipées et prises en compte par les agents des champs politique et administratif, dans le cadre de la fabrication des décisions publiques**[2].

Une précision s'impose d'emblée pour dissiper les malentendus sur l'usage du concept, très polysémique, de *règle*. **Les règles sont entendues ici comme des régularités observables de la pratique**, et non comme des règlements qui détermineraient mécaniquement les pratiques[3]. Car le phénomène qui intéresse ici est bien la perception du « journalisme » (en

---

[1] Dominique Marchetti, « Les sous-champs spécialisés du journalisme », *Réseaux*, 2002, n° 111, p. 47-48.

[2] Les deux parties suivantes de la thèse sont consacrées à l'étude des modalités sociales d'intégration de ces règles dans le travail politique ou administratif.

[3] Sur cette distinction, voir Pierre Bourdieu, *Le sens pratique*, Paris : Minuit, 1980, p. 64-68. Ces deux réalités de la règle ne sont pas identiques, mais elles ne sont pas sans lien non plus, comme l'a bien mis en évidence Pierre

tant que processus social) par les agents politiques et administratifs, et non les mécanismes objectifs de production de l'information.

Cette perception renvoie à deux ordres de la réalité du phénomène « médiatique » : l'ordre du symbolique et l'ordre de la pratique. Le plus souvent, l'analyse est limitée au fait que les politiques publiques prennent en compte **les règles symboliques de fonctionnement du champ journalistique**, c'est-à-dire qu'elles se conforment aux schèmes de perception et de jugement de l'action publique (en particulier aux catégories cognitives de construction des problèmes publics) que produit cet espace social. Mais une politique est aussi « médiatique » en ce qu'elle anticipe **les règles pratiques de fonctionnement du champ journalistique**, c'est-à-dire dans la mesure où les opérations pratiques de fabrication des politiques publiques (et leurs conditions sociales) sont en partie adaptées à celles de la production des informations.

Pour des raisons d'intelligibilité, cette première partie présente de façon successive ces deux ordres de la phénoménalité sociale du journalisme, même si, dans la pratique politique ou administrative où elle est saisie, ils sont indissociables. La partie s'ouvre par une analyse interne du corpus journalistique destinée à mettre au jour la structure symbolique de la médiatisation de la « vache folle » et de sa prise en charge politico-administrative, c'est-à-dire les divers éléments par lesquels elle est décrite dans les médias et les règles symboliques de cette construction du problème public (chapitre 1). Puis, par une analyse externe de la production des contenus médiatiques, elle décrit les règles pratiques du fonctionnement du champ journalistique (chapitre 2).

Bourdieu, dans son analyse des modalités, jamais mécaniques, de « la dialectique des structures objectives et des structures incorporées qui s'opère dans chaque action pratique » (*ibid.* p. 70).

CHAPITRE 1.
LES STRUCTURES SYMBOLIQUES DE LA MÉDIATISATION DE LA « VACHE FOLLE »

Ce premier chapitre décrit les représentations médiatiques du problème de l'ESB et de ses politiques publiques en France[1]. Présenter les principaux cadrages journalistiques de la maladie de la « vache folle » permet d'abord au lecteur de se familiariser avec les grandes lignes de la couverture journalistique de ce problème public. Mais, par-delà ces précisions empiriques, l'objectif est surtout, de façon plus analytique, de mettre au jour les structures symboliques de la médiatisation de l'ESB, c'est-à-dire les principales règles qui charpentent la représentation médiatique du problème et de sa prise en charge politico-administrative.

La description de la structure symbolique de la médiatisation de la « vache folle » renvoie à deux niveaux d'analyse complémentaires. **Il faut d'abord décrire les schèmes *substantiels* de perception et de jugement au prisme desquels est construite la représentation journalistique de l'ESB**. En d'autres termes, c'est la façon dont est restitué dans les médias le problème particulier de la « vache folle » qu'il s'agit de présenter. Plusieurs critères sont à prendre en compte[2] : l'importance attribuée au problème de l'ESB (*i.e.* sa hiérarchisation par rapport à d'autres problèmes), la définition de ce qui fait problème (*i.e.* ce sur quoi les politiques publiques doivent intervenir), ses causes, ses responsables, ses solutions et les jugements moraux qu'il appelle. Cette représentation ne doit bien sûr pas être considérée comme la somme de choix éditoriaux volontaristes ; elle est au contraire le produit des activités professionnelles des journalistes, avec tout ce qu'elles supposent de contraintes et de marges de liberté. Parmi ces contraintes, celles liées à la coproduction de l'information journalistique, c'est-à-dire aux stratégies d'accès aux médias et aux luttes symboliques auxquelles se livrent plusieurs groupes sociaux, sont sans doute déterminantes pour comprendre le cadrage singulier d'un problème[3]. **Parallèlement à cette analyse, il faut**

---

[1] En d'autres termes, l'analyse systématique exclut tout ce qui relève de la couverture journalistique de l'action publique européenne relative à la « vache folle » (qui en constitue une part importante). Ce choix repose sur le fait que l'objectif n'est pas de produire une analyse exhaustive de la gestion du problème de l'ESB (où la prise en compte de la dimension européenne serait indispensable) mais de comprendre, en se focalisant sur les institutions françaises, comment les champs politique et administratif fonctionnent sous l'emprise du journalisme.

[2] Cette série de critères est assez proche de celle que propose Robert Entman dans sa définition classique du processus de cadrage. Dans un article de synthèse, il précise que « le processus de cadrage implique essentiellement *sélection* et *saillance*. Cadrer c'est *sélectionner certains aspects de la réalité perçue et les rendre plus saillants dans un message pour promouvoir une définition particulière d'un problème, une interprétation causale, une évaluation morale et/ou une recommandation concernant le traitement* de l'objet en question ». Robert Entman, « Framing : Toward Clarification of a Fractured Paradigm », *Journal of Communication*, vol. 43, n° 4, 1993, p. 51-58 (souligné par l'auteur).

[3] Sur cette problématique, voir William A. Gamson et Andre Modigliani, « Media Discourse and Public Opinion on Nuclear Power : A Constructionist Approach », *The American Journal of Sociology*, 95 (1), 1989, p. 1-37. En conséquence, comme le souligne bien Robert Stallings, « au lieu de critiquer les médias pour des reportages biaisés, alarmistes et inutilement compliqués, un point de vue sociologique sur les discours médiatiques en matière de risques suggère que toutes les contradictions, alertes et complexités dans les informations reflètent généralement ce que les journalistes apprennent de divers groupes d'intérêt, de parties prenantes et d'autres

décrire les schèmes *génériques* de la représentation journalistique des problèmes sociaux et des politiques publiques (c'est-à-dire les régularités plus générales de la construction journalistique des problèmes publics), tels que l'on peut les déceler dans le cas de l'ESB. Deux ensembles de règles symboliques génériques doivent être distingués ici. En effet, la quasi-totalité des études sur la médiatisation de politiques publiques ne s'intéressent qu'aux schèmes journalistiques de construction des problèmes publics, c'est-à-dire à la représentation médiatique du « fond » du problème. Cette mise au jour des **règles génériques de construction des problèmes publics** a bien sûr toute sa part dans l'analyse. Mais elle doit être complétée par une étude des **règles génériques de perception de l'action publique, c'est-à-dire des façons d'agir des agents politiques et bureaucratiques**. On peut en effet faire l'hypothèse que la vision journalistique du *processus* de l'action publique, et non pas seulement de ses finalités (c'est-à-dire la définition du problème tel qu'il doit être pris en charge par l'État), peut être une propriété décisive de l'emprise du journalisme sur l'action publique. Ces règles génériques ne sont pas, elles non plus, le produit de la seule volonté des journalistes. Elles sont au contraire le résultat dans l'ordre du symbolique du travail plus ou moins contraint des journalistes ; plus précisément, elles correspondent aux conditions de production journalistique de l'information dans ce que ces dernières ont de structurel (routines professionnelles, contraintes organisationnelles, poids des sources, prégnance de normes et valeurs professionnelles).

Le langage de la règle employé ici tend à aplatir la diversité de points de vue qui caractérisent la médiatisation d'un problème social et des politiques publiques qui s'y rapportent, même si, dans le cas de la « vache folle », cette variété des points de vue est assez réduite. Décrire des règles générales ne doit pas faire oublier que celles-ci ne se rencontrent jamais telles quelles dans la réalité et qu'elles ne se comprennent qu'avec la marge qu'elles laissent pour des variations (selon les périodes, les journaux ou, au sein des journaux, selon les journalistes). En d'autres termes, si les règles semblent bien communes au champ journalistique, il existe aussi des écarts à la règle (qui varient selon les conjonctures).

Pour mettre en évidence les structures symboliques de la médiatisation de la « vache folle », cette dernière est séquencée en trois périodes principales. En effet, les règles substantielles comme les règles génériques ne s'y observent pas de façon uniforme sur la quinzaine d'années qu'a duré le problème. Pour dire les choses de façon plus incarnée, **l'ESB a d'abord été, dans les médias, un quasi-« non-événement »**. De 1985 à 1996, c'est-à-dire pendant la période au cours de laquelle ont été prises les mesures permettant de maîtriser la plus grande partie du risque lié à l'ESB, la représentation médiatique de la « vache folle » en

---

sources d'information expertes. » Robert A. Stallings, « Media Discourse and the Social Construction of Risk », *Social Problems*, vol. 37, n° 1, 1990, p. 91.

a fait un problème ordinaire, et seulement technique (c'est-à-dire une question agricole appelant des réponses vétérinaires, économiques ou scientifiques), pris en charge par des politiques publiques dont la légitimité semble alors évidente (section 1.). Cette représentation journalistique de l'ESB change profondément à partir de 1996. **L'épizootie est donnée à voir comme une « crise » de santé publique** : le problème acquiert une urgence qu'il n'avait pas jusqu'alors, les enjeux techniques de lutte contre la maladie sont subordonnés à celui plus général de la santé des consommateurs de viande bovine, et l'action de l'État est mise en question à l'aune de cette définition du problème (section 2.). Fin 2000, après un peu plus de trois années d'une médiatisation plus ordinaire, **l'ESB fait l'objet d'une seconde mise en « crise », qui se caractérise par l'accentuation des propriétés symboliques de 1996**. Elle se singularise surtout par la politisation de la mise en cause de l'action de l'État : si la définition sanitaire du problème et des finalités de l'action publique (protéger la santé des consommateurs) est partagée par tous, les modalités de l'action publique sont critiquées sur fond d'opposition entre la gauche (au gouvernement) et la droite, ce qui donne alors à la « vache folle » la forme d'une *affaire politique* (section 3.). **Le paradoxe de la médiatisation des « crises » de la « vache folle » réside au total dans le fait que la visibilité journalistique du problème était à l'inverse de l'importance des mesures qui ont été prises, au regard de leur contribution à la résolution du problème médiatisé.**

SECTION 1. LA REPRÉSENTATION ORDINAIRE D'UNE POLITIQUE TECHNIQUE (1985-1996)

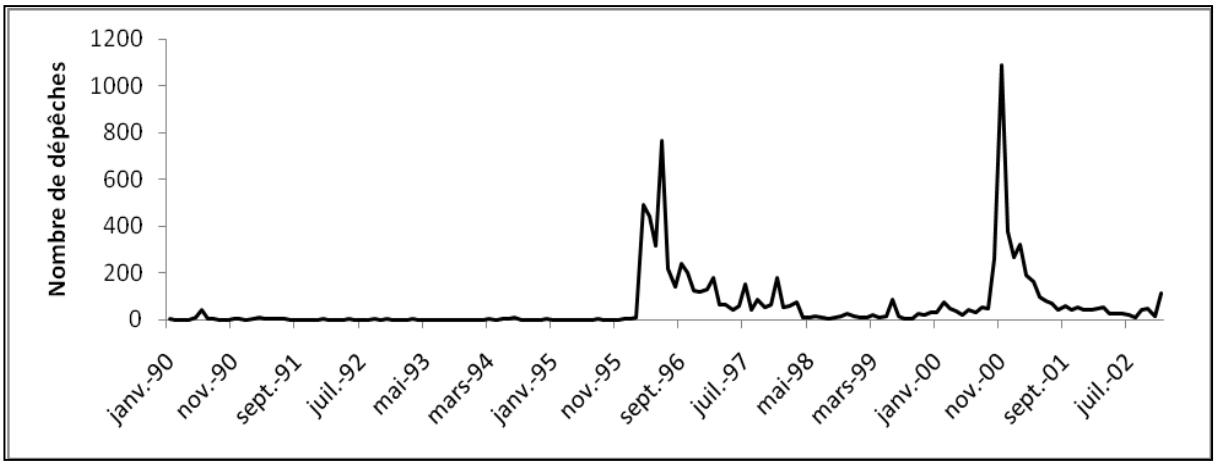
La maladie de la « vache folle » apparaît en 1985. Mais jusqu'au début de la « crise » en mars 1996, elle n'est représentée dans les médias qu'au prisme de schèmes ordinaires, y compris lors d'une première mise à l'agenda politique à la mi-1990 (que certains agents qualifient de « crise »). **Elle apparaît ainsi comme un problème banal**, ne se singularisant pas de nombreux autres problèmes publics auxquels n'est accordée qu'une attention médiatique secondaire. À la différence des périodes suivantes, **sa représentation se cantonne alors à l'évocation des enjeux techniques que pose sa gestion administrative**, sans remise en question des fondements ou du bienfondé de celle-ci. La « vache folle » n'est qu'une maladie animale, intéressante parce que nouvelle et un peu mystérieuse, mais pas plus intrigante que d'autres épizooties ou épidémies. **La couverture journalistique consiste alors essentiellement à relater ce problème agricole et en décrire les implications spécifiques, relativement habituelles pour ce type de problème, qu'elles soient vétérinaires (les dispositifs de lutte contre l'ESB), économiques (les enjeux commerciaux des mesures de prévention, notamment l'embargo) et scientifiques (l'énigme médicale d'une épidémie sans agent pathogène clairement identifié)**. Cette représentation journalistique du problème

est alors très proche des catégories administratives par lesquelles l'ESB est appréhendée et prise en charge par les services de l'État (§1). Parallèlement, la représentation médiatique de la gestion politico-administrative de ce problème public repose sur une vision très légitime de l'État et de son action : les schèmes selon lesquels elle est appréhendée n'offrent guère de prise à une critique journalistique, même implicite (§2).

§1. La « vache folle » comme enjeu agricole, commercial et scientifique

Au cours de cette première période, **la principale caractéristique de la médiatisation de la maladie de la « vache folle » est sa relative discrétion**. Le nombre de dépêches AFP consacrées à ce dossier est un bon indicateur de la place qu'il occupe dans les hiérarchies journalistiques[4]. Aucune dépêche AFP ne fait mention de la « vache folle » ou de l'« ESB » avant le 11 janvier 1990, et, comme le montre le graphique 1.1., le volume de dépêches consacrées à cette maladie lors de la première moitié de la décennie est sans commune mesure avec les périodes suivantes.

Graphique 1.1. Nombre mensuel de dépêches AFP consacrées à la maladie de la « vache folle »



De 1985 à 1995, on compte seulement 104 dépêches AFP comportant les occurrences « ESB » ou « vache folle », alors qu'il y en a 493 pour le seul mois de mars 1996. Lorsque la maladie émerge en 1985 en Grande-Bretagne, elle fait l'objet d'un quasi-silence médiatique en France. Ce n'est qu'avec la première « crise » de 1990 que la « vache folle » accède à l'agenda médiatique (encadré 1.1.). Et même sur cette séquence, peu d'articles de presse lui

[4] Ces dépêches d'agence occupent une fonction décisive dans le fonctionnement du champ journalistique (cf. chapitre 2) : elles sont l'une des principales sources d'informations des rédactions de presse écrite et audiovisuelle. Ce faisant, elles contribuent largement à définir ce qui fait l'actualité du jour. Par ailleurs, en raison de cette mission de fournisseur de « matière première » journalistique, parmi laquelle les rédactions viennent prendre ce qu'ils jugent le plus intéressant, elles rendent compte d'un très grand nombre de faits. C'est sans doute le média qui restitue la plus grande variété d'événements, si bien que si un fait y est peu présent, il est probable qu'il soit encore moins présent dans les autres médias.

sont consacrés. Durant sa première décennie, la « vache folle » n'est pas constituée en enjeu important par le champ journalistique.

Peu présente dans les médias, **l'information sur l'ESB est traitée de façon ordinaire, c'est-à-dire avec des schèmes habituels pour cette *catégorie* de problème**. Ce problème, perçu comme secondaire dans les hiérarchies journalistiques, est traité par les mêmes routines pratiques et cognitives que de nombreux autres problèmes similaires. Ces façons de travailler récurrentes sont nécessaires dans la pratique pour rendre possible le travail de journaliste : sans cette relative standardisation des opérations de recherche et de mise en forme de l'information, il devient presque impossible de parvenir à restituer une actualité *a priori* hautement imprévisible, dans des conditions matérielles de travail intellectuel très contraignantes[5]. La couverture médiatique consiste ainsi essentiellement à rendre compte des propriétés spécifiques du problème de la vache folle, c'est-à-dire celles qui caractérisent sa construction par les agents de sa gestion routinière : les services de l'État, mais aussi des groupes professionnels (éleveurs, industries agro-alimentaires, etc.). Elle porte ainsi sur les aspects techniques de la maladie animale (notamment ses enjeux vétérinaires, économiques et scientifiques). Elle ne produit pas de montée en généralité[6] désingularisant ces aspects pour les rapprocher d'enjeux plus vastes. **La maladie de la « vache folle » est, jusqu'en 1996, couverte comme un problème agricole**. En effet, si les incidences pour la santé humaine de la maladie de la « vache folle » sont parfois évoquées[7], c'est l'épizootie (qui touche la Grande-Bretagne, puis la France) qui est au centre de la grande majorité des reportages. Les titres de quelques dépêches le montrent :

> « La maladie des vaches folles : inquiétude dans le monde agricole britannique », *AFP Fil Général*, 11/01/1990 (16h38)
> « Maladie de la vache folle : baisse d'un tiers des ventes de bœuf », *AFP Fil Général*, 22/05/1990 (14h11)
> « "Les premiers cas de vaches folles apparaîtront en France entre 1990 et 1992", selon un vétérinaire », *AFP Fil Général*, 23/05/1990 (15h48)

La couverture journalistique de l'époque tente ainsi de saisir l'ampleur de la maladie (nombre de cas[8]), de la comprendre (mise en cause des farines animales comme vecteur de contamination), de mettre en perspective ses conséquences pour le secteur agricole (chute des cours du bœuf), de rapporter les mesures de gestion de la maladie, etc. Elle se cristallise

---

[5] Érik Neveu, *Sociologie du journalisme*, Paris : La Découverte (Repères), 2008, p. 51-52.

[6] Luc Boltanski, Marie-Ange Schiltz et Yann Darré, « La dénonciation », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1984, n° 51, p. 3-40.

[7] Cette hypothèse est par exemple évoquée dans la dépêche : « La maladie des "vaches folles" : un risque pour l'Homme », *AFP Fil Général*, 06/12/1990 (15h51).

[8] La quasi-totalité des dépêches AFP consacrées à l'ESB en 1991 recensent un « nouveau cas de "vache folle" » (la formule devient très vite rituelle…) dans un département français ou à l'étranger.

en particulier sur **les implications commerciales des mesures prophylactiques** prises par les pays de la Communauté économique européenne, cadrant la maladie de la « vache folle » comme un problème de commerce international. Ainsi, la plupart des dépêches AFP des années 1990-1991 consacrées à cette maladie portent sur la contestation, à Bruxelles, de l'embargo sur la viande bovine britannique pris par la France, et quelques autres pays :

> « "Vaches folles" : la Commission européenne demande à la France de renoncer immédiatement à son interdiction », *AFP Fil Général*, 31/05/1990 (10h04)
> « "Vaches folles" : la Commission européenne va soutenir le marché britannique », *AFP Fil Général*, 01/06/1990 (13h11)
> « Vache folle: la Commission ne veut pas de mesures unilatérales », *AFP Fil Général*, 02/06/1990 (15h28)

Le dernier cadrage spécifique par lequel est médiatisée la maladie de la « vache folle » s'intéresse aux **enjeux scientifiques** qu'elle soulève. Il s'agit alors de rendre compte de l'avancement des connaissances sur les maladies à prions ou les encéphalopathies spongiformes subaigües transmissibles[9]. C'est ce que fait par exemple *Libération* dans un long article fondé sur une interview avec l'un des rares spécialistes français de la question, Dominique Dormont[10]. *Le Monde* du 7 avril 1995 consacre un dossier sur « les mortels mystères des maladies à prions » qui dresse une analyse scientifique à froid sur la maladie, sans faire référence aux enjeux sanitaires, agricoles ou économiques. Une partie de la couverture médiatique s'attache à explorer les enjeux scientifiques posés par la maladie plutôt qu'à mettre en scène des controverses scientifiques[11].

Les articles prennent pour objet le « fond » du dossier : ils sont limités aux **enjeux *spécifiques* de l'épizootie de l'ESB, c'est-à-dire sa connaissance et sa gestion technique**. Cette représentation ordinaire du problème de la « vache folle » est d'autant plus intéressante à observer que c'est dans ces mêmes années que sont prises la plupart des mesures permettant de contenir le risque sanitaire. Or, contrairement à la seconde moitié de la décennie 1990, une interprétation en termes de « crise » de santé publique, à fort potentiel de politisation, est alors hors de propos. Il est significatif, à ce titre, que les premières mesures destinées à protéger la santé humaine, comme l'interdiction de tissus d'origine bovine dans les petits pots pour bébés (juillet 1992), les médicaments ou les produits cosmétiques, qui sont fondées sur l'hypothèse que certains supports sont potentiellement contaminants pour l'homme, ne sont que très peu relayées dans médias. Le problème

[9] Henry Gee, « Les mortels mystères des maladies à prions », *Le Monde*, 7 avril 1995, p. 24.
[10] Corine Bensimon, « L'agent fantôme », *Libération*, 4 novembre 1992, p. 32.
[11] Celles-ci sont alors confinées dans la presse spécialisée sur les questions de consommation, comme l'indiquent Francis Chateauraynaud et Didier Torny, *Les sombres précurseurs. Une sociologie pragmatique de l'alerte et du risque*, Paris : Edition de l'École des hautes études en sciences sociales, 1999, p. 345.

apparaît peu intéressant, et les informations potentiellement dramatiques passent inaperçues.

➢ **Encadré 1.1. La première « crise » en France (1990)**

La maladie de la « vache folle » fait sa véritable apparition en France à la mi-mai 1990, lorsqu'est révélée la mort, en Grande-Bretagne, d'un chat présentant des symptômes similaires à ceux de l'ESB. Cette encéphalopathie spongiforme féline inquiète car elle accrédite l'idée que la barrière d'espèce, qui permettait de penser que les consommateurs étaient protégés de la maladie animale, n'est peut-être pas infranchissable. Le 30 mai, la France dresse un embargo sur les viandes et bovins britanniques ; il est levé dès le 6 juin, sous l'injonction de la Commission européenne. Cette mesure donne lieu à plusieurs articles dans la presse et l'essentiel de **la couverture médiatique porte alors sur les implications économiques et diplomatiques de cet embargo**[12]. Des décisions importantes de lutte contre l'épizootie sont prises au cours de l'été 1990 : l'ESB est classée comme maladie à déclaration obligatoire (12 juin), l'utilisation des farines de viandes est interdite dans l'alimentation des bovins (24 juillet), et l'incorporation des abats à risque est interdite pour la fabrication de toute alimentation animale (25 septembre). Mais **ces mesures techniques sont relativement peu médiatisées**. Seule la classification de l'ESB comme maladie à déclaration obligatoire donne lieu à deux dépêches AFP. Comme le soulignent Francis Chateauraynaud et Didier Torny, « *si l'extension de l'ESB est soulignée, de même que les arguments sur la protection du consommateur, l'accent mis sur les données économiques témoigne d'une interprétation en termes de conflit agricole. Cette interprétation est partagée par l'ensemble des journalistes français* »[13].

On retrouve ces propriétés du cadrage journalistique routinier lors de la découverte du premier cas de « vache folle » français, le 2 mars 1991 dans les Côtes-d'Armor. La couverture médiatique se fait alors rassurante. En plus d'annoncer cette information factuelle, elle dresse le plus souvent un récapitulatif des mesures déjà adoptées et/ou revient sur l'état des connaissances quant à l'origine de la contamination. Le cadrage dominant donne donc à voir le bon fonctionnement de l'action publique (et notamment le réseau de surveillance mis en place l'année précédente), en soulignant que ce premier cas était attendu. Les cadrages plus

[12] Philippe Lemaître, « Londres réagit vivement à l'embargo français sur le bœuf britannique », *Le Monde*, 2 juin 1990 ; Philippe Lemaître, « La Commission européenne herche à régler le conflit à propos des "vache folles" britanniques », *Le Monde*, 3-4 juin 1990, p. 13 ; Armelle Thoraval, Les Douze ne veulent pas de la guerre du steak », *Libération*, 7 juin 1990 ; Marcel Scotto, « Les ministres aboutissent à un compromis dans l'affaire des "vache folles" », *Le Monde*, 8 juin 1990 ; « Le Royaume-Uni va pouvoir reprendre ses exportations de bœuf », *Le Monde*, 9 juin 1990.

[13] Francis Chateauraynaud et Didier Torny, *Les sombres précurseurs, op. cit.*, p. 334.

critiques, qui consistent à dénoncer la gestion politico-administrative de la maladie en mettant en rapport les déclarations passées rassurantes avec l'apparition de ce premier cas[14], sont marginales (par exemple dans la revue *Science et vie*).

§2. *Une vision légitime de l'action publique*

La représentation dominante de l'action publique qui est produite par le champ journalistique lors de la première décennie de la maladie de la « vache folle » se fonde sur **les schèmes les plus ordinaires de la description et de l'explication du travail des gouvernants, notamment une réification des pouvoirs publics et une vision fonctionnaliste de l'action publique**. Ceux-ci produisent une représentation du pouvoir conforme à celle que cherche à promouvoir la communication politique. Elle met ainsi en scène **une action publique dont la légitimité va de soi, tant elle paraît efficace** – c'est-à-dire atteignant les objectifs qui lui sont assignés – **et efficiente** – c'est-à-dire se déroulant sans dysfonctionnement. L'article du *Monde* partiellement reproduit ci-dessous en offre un bon exemple, par son insistance (rarement aussi explicite dans les articles de l'époque) sur la capacité des mesures prises par les pouvoirs publics à assurer la santé vétérinaire :

> Contrairement aux assertions du quotidien britannique *The Independent* qui, dans son édition datée du 7 juin, évoquait la présence de cas de BSE (encéphalopathie bovine spongiforme) en France, aucun élément ne permet aujourd'hui de dire que cette épidémie a été identifiée dans les troupeaux bovins du continent. (…)
> Tant au ministère de l'agriculture que chez les spécialistes de l'École vétérinaire de Maisons-Alfort on réfute totalement de telles affirmations. (…)
> Pour Mme Evelyne Maillot (bureau chargé de l'épidémiologie-service vétérinaire de la santé et de la protection animale au ministère de l'agriculture), les assertions britanniques sont tout simplement « inadmissibles ». Il est notamment difficile d'imaginer, en pratique, que si des cas de BSE étaient suspectés en France, les vétérinaires n'en feraient pas mention.
> Toutefois, compte tenu des difficultés diagnostiques (la BSE peut être confondue avec la rage, relativement fréquente chez les bovins, la listériose ou certaines intoxications animales), *les pouvoirs publics français ont décidé de renforcer le système de surveillance épidémiologique de manière, notamment, à mettre en œuvre les examens biologiques nécessaires pour infirmer ou confirmer les diagnostics de BSE en cas de décès suspect*. « Et si nous diagnostiquons un cas de BSE, bien évidemment, nous le dirons », précise Mme Maillot.
> **Jean-Yves Nau, « Le continent indemne », *Le Monde*, 9 juin 1990**
> **[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse]**

La présentation de la mesure de surveillance épidémiologique présuppose l'efficacité de celle-ci : il est tenu pour évident qu'elle remplit la fonction qui lui est assignée. L'impression d'efficacité de l'action publique est en partie la conséquence de la **correspondance entre la construction médiatique du problème et la définition politico-administrative des**

[14] Ce premier cas est alors interprété comme « la fin d'une série cachée : il y a eu d'autres cas, ils sont indétectables ou dissimulés, et la vérité apparaît enfin à travers l'annonce officielle. » Francis Chateauraynaud et Didier Torny, *Les sombres précurseurs, op. cit.*, 1999, p. 338.

politiques publiques dans ce domaine[15]. Parce qu'elles restent dans le champ des questions prises en charge par les pouvoirs publics, les interrogations potentiellement critiques à l'origine de cet article (la présence de cas d'ESB sur le territoire français) trouvent leurs réponses dans les politiques publiques déjà menées par le ministère (renforcement de l'épidémiosurveillance de la maladie).

De façon plus générale, la représentation journalistique de la « vache folle » (comme problème agricole) correspond très largement aux catégories administratives de sa prise en charge par les pouvoirs publics. À cette date, la gestion de l'ESB relève en effet de la direction générale de l'Alimentation, au ministère de l'Agriculture, et de la direction générale de la Concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, dont l'action porte à la fois sur la mise en place de mesures destinées à lutter contre la maladie et à gérer les conséquences de celles-ci au niveau du commerce communautaire. De fait, dans cette période, la construction journalistique du problème doit beaucoup à la catégorisation bureaucratique du problème de la « vache folle », qui la traite aussi comme un problème agricole, commerciale et scientifique. Cela tient notamment au fait que, s'agissant d'un problème alors jugé secondaire, l'essentiel du travail journalistique consiste en une reprise du discours des sources autorisées et officielles[16]. Au total, les politiques publiques relatives à la maladie de la « vache folle » sont d'autant moins l'objet d'une couverture journalistique critique que ces politiques, telles qu'elles sont perçues par les journalistes, répondent à ce que ces derniers perçoivent comme les problèmes posés par l'ESB. Pour bien saisir la spécificité de cette représentation, il faut la comparer à celle qui se met en place à partir de 1996 : en raison d'un fonctionnement plus autonome du champ journalistique, la maladie de la « vache folle » est alors représentée dans les médias comme un risque pour la santé humaine, ce qui introduit un hiatus avec les modalités de prise en charge politico-administrative de l'ESB (où le ministère de l'Agriculture reste prépondérant), et génère donc des interrogations critiques sur celles-ci et une mise à mal de sa légitimité. À l'inverse, l'ajustement des catégories journalistiques aux catégories étatiques, caractéristique de la

---

[15] En raison d'un ensemble de contraintes, les journalistes n'ont pas, la plupart du temps, un accès égal à toutes les activités de production des politiques publiques si bien que leur représentation de celles-ci est sélective et biaisée. Pour le dire simplement, leur vision des politiques est plus proche de celle qu'en donnent les agents dont ils sont proches – ministres et hauts fonctionnaires – que des *street-level bureaucrats*, davantage disposés aux modalités pratiques et matérielles de mise en œuvre des politiques publiques. Ces deux perceptions des politiques publiques sont très différentes. Alexis Spire montre bien, à propos des politiques migratoires, en quoi « la politique des guichets » (p. 8), c'est-à-dire celle observée à travers la mise en œuvre en rapport avec les ressortissants de l'action publique, diffère de la politique telle qu'elle est donnée à voir à partir des institutions centrales de l'État. Alexis Spire, *Accueillir ou reconduire. Enquête sur les guichets de l'immigration*, Paris : Raisons d'agir, 2008, 124 p.

[16] Harvey Molotch et Marylin Lester, « Informer : une conduite délibérée de l'usage stratégique des évènements », *Réseaux*, vol. 14, n° 75, 1996, p 31.

période 1985-1995, n'offre guère de points d'appui à la critique, ce qui explique l'impression de normalité et d'évidence qui caractérise la couverture journalistique de l'action publique sur cette décennie.

Au-delà de cette correspondance des politiques publiques, telles qu'elles sont restituées dans la presse, à la construction journalistique des problèmes, les règles de la représentation médiatique de l'action publique consistent à réduire la complexité de l'action publique à quelques figures coutumières et à quelques enchaînements logiques maintes fois éprouvées. Parmi ces figures imposées, une des plus structurantes est sans doute **la vision « balistique » de l'action publique, selon laquelle les politiques publiques ne sont faites que pour apporter des solutions efficaces aux problèmes publics**. À chaque nouveau développement du problème « ESB » (découverte de la transmission de la maladie à d'autres espèces animales, apparition des premiers cas d'ESB en France, etc.), la plupart des articles de presse insistent ainsi sur l'ampleur des mesures déjà prises *pour* contenir le développement de l'épizootie ou empêcher la contamination à l'homme. L'article du *Monde* mentionné précédemment en offre une illustration : écrit à l'occasion de la levée de l'embargo en juin 1990, il rappelle en quoi consiste l'action publique sur ce problème. Les politiques publiques sont ainsi mises en scène sur un mode explicatif, plus technique que critique[17]. Ces cadrages journalistiques ont une visée pédagogique : il s'agit d'expliquer à quoi servent les mesures prises. Mais ce faisant, elles ont *de facto* une fonction légitimatrice : elles affirment que les politiques publiques servent. L'efficacité des mesures y est en effet tacitement admise. Les décisions sont toujours supposées efficaces pour réaliser ce qu'elles annoncent. Cette évidence apparaît bien, par exemple, dans la description d'un projet franco-allemand d'embargo européen sur la viande bovine britannique : celui-ci est « *destiné à prévenir le risque – toujours hypothétique – de transmission de l'encéphalopathie bovine spongiforme (ou maladie de la "vache folle") à l'homme* »[18]. Dans de telles formulations, il ne fait pas de doute que le dispositif mis en place répond adéquatement au problème qu'il vise. Caractérisé par un fonctionnalisme spontané, selon lequel une politique publique est faite pour résoudre un problème, assez proche d'une vision juridique qui considère que « *le sens d'une action comme les fonctions d'un agent ou d'un organisme sont contenus dans les textes qui les encadrent* »[19], le

---

[17] Même s'il est choisi en dehors de la période correspondant à cette première section, un article du *Monde* en donne une illustration exemplaire, puisque l'article consiste peu ou prou en une explication de texte d'une circulaire de la direction générale de la santé. Voir Jean-Yves Nau, « La France améliore le dépistage de la maladie de Creutzfeldt-Jakob », *Le Monde*, 4 mai 1996, p. 11.

[18] Franck Nouchi, « La France et l'Allemagne réclament une interdiction des importations de viande bovine britannique », *Le Monde*, 6 juin 1994.

[19] Vincent Dubois, *Action publique et processus d'institutionnalisation. Sociologie des politiques culturelle et linguistique et du traitement bureaucratique de la misère*, Paris, mémoire pour l'habilitation à diriger les recherches en sociologie, Université Paris I, 2001, p. 9.

processus de prise de décision politique n'est pas un objet d'investigation journalistique. La représentation médiatique de l'action publique se focalise sur son « produit fini » – les politiques publiques – perçu comme une « réponse » au problème public, ce qui revient à occulter les modalités et raisons complexes de la production de ces politiques. Comme le note Murray Edelman, une telle présentation de l'action publique fait écran à sa connaissance :

> *« Toute analyse de la genèse des choix politiques qui tient le problème plus vaste auquel ils sont liés pour la véritable "raison" de l'action engagée (comme le fait la "théorie des choix rationnels") a une vision trop romantique de l'action gouvernementale, vision qui interdira de prédire correctement quelles politiques trouveront des avocats organisés et acharnés. »*[20]

Cette représentation d'une action publique *problem-solving* reproduit de fait les schèmes de la communication politique. Par exemple, cette vision « officielle » du *policy-making* se fonde sur **une représentation englobante des gouvernants**. Dans les articles de cette période ceux-ci sont généralement désignés par des expressions qui réifient un collectif qui est pourtant très loin d'être homogène : « les pouvoirs publics », « le gouvernement », « la France », etc. Les formulations employées pour décrire l'action publique sont le plus souvent des variations autour du thème « les autorités françaises ont décidé »[21]. Ce choix de vocabulaire indique clairement que l'enjeu de la production journalistique n'est alors pas de porter un regard critique sur l'action publique, et notamment pas de mettre au jour ses concurrences internes, sur lesquelles s'appuient généralement les journalistes lorsqu'ils en produisent une analyse critique fondée sur l'explicitation de la contestation de la décision (divergence des intérêts, présence de solutions alternatives, dysfonctionnement).

Ces routines journalistiques du traitement de l'action publique (réification du collectif des gouvernants, fonctionnalisme) sont puissamment légitimatrices car elles génèrent **une représentation de l'action publique qui n'offre pas de prise à la critique**. L'unicité factice de l'espace des gouvernants fait disparaître les multiples conflits (concurrences entre agents, divergences d'intérêts, contradiction des visions du problème) à partir desquels les journalistes peuvent construire un discours critique. De même, l'image d'une action publique qui atteint ses objectifs ne permet pas de remettre en cause celle-ci, tant l'efficacité (supposée) de l'action publique suffit à en assurer la légitimité dans les médias.

Pendant dix ans, la maladie de la « vache folle » est ainsi représentée dans les médias comme un problème vétérinaire, avec des implications commerciales et scientifiques,

---

[20] Murray Edelman, *Pièces et règles du jeu politique*, Paris : Seuil (La couleur des idées), 1991, p. 56.

[21] Franck Nouchi, « La France et l'Allemagne réclament une interdiction des importations de viande bovine britannique », *Le Monde*, 6 juin 1994.

d'importance secondaire. Il reste confiné à des dimensions techniques, et sa prise en charge politico-administrative est restituée sur le mode de l'évidence. Ces catégories de perception construisent l'ESB en quasi-« non-événement ». Cette couverture journalistique *a priori* anodine est en fait loin d'être insignifiante dans la mesure où elle correspond à la période où sont initiées les plus importantes mesures de politique publique (qui ne seront, souvent, que complétées ou systématisées dans les années suivantes). En d'autres termes, **les décisions grâce auxquelles l'essentiel du risque sanitaire est écarté ne font pas l'objet d'une forte attention journalistique**. Les mesures prises à la suite des « crises » de 1996 et 2000 seront beaucoup plus visibles alors qu'elles sont bien moins déterminantes pour la gestion du risque. Par ailleurs, il est *a posteriori* surprenant que les faits et décisions relatifs à la « vache folle » dans la décennie 1985-1995 ne sortent pas d'une certaine routine : comme on le verra par la suite, c'est sur l'action des pouvoirs publics lors de cette période que portent les principales critiques émises contre l'État, dix ans plus tard. Mais sur le moment, elles ne sont pas mises en question.

SECTION 2. LA REPRÉSENTATION DE LA « VACHE FOLLE » COMME « CRISE » DE SANTÉ PUBLIQUE (1996-1997)

Avec l'annonce du ministre britannique de la Santé, Stephen Dorrell, d'une possible transmission à l'homme, le 20 mars 1996, l'information journalistique sur la maladie de la « vache folle » et sa gestion politico-administrative change significativement de registre. La représentation journalistique d'un problème agricole ordinaire se métamorphose en vision de l'ESB comme **une « crise » de santé publique, c'est-à-dire un problème public d'une gravité exceptionnelle, où la santé humaine est le principal horizon d'intelligibilité** (§1). Parallèlement à cette construction du problème, la représentation de l'action publique prend elle aussi des formes très différentes. **Elle est beaucoup plus attentive à la production des politiques publiques**, mais la vision qu'elle en donne est biaisée (au sens où elle met en lumière certains aspects et ne parvient pas à en restituer d'autres, selon une certaine régularité). Cette attention accrue à l'action publique s'accompagne d'**une mise en question de ses fins et de ses modalités**, qui conduit à en pointer des défaillances (§2).

§1. La « vache folle » devient un grave enjeu de santé publique

À partir de mars 1996, la construction journalistique du problème de la « vache folle » évolue sur deux aspects principaux. D'une part, la situation acquiert les attributs qui signalent sa gravité : elle cesse d'être perçue comme un problème chronique et devient un véritable « événement », en l'occurrence une « crise » (A.). D'autre part, un réagencement des

propriétés pertinentes du problème (ses causes et ses conséquences) fait désormais de celui-ci une question de santé publique (B.)

A. *La « mise en crise » du problème de la « vache folle »*

Que l'ESB devienne une « crise » ne signifie pas nécessairement que la conjoncture ouverte à partir de mars 1996 présente toutes les propriétés objectives[22], mais, plus simplement, qu'elle est définie comme telle par les agents concernés, au premier rang desquels les journalistes[23]. En d'autres termes, **le cadrage journalistique de la « vache folle » reprend désormais peu ou prou les catégories de sens commun de définition de la « crise »**, que l'on retrouve tant chez les journalistes, chez les agents politico-administratifs que chez certains chercheurs proches des problématiques de l'action publique. Une « crise » ainsi entendue se caractérise par les propriétés énoncées dans la définition suivantes :

> *« Une situation de crise peut être distinguée par la présence des traits suivants :*
> - *l'expression publique et médiatisée d'une inquiétude collective sous forme de controverse ;*
> - *l'existence de victimes identifiées ou potentielles évoquées en relation avec une source (ou une cause) ;*
> - *la situation créée interpellant la responsabilité des pouvoirs publics ;*
> - *le besoin reconnu d'une réponse rapide »*[24]

La perception de la situation, à partir de mars 1996, en tant que « crise » tient sans doute d'abord à l'irruption, aussi fulgurante que massive, du problème de la « vache folle » sur l'agenda journalistique. L'annonce de Stephen Dorrell, qui déclare qu'« *il n'existe pas, à ce jour, de preuve scientifique que l'ESB peut être transmise à l'homme par le bœuf mais [que] les experts ont conclu que l'explication la plus probable aujourd'hui est que ces cas sont liés au contact*

---

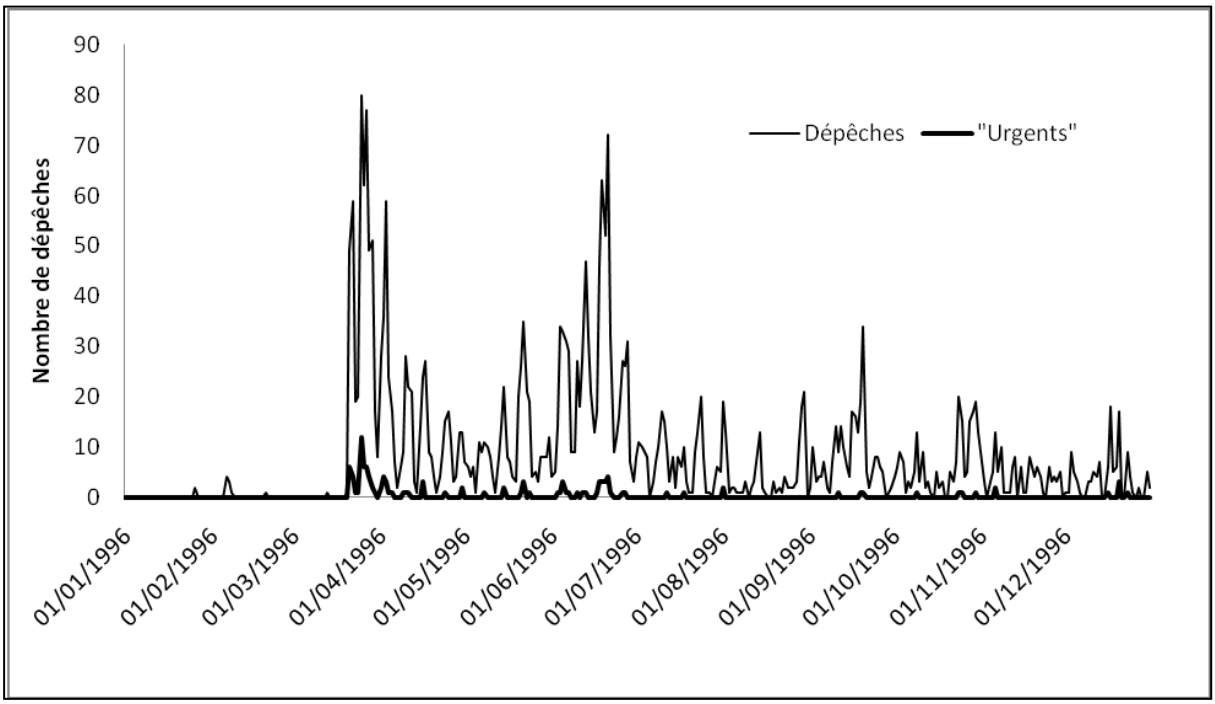
[22] Pour Michel Dobry, les « composantes élémentaires de la fluidité politique » sont la désectorisation conjoncturelle de l'espace social (i.e. : la réduction de l'autonomie, le désenclavement des espaces de confrontation et l'évasion des calculs), l'incertitude structurelle et les processus de désobjectivation des rapports sectoriels et des transactions collusives intersectorielles. Or si la « crise » de la « vache folle » se traduit par une transformation des rapports de force au sein du champ administratif, et une relative ouverture de celui-ci à d'autres groupes d'acteurs et logiques d'action, la fluidité qui en découle n'a rien de comparable avec l'ampleur des crises de mai 1958 ou mai 1968. Les rapports sectoriels et les transactions intersectorielles conservent un fort degré d'objectivation. Voir Michel Dobry, *Sociologie des crises politiques. La dynamique des mobilisations multisectorielles*, Paris : Presses de la FNSP (Références), 1992 (1986), p. 140-158.

[23] Pour cette raison, le terme « crise » est placé entre guillemets à chaque fois qu'il renvoie à son sens commun.

[24] Michel Setbon, *Risques, sécurité sanitaire et processus de décision*, Paris : Elsevier (Médecine des risques), 2004, p. 158. Cet ouvrage, préfacé par William Dab (alors directeur général de la Santé), analyse huit processus décisionnels en matière de gestion de risques en reprenant des problèmes (pour ne pas dire des préoccupations) de gestionnaires. On le voit, à la différence de la construction sociologique de la catégorie de crise, celle-ci met en avant des propriétés substantielles, c'est-à-dire des phénomènes visibles spontanément par les gouvernants et les journalistes.

de l'ESB avant 1989 »[25], est très abondamment relayée par les médias. Elle déclenche la production d'un grand nombre d'articles de presse, de dépêches et de sujets audiovisuels. Cette intense activité journalistique persiste durant de longues semaines (cf. graphique 1.2.). Ainsi, pendant un mois, du 20 mars au 20 avril, l'AFP émet en moyenne 26 dépêches par jour sur l'ESB, avec quelques pics à 59 (le 22 mars[26]), 80 (le 25 mars[27]), 62 (le 26 mars[28]), 77 (le 27 mars[29]) et encore 59 (le 3 avril[30]).

Graphique 1.2. Nombre mensuel de dépêches AFP consacrées à la maladie de la « vache folle » en 1996



Cette subite attention médiatique contribue à créditer la représentation d'une rupture dans l'ordre des événements. Du fait de l'abondance des articles, il apparaît comme évident que « *la déclaration britannique du 20 mars 1996 est le grand tournant dans le dossier ESB. À la surprise de la plupart des observateurs, le dossier de la vache folle enfle dans l'espace public jusqu'à*

[25] « La maladie de la "vache folle" pourrait se transmettre à l'homme, selon les autorités sanitaires britanniques », *Le Monde*, 22 mars 1996, p. 32.

[26] Plusieurs pays européens mettent en place un embargo sur les bovins britanniques.

[27] Ce même jour, où la Commission européenne décide d'un embargo sur les exportations de viande bovine britannique, 12 « urgents » sont diffusés sur le fil général de l'AFP (il s'agit du maximum à l'échelle du corpus).

[28] Ce jour, une réunion du comité vétérinaire de l'Union européenne maintient son avis sur l'interdiction d'importer.

[29] Ce jour, la France annonce plusieurs initiatives auprès de l'Union européenne : Jacques Chirac plaide pour un plan d'abattage des troupeaux contaminés financé par une aide européenne, le gouvernement demande une réunion d'urgence sur la question du soutien au marché bovin, etc.

[30] Dans la nuit du 2 au 3 avril, le conseil des ministres européens de l'Agriculture parvient à un accord sur un plan de levée de l'embargo britannique.

devenir le précédent type pour tout dossier lié à l'alimentation »[31]. Pourtant, la portée réelle de cette déclaration, qui aurait fait basculer l'Europe dans la « crise », doit être relativisée. Si le 20 mars 1996 est considéré comme un « tournant » de la représentation médiatique de la maladie de la « vache folle », c'est au prix d'une occultation de climat d'inquiétude qui préexistait dans la presse depuis quelques semaines, signe que la mise à l'agenda journalistique du problème n'est pas aussi inopinée. L'ESB est déjà nettement présente dans les médias dès janvier 1996. Ils évoquent alors les risques de contamination des fermiers britanniques, les mesures de boycott prises en Allemagne, les doutes sur les abats de veaux en France[32], la baisse de la consommation britannique et la chute des prix sur le continent. L'intensité de la couverture journalistique du problème après le 20 mars 1996 est bien entendue sans commune mesure avec celle des semaines précédentes, mais la réussite de cette mise en « crise » doit sans doute quelque chose à un travail préalable de constitution d'un intérêt journalistique pour ce dossier et de mise au point de nouveaux cadrages d'inquiétude pour penser la « vache folle ». Loin d'être la conséquence de l'importance de cette déclaration (et de la gravité intrinsèque de ce problème), cette consécration du problème s'explique en effet par les routines du travail journalistiques[33].

La représentation critique de l'ESB est surtout attestée par l'entretien d'une actualité « chaude » sur ce dossier pendant plusieurs semaines. **Après l'événement déclencheur, une série de rebondissements maintiennent la « vache folle » en haut de l'agenda médiatique** (cf. graphique 1.2.) **et créditent l'idée qu'il s'agit d'un problème particulièrement grave**. Le grand nombre d'articles sur ce thème traduit la nécessité que se font les journalistes de multiplier les « angles » afin de rendre compte de ce problème à sa juste mesure (ou ce qui est perçu comme tel). Certains problèmes secondaires (au sens où ce sont des problèmes dérivés d'un problème principal et qui, dans un état ordinaire de fonctionnement du champ journalistique seraient considérés comme d'une moindre importance) acquièrent ainsi une importance *a priori* improbable. Par exemple, le décès d'un individu, pourtant survenu trois mois auparavant, accède à la « une » du *Monde*[34] car il est suspecté d'être le premier cas français de nouveau variant de la maladie de Creutzfeldt-Jakob, dû à l'ESB[35]. Des alertes, qui resteront sans suite, donnent lieu à des articles, comme l'évocation du risque de transmission

[31] Francis Chateauraynaud et Didier Torny, *Les sombres précurseurs, op. cit.*, p. 346.
[32] Jean-Yves Nau, « Haro sur le ris de veau », *Le Monde*, 9 février 1996, p. 28.
[33] Cf. chapitre 2.
[34] « Un cas suspect de Creutzfeldt-Jakob a été décelé en France », *Le Monde*, 28 mars 1996, p. 1.
[35] Jean-Yves Nau, « Un cas suspect de Creutzfeldt-Jakob identifié dans la région lyonnaise », *Le Monde*, 28 mars 1996, p. 31.

à d'autres animaux (destinés à la consommation humaine)[36]. Sans doute par crainte de passer à côté d'un scandale important, comme cela a pu leur être reproché à propos d'autres scandales sanitaires (le « sang contaminé », « l'amiante »), les journalistes se montrent très attentifs aux signes précurseurs, aux problèmes émergents, aux micro-événements, sans attendre que leur portée soit confirmée par un grand nombre de victimes avérées. Cette vigilance particulièrement forte se traduit par la multiplication des sujets autour du problème de la « vache folle ». Ainsi, **l'interprétation critique de la « vache folle » tient à l'événementialisation du problème agricole. Une série de faits plus ou moins directement liés à l'ESB sont désormais présentés comme les multiples facettes d'un seul et vaste problème clairement identifiable et explicable**[37]. Un fait, une action, une pratique, une prise de position (un constat, une menace, un discours…) ne constituent un événement que par une construction de sens[38], c'est-à-dire une opération proprement cognitive : un acte de nomination (qui prescrit une identité), la mise en rapport de faits, la construction de relation de causalité... Des éléments très divers (scientifiques, économiques, politiques, diplomatiques, sociaux, etc.) se retrouvent subsumés sous un même label « ESB ». La dénomination « vache folle » s'impose très vite dans les surtitres, les titres, les *lead* des dépêches[39] ou les légendes des iconographies, parfois sous la forme de jeux de mots[40]. Cela produit un puissant effet de catégorisation qui définit et délimite l'événement. Comme le note Emmanuel Henry, « *avec la vache folle, nous nous trouvons en présence d'un cas similaire [à l'affaire du sang contaminé] où le terme vache folle est devenu progressivement plus synonyme de la crise elle-même que de l'encéphalopathie spongiforme bovine* »[41]. Toutes les informations, pourtant très hétérogènes, sur l'ESB deviennent les épisodes d'un même feuilleton, soutenus par une logique de la nouveauté. Cette mise en récit n'est sans doute pas mieux donnée à voir que par la formule récurrente, lue ou entendue des centaines de fois au cours des « crises » de l'ESB, qui annonce la détection d'un nouveaux cas de « vache folle » (encadré 1.2.).

---

[36] Jean-Yves Nau, « Le mouton peut contracter la maladie de la "vache folle" par voie alimentaire », *Le Monde*, 5 juin 1996, p. 2 ; Jean-Yves Nau, « Les saumons pourraient être atteints par l'équivalent de la maladie de la "vache folle" », *Le Monde*, 19 mars 1997, p. 20.

[37] Patrick Champagne, « L'événement comme enjeu », *Réseaux*, 18 (100), 2000, p. 403-426.

[38] Jean-Pierre Esquenazi, *L'écriture de l'actualité. Pour une sociologie du discours médiatique*, Grenoble : PUG, 2002, p. 75-106.

[39] Un *lead* est le premier paragraphe d'une dépêche d'agence, résumant les principales informations de celle-ci.

[40] Par exemple : Hervé Nathan, « La vache qui affole la Grande-Bretagne est interdite d'importation en France », *Libération*, 22 mars 1996.

[41] Emmanuel Henry, *Un scandale improbable. Amiante : d'une maladie professionnelle à une « crise de santé publique »*, Thèse de doctorat de sciences de l'information et de la communication, Université de technologie de Compiègne, 2000, p. 229.

➢ **Encadré 1.2. La trame de l'actualité sur la « vache folle » : l'annonce des nouveaux cas**

La manifestation la plus visible d'une routine journalistique propre au problème de l'ESB, qui le singularise des autres problèmes publics, est sans doute la multiplication de ces courts articles, très stéréotypés qui annoncent que de nouveaux cas d'ESB ont été enregistrés par les services vétérinaires. Dans *Le Monde*, la recension très régulière des animaux malades commence avec l'entrée en « crise », en mars 1996[42], et devient rapidement l'information la plus routinière sur l'ESB.

Choisi parmi de nombreux autres, l'article ci-dessous est exemplaire d'une information devenue rituelle, ce qui ne manque pas de rappeler presque chaque jour que le problème n'a pas disparu, qu'il est toujours « d'actualité ».

Deux nouveaux cas de « vaches folles » dans l'ouest de la France

LE CENTRE NATIONAL D'ÉTUDES VÉTÉRINAIRES et alimentaires (CNEVA) a annoncé, vendredi 3 mai, que deux nouveaux cas de "vaches folles", concernant des animaux de six ans et demi et de huit ans, ont été détectés dans les Côtes-d'Armor et dans la Manche. Cinq cas d'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) ont d'ores et déjà été enregistrés en France en 1996; depuis l'apparition de la maladie, il y a six ans, le nombre de cas recensés dans l'Hexagone s'élève désormais à 18, dont la grande majorité en Bretagne.

L'animal contaminé dans les Côtes-d'Armor, une vache limousine, est le premier cas de bête de race à viande touchée. Les milieux professionnels, vétérinaires et administratifs, n'ont pas été surpris par cette annonce, des animaux nés avant juillet 1990, date d'interdiction d'incorporation de farines de viande dans les aliments du bétail, étant encore présents dans les troupeaux.

***Le Monde*, 6 mai 1996, p. 7**

Pour cette information devenue banale, les titres ne recherchent pas l'originalité : le syntagme « nouveau(x) cas » revient systématiquement, généralement accompagné de la localisation géographique. Même la structure de ce type d'article semble standardisée : annonce du nouveau cas, puis rappel du total des cas depuis le début de l'année, et enfin recueil d'une réaction éventuelle d'un ministre ou d'un représentant syndical.

Au-delà de la forte visibilité médiatique accordée à l'ESB, la représentation d'une « crise » se manifeste aussi dans les cadrages journalistiques qui tendent à qualifier ainsi l'événement. Comme le rappelle Murray Edelman, « *les crises, comme tous les événements médiatiques, sont créées par le langage qui les dépeint ; leur apparition est un acte politique, et non la reconnaissance d'un fait ou d'une situation exceptionnelle* »[43]. La mise en « crise » tient en effet à ce que **les journalistes, dans un grand consensus, qualifient eux-mêmes l'événement de « crise », ou du moins qu'ils décrivent la situation en insistant sur sa gravité et sur la vaste peur collective qu'elle génère**. Qu'ils adhèrent ou non à cette définition du problème importe peu : l'essentiel tient au fait que les journalistes ne parlent de la situation qu'en ces termes. Comme le disent Francis Chateauraynaud et Didier Torny, « *pour certains journalistes, le comportement des consommateurs n'est alors descriptible qu'en termes de panique, de peur, de*

[42] « Trois cas en Bretagne depuis le mois de janvier », *Le Monde*, 22 mars 1996, p. 32.

[43] Murray Edelman, *Pièces et règles du jeu politique*, *op. cit.*, p. 69-70.

retour de l'irrationnel, qu'ils s'empressent bien sûr de mettre à distance tout en décrivant ses conséquences »[44]. **L'inquiétude du public est ainsi une des catégories de perception de la « vache folle » les plus récurrentes** à partir de 1996. L'extrait suivant montre bien que la situation est pensée et représentée à l'aune d'une sociologie (spontanée) des foules, proche des catégories d'analyse déployées par les publicitaires et les spécialistes de la gestion des « crises », bien faite pour entretenir un étiquetage critique des événements :

> On découvre aujourd'hui que, loin de rassurer les consommateurs français, chacune de ces sages mesures a amplifié leurs craintes et, pour une bonne partie d'entre eux, fourni une base objective à leur modification de comportement alimentaire. C'est ainsi que Philippe Vasseur, ministre de l'agriculture, dévorant à plusieurs reprises ces dernières semaines de la viande de bœuf devant les caméras de télévision, ou Jacques Chirac clamant haut et fort son appétence pour la tête de veau, croyant défendre la cause de la filière bovine française, l'auront très certainement desservie. L'affaire est trop complexe, potentiellement trop dramatique, pour que le chef de l'État ou les membres du gouvernement puissent aussi simplement "rassurer les foules".
>
> **Jean-Yves Nau, « La "vache folle" à notre table », *Le Monde*, 4 juillet 1996, p. 1**

Même en essayant de relativiser la gravité du problème, en dissertant sur les peurs de l'opinion publique et/ou des consommateurs, les journalistes attestent avant tout de l'accord général sur une telle qualification de la situation. Par ailleurs, de telles spéculations sur les psychoses des foules sont une sociologie de la consommation alimentaire bien intellectualiste : il suffirait d'un signe pour que les pratiques de consommation soient transformées de façon significative. Le moindre acte officiel, qui n'est en réalité connu que d'une minorité de consommateurs et interprété de façon très différente selon les individus, est crédité d'un pouvoir persuasif aussi massif qu'univoque. Un geste malheureux pourrait faire plonger les ventes, tout comme une campagne de communication ou une publicité judicieuse pourraient faire repartir la consommation. Cette vision très labile de la réalité entretient la représentation critique des événements : le comportement des consommateurs évolue dans des dimensions et selon des motifs dramatiques. Un certain nombre d'indicateurs « objectifs » viennent d'ailleurs à l'appui de cette vision. Ainsi, la baisse de la consommation de viande bovine est tenue comme une preuve de l'inquiétude des Français, et témoignerait d'une véritable « crise » dans le corps social[45]. Cette interprétation est d'autant moins remise en cause que les propriétés symboliques du problème se prêtent bien à une lecture critique : la maladie est « mystérieuse ». Les pathologies sont connues. L'existence de victimes ne fait aucun doute. Mais l'ampleur de la mortalité est difficilement prévisible. Loin d'être une incitation à la modération, l'incertitude est interprétée comme un

[44] Francis Chateauraynaud et Didier Torny *Les sombres précurseurs, op. cit.*, p. 353.

[45] Éric Fottorino, « Les transactions sur la viande bovine ont baissé de 50 % à Rungis », *Le Monde*, 30 mars 1996, p. 3 ; Pascale Kremer, « Les Français mangent de moins en moins de viande », *Le Monde*, 24 avril 1996, p. 9 ; « La consommation de viande a baissé de 25 % à 30 % en France », *Le Monde*, 20 juillet 1996, p. 3.

facteur supplémentaire d'inquiétude. Comme le souligne cet extrait du *Monde*, des interprétations très diverses de la gravité de la situation sont rendues possibles du fait de l'incertitude[46].

> NUL, aujourd'hui, ne peut dire si les dix cas de maladie de Creutzfeldt-Jakob récemment repérés au Royaume-Uni doivent être considérés comme des cas sporadiques ou, au contraire, comme les signes avant-coureurs d'une véritable épidémie qui pourrait, en théorie du moins, d'ici à quelques années, toucher plusieurs millions de personnes dans le monde.
>
> **« Épidémies et éthique de précaution », *Le Monde*, 26 mars 1996, p. 15 (éditorial)**

Si les cadrages restent encore un peu fluctuants après la déclaration du 20 mars 1996, tant est grand le manque d'éléments pour interpréter celle-ci avec certitude[47], **la représentation journalistique se stabilise rapidement autour de l'élément le plus dramatique : l'existence de victimes**. En l'absence de connaissances reconnues, ce sont presque toujours les interprétations les plus inquiétantes qui s'imposent. Comme le soulignent Francis Chateauraynaud et Didier Torny :

> *« La référence à de vraies victimes, si longtemps potentielles, ouvre la voie aux prophéties de malheur. En effet, montrer des victimes, qui actualisent un risque passé, a pour inconvénient, s'agissant d'une pathologie toujours mortelle et dont l'extension est incertaine, d'ouvrir l'espace des interprétations possibles. De fait, l'annonce de milliers de victimes à venir n'est pas immédiatement disqualifiée comme irrationnelle. »*[48]

Ces prophéties de malheur s'appuient sur un ensemble d'arguments rhétoriques propres à attester de l'exceptionnalité de la situation : livraison de chiffres officiels[49], projections inquiétantes du nombre de victimes humaines[50] ou animales[51], évocation de précédents

---

[46] « On considère qu'il y a situation d'incertitude lorsque les dangers de débordement sont suspectés, sans que l'on puisse en définir de manière précise ni les caractéristiques ni les conditions d'apparition. » Michel Callon, Pierre Lascoumes, Yannick Barthe, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil, 2001, p. 385.

[47] « Les messages les plus contradictoires circulent, ne pouvant s'appuyer sur la source de l'alerte. Il est alors difficile de stabiliser la portée de la déclaration du 20 mars. Les basculements entre la relativisation (dix cas, c'est peu) et l'alerte généralisée (si les Britanniques l'ont annoncé, c'est qu'ils ont peur de la suite) sont rapides. » Francis Chateauraynaud et Didier Torny *Les sombres précurseurs, op. cit.*, p. 361.

[48] Francis Chateauraynaud et Didier Torny *Les sombres précurseurs, op. cit.*, p. 360.

[49] Dominique Marchetti rappelle ainsi que, « si l'usage des statistiques "officielles" est une manière de vulgariser tout en réaffirmant la rhétorique de l'objectivité de l'activité journalistique, il constitue aussi parfois une manière de dramatiser même si, là encore, cette utilisation n'est pas perçue comme telle. » Dominique Marchetti, *Contribution à une sociologie des transformations du champ journalistique dans les années 80 et 90. À propos d' « événements sida » et du « scandale du sang contaminé »*, Paris, Thèse de doctorat de sociologie, École des Hautes Études en Sciences Sociales, 1997, p. 447.

[50] Jean-Yves Nau, « Des centaines de personnes pourraient mourir en Grande-Bretagne de la maladie de la "vache folle" », *Le Monde*, 27 novembre 1996, p. 30 ; Jean-Yves Nau, « "Vache folle" : les épidémiologistes britanniques s'alarment du nombre croissant des victimes humaines », *Le Monde*, 5 août 2000, p. 24 ; « Alerte sur la "vache folle" », *Le Monde*, 11 août 2000, p. 1.

tragiques… Toutes ces façons de décrire le problème de la « vache folle » reposent sur des effets de sidération, accentuant la dimension critique de l'événement.

Plus généralement, la représentation journalistique de la maladie de la « vache folle » condense les trois principales propriétés de la vision de sens commun des crises (politiques), telles que les a analysées Michel Dobry. On retrouve ainsi une forme d'illusion étiologique[52], qui réduit l'explication de la mise en crise à un ensemble de « déterminants » objectifs : l'apparition du risque d'une contamination humaine massive rendue possible par le franchissement de la barrière d'espèce est ainsi vue comme l'origine de la « crise ». L'illusion de l'histoire naturelle, qui consiste à « *restituer l'enchaînement temporel particulier de diverses phases ou étapes conduisant à un type donné de résultat* »[53], est aussi un schème explicatif présent. Pour résumer, l'annonce inopinée du ministre britannique le 20 mars 1996 aurait déclenché une peur collective qui aurait à son tour engendré une baisse massive de la consommation de viande bovine, entraînant une crise économique dans ce secteur agro-alimentaire. Enfin, la représentation journalistique de l'ESB, à partir de 1996, reproduit l'illusion héroïque qui consiste à surévaluer l'« *analyse décisionnelle, analyse privilégiant le choix et, plus généralement, l'action des individus ou des groupes* »[54]. Les moindres faits et gestes des gouvernants sont ainsi l'objet d'une grande attention journalistique, car ils sont interprétés comme capables, à eux seuls, d'améliorer ou d'aggraver la situation.

Au total, cette construction de l'ESB comme une « crise » conduit à produire une représentation pathologique (plutôt que normale[55]) de cette épizootie : par sa gravité, elle s'extrait de la catégorie des autres épizooties et, implicitement, des politiques publiques nécessaires pour la contenir. Cette représentation contraste avec celle qui prévaut alors dans d'autres espaces sociaux, et notamment dans l'administration, pour laquelle l'ESB, malgré sa nouveauté et ses incertitudes, est prise en charge par des politiques publiques vétérinaires routinières.

➢ Encadré 1.3. Polémique sur le rôle des médias, « la presse folle ? »

Une des principales caractéristiques de la période est le rôle central attribué à la presse (en partie par elle-même) dans le développement d'une irrationalité collective confortant la

---

[51] Jean-Yves Nau, « La revue "Nature" publie une étude sur l'affaire », *Le Monde*, 10 mai 1996, p. 3 ; Jean-Yves Nau, « La fin de l'épidémie de la "vache folle" n'est pas pour demain », *Le Monde*, 17 avril 2000, p. 8.

[52] Michel Dobry, *Sociologie des crises politiques*, *op. cit.*, p. 48.

[53] *Ibid.*, p. 61.

[54] *Ibid.*, p. 79.

[55] Au sens que donne à cette distinction Émile Durkheim, *Les règles de la méthode sociologique*, Paris : PUF (Quadrige), 1997 (1937), p. 47 et suiv.

mise en « crise ». L'épisode condense ainsi de nombreuses critiques de sens commun faites au journalisme, qui doit affronter les « *reproches contradictoires de taire la vérité et d'affoler les populations* »[56]. La saillie la plus fameuse est celle du président de la République accusant, dès les premiers jours de la « crise », la presse d'irresponsabilité.

Jacques Chirac a dénoncé à Turin "l'irresponsabilité" des médias dans la crise de la "vache folle". Il a rapporté "la consternation générale exprimée" par les Quinze devant "l'irresponsabilité de tous ceux qui commentent cette affaire". Il a ajouté qu'il n'y avait "aucun témoignage scientifique fiable" permettant d'affirmer qu'il y a un risque de transmission à l'homme. "Je ne saurais trop vous conseiller un peu de modération et de responsabilité", a dit le président aux journalistes. Il a dénoncé l'attitude de certains médias, qui, "pour vendre du papier et des images, alimentent systématiquement l'irrationnel dans l'opinion publique".

« M. Chirac accuse la presse d'"irresponsabilité" », *Le Monde*, 1 avril 1996, p. 2

Mais, comme en attestent les articles de presse eux-mêmes, ces critiques sur le rôle des médias dans la mise en « crise » de l'ESB sont assez répandues.

La presse se retrouve aussi sur la sellette. "Les agriculteurs partagent tout à fait les déclarations de Jacques Chirac sur la "presse folle"", soutient M. Fanton. Pour Evelyne Guilhem, député de Haute-Vienne et secrétaire nationale chargée de l'agriculture au RPR, "la presse a fait du sensationnel, sans en mesurer les conséquences".

Jean Baptiste De Montvalon et Sylvia Zappi, « Les députés se transforment en VRP du bœuf », *Le Monde*, 13 avril 1996, p. 6

Ces dénonciations sont aussi attestées par des sondages et discutées par les journalistes :

Certes, comme le reconnaît Bruno Frappat, directeur de La Croix, dans son éditorial du mercredi 24 janvier, "les sondages que nous publions, année après année depuis 1988, sont toujours marqués dans leurs évolutions par l'actualité dominante du moment. Il y a un an, (...) l'enquête avait traduit une harmonie profonde entre ce que les Français avaient vécu et ce que les médias avaient dit ou écrit. Cette fois, l'événement dominant a été l'affaire de la vache folle, feuilleton complexe, dont peu de médias peuvent s'enorgueillir d'avoir expliqué la portée réelle ni clarifié les enjeux. (...) Troubler ou éclairer, il faut choisir. Les médias – dans la foulée des experts et des politiques – ont, semble-t-il, fait le mauvais choix. Et l'opinion, via ce sondage, les renvoie au principe du métier : aider à comprendre ce qui se passe."

Michel Delberghe, « Les Français se reprennent à douter de la crédibilité des médias », *Le Monde*, 25 janvier 2001, p. 21

Il est ainsi reproché aux médias de contribuer à la « crise » en entretenant l'inquiétude irrationnelle des consommateurs, au lieu de dissiper celle-ci par une information rigoureuse qui serait nécessairement rassurante. Tout l'éventail des fautes professionnelles des journalistes est invoqué pour rendre compte de ces « dérives » médiatiques : sensationnalisme, imprudence, superficialité… toutes choses liées à la cupidité (faire des profits au moyen d'une information « vendeuse »). Celle-ci demeure au final l'explication – moralisante – la plus habituelle.

Au-delà des discussions sur leur justesse (qui ne rentrent pas dans le cadre de cette thèse), cette dénonciation des fautes journalistiques intéresse en raison des effets qu'on leur prête. Comme le montre « l'analyse » ci-dessous, il n'est pas rare que l'on attribue aux médias la capacité à faire la « crise » au lieu de la décrire.

[56] Daniel Schneidermann, « La trahison du bifteck », *Le Monde*, 1 avril 1996, p. 39.

Après une chute brutale de 20 % au mois de mars, la France avait connu une reprise de la consommation en avril-mai. La baisse s'était réduite à 12 % à la fin mai. Mais le deuxième "choc médiatique" lié aux informations sur les exportations de farines animales britanniques et les expériences scientifiques sur le macaque a entraîné une nouvelle désaffection chez les consommateurs.

« La consommation de viande a baissé de 25 % à 30 % en France », *Le Monde*, 20 juillet 1996, p. 3

Ces représentations journalistiques fautives auraient ainsi des effets de réalité très dommageables : baisse de la confiance des consommateurs, chute de la consommation, etc. Cette interprétation médiacratique du rôle des médias (comme « acteurs », voire comme cause de la « crise ») est relativement courante dans le débat public. Elle hante aussi les journalistes. Ces derniers tentent alors de se rassurer et de se réassurer en recourant à certains de leurs mythes professionnels. Cette précision d'un journaliste médical du *Monde* est révélatrice de la mise à mal de la légitimité des journalistes dans cette affaire :

Interrogé sur le fait de savoir si la publication, dans nos colonnes, des premières informations quant à l'existence de ce cas suspect avait été bénéfique à la santé publique, le directeur général de la santé a répondu par l'affirmative.

Jean-Yves Nau, « "Vache folle" : la maladie de Creutzfeldt-Jakob sous haute surveillance », *Le Monde*, 8 avril 1996, p. 6

On voit aussi en creux que c'est par la croyance dans les vertus de la transparence et les bienfaits par principe de l'information qu'est réaffirmée cette légitimité.

B. La « vache folle » construite comme un problème sanitaire

Au-delà de la qualification de la situation comme « crise », la médiatisation produit une certaine définition du problème posé par la « vache folle », ou plus exactement une définition dominante. **Même si elle est loin d'être parfaitement homogène, l'interprétation du problème est largement consensuelle**. En raison de certains principes de fonctionnement du champ journalistique[57], la désignation des problèmes, des causes et solutions, est peu compétitive. Pour résumer, le problème de la « vache folle » devient un problème presque exclusivement sanitaire. Or, si cette représentation du problème peut paraître évidente dans la mesure où l'annonce du 20 mars 1996 crédite l'hypothèse que l'ESB est à l'origine d'une maladie humaine (la maladie de Creutzfeldt-Jakob), elle ne l'est pas tant en réalité. La quasi-totalité des solutions à ce problème relèvent en effet de mesures vétérinaires (santé des animaux) et alimentaires (sécurité des filières industrielles agro-alimentaires), et non sanitaires[58].

Le changement de cadrage est radical : **l'ESB n'est plus perçue comme une « crise » agricole européenne classique, réglée sur un temps long (par des marchandages à**

[57] Cf. chapitre 2.

[58] Ces deux formes d'intervention publique relèvent, au moment des faits, de la direction générale de l'alimentation (Agriculture) et accessoirement de la DGCCRF (Finances), et non de la DGS (Santé).

Bruxelles pour définir les conditions de libre circulation des produits) mais comme un nouveau fléau pour la santé humaine. En d'autres termes, la représentation journalistique du problème réduit celui-ci à une mise en scène de l'action des gouvernants (nationaux ou européens) pour préserver la santé de la population. **Le risque de mortalité humaine devient la grille de lecture sous-jacente à presque tous les articles** : il détermine l'importance accordée au problème, les types de questionnement que prennent en charge les articles, etc. Ce sont avant tout les conséquences potentielles de la maladie animale sur la santé humaine qui sont au cœur du travail journalistique. Un des indices de cette nouvelle problématisation est l'irruption des « consommateurs » comme nouveaux acteurs de politiques publiques[59]. Les mesures de politique publique mises en scène dans les articles de presse prennent sens davantage en fonction de l'impératif de santé des consommateurs que de l'objectif de juguler la maladie animale. Ce cadrage se voit aussi dans les critiques adressées, de façon plus ou moins explicite, par les médias à la gestion politico-administrative, en particulier l'incompréhension face à la prise en charge par le ministère de l'Agriculture d'un problème pensé comme un problème de santé humaine.

> De ce point de vue, il est étonnant qu'en France, pour le moment, la gestion de la crise de la "vache folle" ne relève que du seul ministère de l'agriculture, certes conseillé par des scientifiques, vétérinaires et médecins. Où sont passés le ministre de la santé, le ministre et le secrétaire d'État chargés de la recherche scientifique ?
>
> **« Le doute et la raison », *Le Monde*, 6 avril 1996, 6 avril 1996, p. 16 (Éditorial)**

Il faut d'ailleurs noter que ce décalage entre la représentation médiatique du problème (*i.e.* un problème sanitaire) et sa prise en charge politico-administrative repose sur une perception sélective du travail administratif de gestion de « crise » : celui-ci est en réalité beaucoup plus interministériel que ne le laissent généralement entendre les journalistes[60].

Ce cadrage sanitaire de l'ESB, pour récurrent qu'il soit après mars 1996, ne saurait être vu comme le simple produit d'un choix volontaire de la part des journalistes, qui, en toute conscience favoriseraient une interprétation du problème de la « vache folle » en termes de santé publique, et légitimeraient ainsi certains acteurs plutôt que d'autres. Au contraire, **la forme particulière que prend le problème de l'ESB est aussi l'actualisation sur ce cas**

---

[59] Sur la genèse de cette figure, voir Louis Pinto, « Le consommateur : agent économique et acteur politique », *Revue française de sociologie*, 1990 (31), p. 179-200.

[60] Ainsi, à la question « L'affaire des vaches folles paraît d'abord traitée par le ministère de l'Agriculture. N'est-ce pas, d'abord, une affaire de santé publique, dont vous avez la charge ? », le secrétaire d'État à la Santé, Hervé Gaymard, répond : « Depuis le début, ce dossier a été traité conjointement par les deux ministères, et bien évidemment, nous avons été associés à la décision d'arrêt des importations. Ce fut une décision conjointe. Reste que le ministère de l'Agriculture est impliqué structurellement. Logiquement, les agriculteurs se tournent vers leur ministère de tutelle pour les questions de cheptel ou d'alimentation. » Éric Faverau, « La sécurité sanitaire est assurée », *Libération*, 28 mars 1996, p. 3. Voir aussi Olivier Biffaud, « Une cellule ministérielle, par précaution », *Le Monde*, 13 avril 1996, p. 6.

particulier des principes plus généraux et abstraits de la couverture journalistique des problèmes sociaux. Parmi ces principes, la manifestation (plus ou moins inconsciente) de valeurs morales dominantes dans le champ journalistique peut se montrer déterminante. Écrire que le travail journalistique est affaire de choix moraux, alors qu'il revendique impartialité et objectivité, peut paraître inconvenant. Il ne s'agit pas ici de mettre en cause l'impartialité mais de souligner que, comme tout travail de mise en forme et de mise en sens, il mobilise implicitement une grille de lecture de la société. Jean-Pierre Esquenazi explique bien, par exemple, que les « *modèles d'événements* », c'est-à-dire la « *formule à la fois causale et narrative* » où un fait prend sens en étant rapproché d'autres faits et devient une information journalistique, « *sont le lieu où l'imaginaire médiatique se prête à l'évaluation et au jugement, parce qu'ils sont eux-mêmes évaluation et jugement* »[61]. C'est particulièrement visible dans le cas du journalisme d'investigation, qui consiste peu ou prou en la « dénonciation » de faits implicitement pensés comme contradictoires avec une certaine norme morale. Le recours à ces catégories de perception, mais aussi du jugement, du monde social est un élément nécessaire de la construction journalistique des problèmes publics : le recours à certaines catégories de perception et de jugement consensuel leur permet d'évoquer le monde social légitimement, c'est-à-dire sans paraître donner libre court à leur subjectivité. L'explicitation de ces catégories permet donc de mettre en évidence des **règles génériques de la construction journalistique des problèmes publics**. En l'occurrence, la « vache folle » est présentée comme exemplaire d'une crise de la modernité, d'une « *agriculture contre nature* »[62]. À ces dérives sont opposées les valeurs qui fondent l'ordre des choses naturelles : il s'agit de défendre la santé humaine et l'environnement plutôt que des intérêts économiques.

> On s'indigne aujourd'hui en apprenant que certains ont cru bon, via les farines animales de viande et d'os, de transformer des ruminants (bovins et ovins) en carnivores. On s'inquiète en découvrant que ces farines contre nature sont omniprésentes dans l'élevage des animaux, depuis les volailles jusqu'aux poissons. C'est pourquoi, au nom du principe de précaution et de la santé publique, de nombreuses associations de consommateurs réclament aujourd'hui la suppression de toute forme d'alimentation de ces animaux par ces farines de viande et d'os.
>
> **Jean-Yves Nau, « La "vache folle" à notre table », *Le Monde*, 4 juillet 1996, p. 1**

Cette **critique générale et abstraite, aux accents « humanistes »,** n'est pas très éloignée de la théorie de la justice engagée dans les constats d'impuissance, analysés par Dominique Cardon et Jean-Philippe Heurtin, où la désignation des victimes et des responsables dans des catégories politiquement opérantes est difficile, rendant impuissante la critique[63]. La

---

[61] Jean-Pierre Esquenazi, *L'écriture de l'actualité*, *op. cit.*, p. 80 et p. 103.

[62] Éric Fottorino, « Une agriculture contre nature », *Le Monde*, 28 mars 1996, p. 1 (Horizon-analyse).

[63] Dominique Cardon, Jean-Philippe Heurtin, « La critique en régime d'impuissance. Une lecture des indignations des auditeurs de France Inter », *in* Bastien François, Érik Neveu (dir.), *Espaces publics mosaïques*, Rennes : PUR, 1999, p. 85-119.

dénonciation des excès du marché se fait sur le mode de la déploration ; l'invocation d'une régulation sonne comme un vœu pieux. On ne trouve guère de désignation précise de causalités structurelles, celles-ci étant souvent court-circuitées par des « explications » faciles mais tautologiques sur le thème de la folie : l'Europe folle[64], la livre folle[65], la politique folle, l'agriculture folle… Tout au plus quelques individus déviants se trouvent stigmatisés : un éleveur malhonnête, un ministre fautif, etc. Le problème est alors pensé sur le mode du pathologique inexplicable, laissant donc peu de prise aux transformations structurelles. Cette économie morale, qui apparaît de façon plus ou moins explicite dans les éditoriaux et les articles d'analyse, transparaît aussi plus implicitement dans de nombreux articles « informatifs », dont elle structure largement la perception du problème.

À cette construction morale du problème de la « vache folle » s'ajoutent **les contraintes de mise en forme, liée à la nécessaire vulgarisation journalistique des enjeux scientifiques**. Cette mise en forme ne manque pas de peser sur le fond du problème tel qu'il est présenté, notamment en le simplifiant. Patrick Champagne explique ainsi que les journalistes de télévision, « *comme ils doivent être compris par tous, mais aussi parce qu'ils s'adressent à un public très diversifié sont amenés à utiliser des catégories de perception à la fois simples et génériques. Dans ces conditions, la culture que véhicule la télévision ne peut être que syncrétique.* »[66] Par exemple, parmi l'arsenal de techniques de vulgarisation (chiffres, chronologies, recensement des « principaux acteurs », réponses courtes et didactiques à une série de « questions clé », infographies…), le recours à des titres accrocheurs ou à certaines formules choc produit des amalgames et des simplifications. L'article ci-dessous de *Libération* montre comment, par souci de pédagogie (et d'indépendance) un journaliste peut trancher sans nuance des questions complexes produisant une image simplifiée du problème qui privilégie les explications et enjeux de santé humaines par rapport à d'autres considérations.

> Il n'y a pas de crise de la vache folle
> Par Hervé Nathan
> Depuis le 20 mars, date du début de boycottage de la viande et des produits bovins, les acteurs européens glissent de non-dits en demi-vérités, voire de francs mensonges. Voici une liste non exhaustive :
> (…)
> **La France a décidé le boycottage pour « protéger la santé des consommateurs ». Faux**. Les premiers communiqués du ministère de l'Agriculture et les discours du ministre, Philippe Vasseur, ont pris comme argument le « possible effondrement du marché de la viande » et la crainte de la panique des consommateurs. Le ministère de la Santé a été, lui, étrangement silencieux. (…)
> **Le gouvernement français défend la santé des consommateurs. Faux.** La France est à son vingtième cas de vache folle. Et l'épizootie semble s'accélérer. Déjà sept cas depuis le début de l'année. Une

[64] « Europe folle ? », *Le Monde*, 7 juin 1996, p. 15 (éditorial).

[65] « Le franc progresse malgré le statut quo en Allemagne », *Le Monde*, 1 avril 1996, p. 17.

[66] Patrick Champagne, « La télévision et son langage : l'influence des conditions sociales de réception sur le message », *Revue française de sociologie*, 1971, vol.12, n° 3, p. 424-425.

goutte d'eau par rapport à la Grande-Bretagne, mais le problème existe : qu'est-ce qui garantit au consommateur qu'une vache atteinte par l'ESB, mais ne présentant pas de signes cliniques, ne sera pas découpée en rosbifs ? On aurait pu attendre du gouvernement qu'il prenne une mesure simple, que les Britanniques ont mise en œuvre : l'interdiction des abats « spécifiés ». À notre connaissance, l'administration s'interroge sur ce qu'il faut ranger dans cette catégorie, alors que la réponse existe en Grande-Bretagne !

Hervé Nathan, « Il n'y a pas de crise de la vache folle », *Libération*, 12 juin 1996, p. 5

Le premier argument est exemplaire de la simplification de la représentation journalistique du problème de la « vache folle » et de sa prise en charge politico-administrative, qui ne pourrait se comprendre qu'à l'aune d'un unique objectif. Une gestion plus complexe qui suivrait une pluralité de finalité (dont la protection de la santé des consommateurs) n'est pas concevable et se trouve de fait disqualifiée. Le second argument, qui accuse le gouvernement de ne pas défendre la santé des consommateurs repose aussi sur une simplification : si toutes les mesures possibles (attendues par la logique journalistique du maximalisme) n'ont pas encore été prises, il est bien faux de dire que rien n'a été fait pour la santé des consommateurs. Ainsi, sur le problème des matériaux à risques spécifiés, plusieurs mesures ont déjà été prises qui permettent de réduire les risques sanitaires : interdiction de leurs importations depuis la Grande-Bretagne (février 1990), interdiction de leur utilisation dans l'alimentation infantile et les cosmétiques (juillet 1992), retrait de certains MRS depuis le 4 avril 1996. Cette simplification de la représentation du problème se traduit de façon quasi systématique par une lecture de celui-ci au seul prisme de la santé humaine. Sans doute faut-il imputer cette « sanitarisation » du problème de l'ESB au fait que ce type d'explication est la plus aisée à déployer compte-tenu des règles journalistiques. Mais, ce faisant, des pans entiers du problème, en particulier ses causes structurelles (le fonctionnement économico-technique des filières agroalimentaires, etc.), demeurent largement invisibles, tant l'attention médiatique se focalise sur les seuls « symptômes » (la santé des consommateurs).

Le problème de la « vache folle » est exemplaire d'une tendance plus générale de la médiatisation des problèmes sociaux : la production d'une *représentation fragmentée et techniciste* de ceux-ci. Les règles de format, celles du rubricage ou de l'événementialisation se conjuguent pour que ce qui pourrait être construit comme une question politique, opposant des visions du monde, soit fractionné en micro-enjeux plus ou moins techniques. Ainsi, la couverture journalistique de l'ESB consiste moins en une vue d'ensemble, une tentative d'analyse systémique (si l'on excepte quelques montées en généralité moralisantes sur le mode des dérives de la modernité) qu'en une suite de questions-du-jour : la maladie est-elle transmissible à l'homme ? Faut-il acheter de la viande ? Comment soutenir la consommation de viande bovine ? Comment aider les agriculteurs ? Faut-il maintenir un embargo sur la viande en provenance de Grande-Bretagne ? Faut-il interdire les farines animales ? Faut-il revenir sur l'abattage systématique d'un troupeau où une bête malade a

été détectée ? « *Limiter ainsi le cadre explicatif des événements mène à une décontextualisation des problèmes, à l'occultation des phénomènes structurels et des enjeux, à l'oubli historique, à la négation des relations de pouvoir à l'œuvre dans la société et à la disparition des tendances sociologiques.* »[67] L'ESB est, pour reprendre les mots de l'éditeur Éric Hazan, pensée comme un « problème », plutôt que la manifestation d'une question plus générale, complexe et structurelle (la question sociale, la question agricole…) :

> « *À une question, les* réponses *possibles sont souvent multiples et contradictoires alors qu'un problème, surtout posé en termes chiffrés, n'admet en général qu'une* solution *et une seule. La démonstration, toujours présentée comme objective, obéit à des règles déterminées par des spécialistes. (…) Les affaires de la collectivité sont* segmentées *en séries de problèmes techniques.* »[68]

Cette fragmentation des enjeux posés par la maladie de la « vache folle » est indissociable d'**une *vision consumériste* du problème et de ses solutions.** En d'autres termes, explicitement ou implicitement, le critère de jugement employé pour penser ce problème et l'action publique afférente est presque exclusivement l'efficacité en matière de sécurité des consommateurs. Ils sont moins souvent évalués à l'aune d'autres enjeux. Par exemple, les perceptions de l'action du gouvernement ne relèvent quasiment pas de la légitimité des intérêts servis par ses politiques : l'interprétation du problème se limite à la capacité des gouvernants à venir en aide aux victimes (en l'occurrence aux victimes potentielles que sont les consommateurs de viande, ou les éleveurs victimes de la baisse de la consommation de viande bovine). Les finalités n'étant guère discutées, les médias s'interrogent sur l'aptitude du gouvernement à bien gérer techniquement la « crise ». Un exemple de cette façon de voir les choses est donné à l'occasion des débats sur la levée de l'embargo sur la viande bovine britannique en 1999. La réduction de cet enjeu pourtant très complexe (avec ses implications politiques, économiques, diplomatiques, agricoles, sanitaires ou scientifiques) à la simple question consumériste « peut-on consommer du bœuf ? » est en effet frappante, à la lecture de la presse de l'époque.

> L'UNION européenne levait, dimanche 1er août, son embargo sur la viande bovine d'origine britannique imposé lors de la crise de la « vache folle » en 1996. *Y a-t-il aujourd'hui un risque sanitaire à consommer cette viande ?*
>
> **Jean-Yves Nau, « La levée, dimanche 1er août, de l'embargo européen sur la viande britannique ne dissipe pas tous les doutes », *Le Monde*, 2 août 1999**
>
> Acheter ou ne pas acheter du bovin britannique? Telle est la question qui menace d'assaillir le consommateur si l'Hexagone s'ouvre au bœuf britannique. On l'imagine, au rayon viande de son hypermarché, se demandant quel poison est tapi dans le hamburger surgelé. La question a de quoi le

[67] Anne-Marie Gingras, « L'impact des communications sur les pratiques politiques », *Hermès*, n° 17-18 (1995), p. 40.

[68] Éric Hazan, *LQR. La propagande au quotidien*, Paris : Raisons d'Agir, 2006, p. 14-15

plonger dans un abîme de perplexité. Il est vrai que l'affaire de la vache folle est encore plus complexe que celle du sang contaminé.

Corinne Bensimon, « EVENEMENT - En manger ou pas… Une seule certitude et beaucoup d'inconnues sur la vache folle », *Libération*, 28 octobre 1999

Explicitée dans les extraits ci-dessus, cette préoccupation semble, plus implicitement, l'enjeu principal de la couverture journalistique de cette période. En comparaison, les articles abordant la pertinence de cet instrument d'action publique qu'est l'embargo compte tenu des propriétés spécifiques du problème posé par la vache folle[69] sont très rares. Celle-ci est exemplaire d'une « privatisation » des référents journalistiques : « *ceux-ci correspondent de plus en plus aux intérêts quotidiens des consommateurs perçus comme des personnes privées (la vie familiale, les loisirs, les "hobbies", les "sorties", le "magasinage")* »[70]. Une des manifestations de cette vision « pratique » des problèmes de l'ESB réside dans la fréquente sollicitation des responsables d'associations de consommateurs. Régulièrement interrogés, ils s'imposent comme des interlocuteurs pertinents et légitimes au plein de cœur de la « crise ». Ainsi, Marie-José Nicoli, présidente de l'Union fédérale des consommateurs (UFC), est interrogée à quatre reprises, à quelques semaines d'intervalle, dans les colonnes du *Monde*[71], mais aussi dans *L'Humanité*[72] : le point de vue qu'elle y défend insiste sur « *l'importance qu'il [faut] accorder à l'information et à la protection des consommateurs français vis-à-vis des viandes potentiellement à problèmes* »[73]. Une telle représentation du problème public privilégie une individualisation des solutions et une responsabilisation des consommateurs dans la résolution du problème. En ce sens, elle fait écho à certaines des mesures prises par les pouvoirs publics pour gérer la « crise », consistant à améliorer l'information relative aux produits bovins (logo « viande française », traçabilité…) tout en laissant au consommateur le choix (et la responsabilité) de « bien » consommer ou non[74]. Cette conception du monde

---

[69] Pour résumer : de quoi protège un embargo alors que la localisation de la maladie n'est pas spécifiquement nationale et que les causes socio-économiques et techniques de reproduction de la maladie ne sont guère mieux combattues dans les pays non soumis à l'embargo ?

[70] Le terme de « magasinage » est à entendre dans son sens québécois, c'est-à-dire en « français » faire du… shopping. Jean Charron et Jean de Bonville, « Le paradigme du journalisme de communication : essai de définition », *Communication*, vol. 17, n° 2, p. 76.

[71] Jean-Yves Nau, « Marie-José Nicoli, présidente de l'Union fédérale des consommateurs (UFC) "Si on assouplit l'embargo, nous appellerons au boycott de la viande bovine" », *Le Monde*, 13 avril 1996, p. 6 ; Jean-Yves Nau, « "Cette politique pourrait conduire à un appel au boycottage total de la consommation" », *Le Monde*, 24 mai 1996, p. 5 ; Jean Yves Nau, « Vers un maintien de l'embargo sur les bovins britanniques », *Le Monde*, 3 juin 1996, p. 5 ; Marie Pierre Subtil, « L'Union fédérale des consommateurs appelle au boycottage », *Le Monde*, 8 juin 1996, p. 3.

[72] Lucien Degoy, « L'UFC se bat pour la transparence », *L'Humanité*, 21 mai 1996.

[73] Jean-Yves Nau, « Marie-José Nicoli, présidente de l'Union fédérale des consommateurs (UFC) "Si on assouplit l'embargo, nous appellerons au boycott de la viande bovine" », *Le Monde*, 13 avril 1996, p. 6.

[74] Ce cadrage journalistique, fondé sur la responsabilisation des comportements individuels, n'est pas propre au problème de l'ESB. On le retrouve à propos de bien d'autres problèmes publics. Un processus similaire est particulièrement flagrant concernant la sécurité routière, comme l'a bien montré Matthieu Grossetête : la couverture journalistique des accidents de la route donne du risque routier une représentation désocialisée qui

social – et donc de l'action publique – est parfaitement exprimée par le directeur général de la santé en poste lors de la « crise » de 2000 : « *ma conception de la santé publique passe par une information complète donnée aux consommateurs qui peuvent ainsi choisir ou non d'adapter leur comportement en fonction de l'ensemble des données disponibles.* »[75] Cette définition consumériste de l'action publique est en affinité avec la représentation journalistique qui saisit désormais le problème de la « vache folle » au prisme individualisant de l'intérêt des consommateurs. Les mesures structurelles qui interviendraient sur les fondements socio-économiques des problèmes intéressent moins le champ journalistique que les réponses « techniques » à des problèmes « concrets »[76].

Cette façon de construire les problèmes publics contraste avec celle qui prévaut dans d'autres espaces sociaux qui entretiennent un rapport plus spécifique du problème de la l'ESB. Comme le notent Jean Charron et Jean de Bonville, « *l'"analyse" journalistique s'emploie (…) à reproduire et réactiver des schémas de sens commun, particulièrement dans le champ politique : les "explications" proposées par les journalistes sont de même nature que celles auxquelles les gens ont recours pour expliquer ce qui leur arrive dans la vie de tous les jours et reposent sur une vision très stéréotypée des institutions et de l'action collective (accent sur les acteurs plutôt que les structures, personnalisation des institutions et des idées, absence de recul historique, caractère anarchique des événements, recherche de responsables, partage du monde en "bons" et en "méchants", etc.)* »[77]. Cet écart entre deux structurations symboliques d'un même problème est au principe de critiques mutuelles : critiques des journalistes contre les fautes de l'action publique, et critiques des agents politiques ou administratifs contre les exagérations « des médias ». Il apparaît ainsi avec netteté dans les réponses des agents du champ administratif au questionnaire sur la gestion politico-administrative de l'ESB (tableau 1.1.). Le regard très majoritairement critique des fonctionnaires sur le travail des journalistes indique bien la différence des points de vue sur la question de l'ESB.

---

réduit ce problème public à des (mauvais) choix individuels. Matthieu Grossetête, « L'État conducteur. La circulation de la « sécurité routière » dans les journaux télévisés français », *in* Dominique Marchetti (dir.), *Communication et médiatisation de l'État. La politique invisible*, Grenoble : PUG (coll. « Communication, médias et sociétés »), 2008, p. 23-52. Voir aussi Valérie Devillard et Dominique Marchetti, « La « sécurité routière », un programme sans risque. La neutralisation d'un problème politique et social à la télévision », *Réseaux*, n° 147, 2008, p. 161.

[75] Paul Benkimoun, Jean-Yves Nau, « Les pouvoirs publics face à la montée des peurs sur la "vache folle" », *Le Monde*, 8 novembre 2000, p. 10.

[76] « Les projets de résolution des dilemmes sociaux chroniques axés sur le changement des attitudes et des comportements individuels sont l'expression même de la structure qui a créé les problèmes. Proposant à grand renfort de publicité des pseudo-remèdes qui ne modifient en rien l'ordre établi, ils contribuent en fait à perpétuer cette structure en habituant le public à l'absence de changement. » Murray Edelman, *Pièces et règles du jeu politique*, *op. cit.*, p. 61

[77] Jean Charron et Jean de Bonville, « Le paradigme du journalisme de communication », *op. cit.*, p. 85.

Tableau 1. 1. Réponses des agents des administrations centrales et territoriales à la question « quel jugement portez-vous sur la couverture médiatique des crises de l'ESB ? »

Question n° 76	Effectifs	Pourcentage	Pourcentages cumulés
Très mauvais	18	12,3 %	12,3 %
Mauvais	61	41,8 %	54,1 %
Moyen	46	31,5 %	85,6 %
Bon	17	11,6 %	97,3 %
Excellent	1	0,7 %	97,9 %
Non réponse	3	2,1 %	100,0 %
Total	**146**	**100,0 %**	

Plus de la moitié des fonctionnaires ayant répondu au questionnaire jugent mauvais le traitement médiatique du problème de la « vache folle ». Ils ne sont que 12 % à la trouver bon. La question suivant permet de préciser la nature de la critique, et donc de caractériser la différence de point de vue entre fonctionnaires et journalistes sur la question de l'ESB[78] : pour 47,3% (n=69) des fonctionnaires ayant répondu, le traitement médiatique a fait preuve d'une « dramatisation excessive », et pour 21,2% (n=31) il a fait preuve de « simplisme ». Ces deux types de reproche sont très nettement les plus récurrents avancés[79]. Ils indiquent bien que l'écart des points de vue entre journalistes et fonctionnaires se joue sur l'inégal degré de spécialisation de la représentation du problème de la « vache folle ».

§2. Une vision critique de l'action publique

Cette métamorphose de la vision journalistique du problème de la « vache folle » en une « crise » de santé publique est associée à une transformation de la représentation médiatique de l'action publique. Celle-ci ne va plus de soi. Devenue une source d'intérêt (critique) pour les journalistes, elle est couverte de façon plus détaillée. Sa remise en question, plus ou moins explicite, au fil des reportages offre ainsi l'opportunité d'**analyser les schèmes au prisme desquels est décrite de la fabrication des politiques publiques**. **Dans cette vision journalistique de l'action publique, certains agents sont ainsi mis en lumière (les responsables politiques, notamment ceux de l'exécutif) et d'autres sont placés dans l'ombre (les agents administratifs) ; certains liens causaux sont tenus pour évidents (le volontarisme des « décideurs ») et d'autres sont rendus impensables (la division du travail, les rapports de force)** (A.). Sur la base de cette sociologie spontanée de l'action publique, la réussite ou l'échec des gouvernants est expliquée par quelques raisons qui

[78] La question n° 76 était formulée ainsi : « Si vous deviez adresser une critique au traitement médiatique du dossier "ESB", vous diriez que : 1) Le traitement médiatique n'appelle pas de critique particulière ; 2) Le traitement médiatique a fait preuve d'une dramatisation excessive ; 3) Le traitement médiatique a fait preuve de suivisme par rapport aux pouvoirs publics ; 4) Le traitement médiatique a fait preuve de suivisme par rapport aux intérêts économiques ; 5) Le traitement médiatique a fait preuve de simplisme ». L'item « autre » n'a été utilisé par aucun répondant.

[79] 10 autres répondants (6,8%) ont sélectionné ces deux réponses.

relèvent davantage de la morale que de la connaissance rationnelle du monde politique ou administratif. À partir des schèmes par lesquels est rendue intelligible l'incapacité des pouvoirs publics à prendre les « bonnes » mesures (c'est-à-dire à prendre les mesures faisant sens dans la construction journalistique du problème), il est donc possible de faire apparaître les règles d'une action publique médiatiquement légitime. **Le champ journalistique produit ainsi une série d'attentes**[80] **autour de la prise en charge par les pouvoirs publics des problèmes de la société : la réactivité, l'indépendance et la transparence** (B.).

A. Une représentation ambiguë à l'État, entre attentes et méconnaissances

La première propriété de la représentation journalistique de l'action publique lorsque l'ESB devient un sujet fortement médiatisé est que les décisions sont abordées comme des enjeux de contestation potentielle. En d'autres termes, l'action publique n'est plus mise en scène comme une évidence. L'extrait donne bien à voir ce registre critique :

> LA CRISE de la "vache folle" ne cesse de déclencher des réactions en chaîne en face desquelles *les réponses des pouvoirs publics apparaissent à la fois tardives et dangereusement inadaptées*. Au mois de juin dernier, Alain Juppé annonçait une série de mesures visant à améliorer la prévention vis-à-vis du risque de transmission à l'homme et à l'animal de l'agent infectieux de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB). Le gouvernement décidait notamment de faire détruire une fraction importante des abats et des cadavres d'animaux qui étaient, jusqu'alors, transformés en farines, ces dernières étant ensuite incorporées aux produits industriels destinés à l'alimentation des animaux (*Le Monde* du 29 juin).
> *Trois mois plus tard, rien n'a, sur le terrain, permis d'avancer*. Bien au contraire, au rythme hebdomadaire de 3 000 tonnes de farines animales inutilisables dans les circuits de l'alimentation des ruminants et qui devraient, depuis juin, être détruites, *le système est au bord de l'implosion*. Une circulaire émanant du ministère de l'agriculture et du ministère de l'environnement avait pourtant fixé, dès le 19 juin, un premier train de mesures sanitaires. "Il importe d'incinérer sans tarder les farines de viande bovine retirées du marché en raison de l'encéphalopathie spongiforme bovine et de le faire dans les meilleures conditions possibles", écrivaient alors les directeurs généraux de l'alimentation (ministère de l'agriculture) et de la prévention des pollutions et des risques (ministère de l'environnement).
> **Jean-Yves Nau, « D'énormes quantités de farines animales sont en attente de destruction », *Le Monde*, 28 septembre 1996, p. 13**
> **[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse]**

Cet article est exemplaire de la prise de distance qui caractérise les discours journalistiques à propos de décisions pourtant très techniques. Les décisions publiques sont présentées comme des enjeux, discutables sous certains aspects, et non plus des évidences. Elles donnent lieu à des explications (internes et/ou externes), des contestations (expertes ou politisées) voire à des évaluations (*a priori*). Cette explicitation de la contestation possible

[80] Ces attentes sont rarement perçues comme telles car leur présence dans les reportages est souvent plus implicite qu'explicite. Elles apparaissent toutefois avec plus d'évidence dans les éditoriaux et les articles analytiques publiés en tribune.

(par l'exposition des divergences, des polémiques) est une façon de produire une certaine dramatisation. « *Nombre d'informations politiques routinières ont trait à des procédures gouvernementales qui prêtent à contestation : le public se prononce pour ou contre les mesures envisagées, créant un suspense quant à la décision finale.* »[81] Et les représentations médiatiques anticipent (voire mettent en scène) ce suspense. Cela permet notamment de rendre compte de l'action publique dans des termes très personnalisés. En particulier, les « *événements à caractère compétitif permettent de se braquer sur des situations impliquant un élément de surprise et comportant des vainqueurs et des vaincus.* »[82] Au-delà de ces éléments de dramaturgie, qui concourent à rendre communicable une information qui pourrait paraître trop abstraite, il faut s'interroger sur cette personnalisation et sur la représentation de l'action publique qu'elle produit. Qui sont les agents des politiques publiques mis en scène dans les médias ?

La propriété la plus importante est le primat accordé aux agents politiques. On observe **une très nette surreprésentation de quelques rôles politiques dans la médiatisation de l'action publique**. Ainsi, un comptage systématique des décisions publiques rapportées dans *Le Monde*, entre 1985 et 2002 (tableau 1.2.), montre que celles-ci sont quasi systématiquement imputées à quelques agents politiques (gouvernement, ministres, Premier ministres)[83]. Il est au contraire très rare que la prise d'une décision soit présentée comme relevant de fonctionnaires.

---

[81] Murray Edelman, *Pièces et règles du jeu politique*, *op. cit.*, p. 191-192.

[82] *Ibid.*, p. 192

[83] Sur les mécanismes d'imputation de la responsabilité de politiques publiques et de leurs résultats aux agents politiques, voir Christian Le Bart, « Le système des attributions causales dans le discours des candidats à l'élection présidentielle de 1988 », *Revue française de science politique*, 40 (2), 1990, p. 212 – 229.

Tableau 1.2. Les imputations journalistiques des décisions publiques relatives à l'ESB (*Le Monde*, 1985-2002)[84]

Imputation de la décision	
Pas d'imputation explicite[85]	33
Ministre de l'Agriculture	24
Gouvernement	6
Premier ministre	6
Ministre de la Santé	6
Haut-fonctionnaire	4
Direction ministérielle (DGAL)	2
Président de la République	1
Ministre de la Recherche	1
Parlementaire	1
Autre (représentant d'un groupe d'intérêt)	1

Cette représentation médiatique de l'action publique induit une forte distorsion avec la division du travail « réelle » de production des politiques publiques. Elle occulte tout le travail de préparation (consultation, négociation, écriture) effectué par les fonctionnaires d'administration centrale en lien avec un ensemble d'agents[86]. Elle laisse aussi de côté les enjeux de la mise en œuvre des politiques : peu de reportages sur le terrain viennent en décrire les modalités, la conversion des décisions annoncées en décrets d'application n'est pas constituée en objet de discours journalistique. Ce point de vue biaisé sur l'action publique, qui survalorise le rôle de quelques agents politiques au détriment de celui des fonctionnaires d'administrations centrales et déconcentrées, s'explique par l'inégal accès de ces agents au champ journalistique, en raison notamment des routines professionnelles des journalistes (qui les conduisent à se tourner vers les sources officielles ou les noms connus) mais aussi celles des agents administratifs (qui les conduisent à laisser la communication médiatique aux responsables politiques ou à demander que leurs propos restent anonymes).

Cette omniprésence des agents politiques dans la représentation médiatiquement légitime de l'action publique les décrit comme des « décideurs ». **Selon cette conception, qui sous-tend une très grande majorité des productions journalistiques sur l'action publique, la fonction, la dignité et la légitimité de l'homme politique au pouvoir résident dans son**

[84] Dans le corpus constitué par les articles du *Monde*, 83 d'entre eux font mention d'une décision, c'est-à-dire le fait qu'une mesure nouvelle a été mise en place ou va l'être prochainement. Dans ces articles, on a repéré les agents ou institutions présentés comme les responsables de ces mesures ; ce sont d'ailleurs presque toujours eux qui les annoncent. Le codage a consisté à passer du nom propre (le plus souvent) à la fonction, en distinguant entre agents politiques et administratifs, entre « décideurs » individuels ou collectifs, et entre grandes catégories de la division du travail politique.

[85] La grande majorité de ces décisions mentionnées sans leur « décideur » sont en fait la recension dans les pages « Carnet » du *Monde* de la publication de décret au *Journal Officiel*. On les a retenues ici par souci d'exhaustivité, mais elles n'ont pas le même statut journalistique que tous les autres articles relatant avec plus de détails des décisions publiques.

[86] Voir par exemple Jean-Michel Eymeri, « Frontière ou marches ? De la contribution de la haute administration à la production du politique », *in* Jacques Lagroye (dir.), *La politisation*, Paris : Belin (Socio-histoires), 2003, p. 159 et suivantes.

« **action** » **en termes de politiques publiques, c'est-à-dire dans les décisions qu'il prend**. C'est sur sa capacité à répondre à un problème par la production de mesures qu'un responsable politique est perçu. L'extrait ci-dessous donne bien à voir cette rhétorique.

> Sécurité alimentaire : *Vasseur crée* une direction spécifique au sein de son ministère
> Attendue depuis longtemps, la réorganisation des services du ministère de l'Agriculture dans le cadre de la réforme de l'État a été annoncée officiellement par Philippe Vasseur. Venu conclure jeudi dernier la conférence sur l'agroalimentaire organisée par « les Échos » - en partenariat avec Iri-Scodip et OC&C Strategy Consultants – le ministre de l'Agriculture, de la Pêche et de l'Alimentation a confirmé la création d'une direction spécialisée dans les contrôles et la sécurité alimentaire (« Les Échos » du 11 septembre). « Pour mieux identifier ma mission, dans ce domaine, j'ai décidé de créer une direction spécifiquement chargée des questions d'hygiène et de sécurité, qui n'aura plus à gérer aucun problème de production », a déclaré Philippe Vasseur.
> **Anne Denis, « Sécurité alimentaire : Vasseur crée une direction spécifique au sein de son ministère », *Les Échos*, 16 décembre 1996**
> **[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse]**

Le rôle du ministre tel qu'il est donné à voir dans cet article est de convertir les attentes en décisions publiques. Dans cette façon de représenter l'action publique, son activité principale consiste à prendre des mesures. Cette description du responsable politique en décideur s'articule étroitement avec des attentes plus normatives en termes de réactivité de l'action publique[87].

La seconde propriété de la représentation journalistique de l'action publique est son *biais charismatique*, la capacité à agir de quelques agents, en l'occurrence quelques agents politiques, au prisme de laquelle est expliquée la fabrique des décisions. On l'a vu, les médias génèrent une surestimation du rôle des ministres dans le travail de production des politiques publiques. Celle-ci s'accompagne d'une tendance à les considérer comme omnipotents, comme s'ils produisaient seuls les décisions qu'ils annoncent. En particulier, le rôle de leurs entourages (conseillers…) est invisible. Comme le note Murray Edelman, « *les innombrables reportages politiques dont nous sommes quotidiennement abreuvés abondent dans ce sens : ils tendent à faire accroire que les dirigeants exercent une influence décisive en élaborant et en appliquant les mesures gouvernementales.* »[88] Exemple parmi des centaines de la mise en scène des ministres, la première phrase de l'article de « une » du *Monde* qui annonce l'entrée dans la « crise », après la déclaration du ministre britannique Stephen Dorrel, le 20 mars 1996, donne bien à voir ces raccourcis explicatifs sur lesquels repose la personnalisation de l'action publique :

> « LE MINISTRE de l'agriculture, Philippe Vasseur, a décidé, jeudi 21 mars, de suspendre "jusqu'à nouvel ordre" toute importation de viande bovine et de bovins vivants en provenance de Grande-Bretagne. »

[87] Cf. infra (§2-B).
[88] Murray Edelman, *Pièces et règles du jeu politique*, *op. cit.*, p. 95.

« Londres affirme que la maladie de la "vache folle" pourrait se transmettre à l'homme », *Le Monde*, 22 mars 1996, p. 1.

Cette personnalisation du pouvoir de décision est le corollaire d'une difficulté des médias à rendre compte des interactions et des conditions structurelles qui expliquent les politiques publiques. Ces derniers aspects, abstraits et désincarnés, sont difficilement compatibles avec les propriétés de l'écriture journalistique (règle de place[89], impératif de simplicité, etc.). La description journalistique de l'action publique se réduit donc largement au récit des faits et gestes des dirigeants. En particulier, une grande importance est accordée à ce qu'ils pensent, ce qu'ils font *personnellement*. Puisque, dans la représentation journalistique, les politiques publiques sont faites par quelques individus, il semble normal de se demander qui ils sont, ce qu'ils pensent, etc. pour comprendre comment ils agissent. « *Les "traits" de caractère des dirigeants, leur personnalité et les récits brossés sur leurs interactions ou sur la genèse de leurs "décisions" éveillent toujours une vive curiosité, que les médias s'appliquent à satisfaire : les magazines et les hebdomadaires, la télévision et la presse imprimée se chargent d'étancher cette insatiable soif d'information.* »[90] Dans le cas de la couverture médiatique de la gestion politico-administrative de l'ESB, la question rituelle des journalistes aux décideurs (« mangez-vous du bœuf ? »[91]) n'est pas aussi anecdotique qu'il y paraît. Elle vise à mettre en avant l'écart entre le comportement et les préférences personnels du décideur et les décisions qu'il prend, ce qui traduit une conception de l'action publique où les secondes ne pouvaient qu'être la traduction mécanique des premiers. La sincérité des décideurs, l'authenticité de leurs motifs sont des critères d'évaluation journalistique structurants de leur action en matière de politiques publiques.

➢ Encadré 1.4. Les catégories journalistiques de l'agir politique

Dans leur très grande majorité, les contenus journalistiques reposent sur une théorie de l'action sous-jacente qui ne connaît que des personnages en chair et en os, agissant selon des motifs individuels.

Dans ce cadre, les comportements – et notamment les décisions politiques – ne peuvent être expliquées que par la personnalité des décideurs, leur psychologie, leur compétence et/ou leur honnêteté. Le discours journalistique repose ainsi sur une philosophie (implicite) de l'individu libre, c'est-à-dire d'un individu qui n'agit qu'en fonction de *choix* personnels

[89] Un des rares contre-exemples, proposant une vision plus structurelle de l'action publique, est un très long article (12.800 signes) de Raphaëlle Bacqué et Marion Van Renterghem, « HORIZONS - La santé paralysée », *Le Monde*, 10 mars 1999.

[90] Murray Edelman, *Pièces et règles du jeu politique*, *op. cit.*, p. 95-96.

[91] *Le Monde* rapporte par exemple cette « information » du président de la République : « Ma confiance personnelle est totale et, en famille, je continue à manger tranquillement de la viande bovine. » « M. Chirac juge que le gouvernement agit "aussi bien qu'il est possible" », *Le Monde*, 16 juillet 1996, p. 6.

dont il est *responsable*. « *La personnalisation correspond à un certain idéalisme culturel : à l'idée que les gens maîtrisent leur propre destinée, que les événements ne résultent que du bon vouloir des individus.* »[92] Comme le note Érik Neveu, « *la psychologisation et la moralisation constituent le type même de grilles de lectures que Norbert Elias a pu associer à un moment pré-scientifique, "animiste" de la pensée sur le social, ramenant les faits sociaux au résultat programmé par les intentions d'un agent social tout puissant.* »[93]

Cette insistance sur les subjectivités comme moteurs de l'action, dans une logique parfaitement individualiste, ne laisse guère de place pour la production sociale des individus[94] (*habitus*, capitaux, trajectoire) ou des rôles. Elle minore aussi la dimension proprement collective des « entreprises » politiques. Elle délaisse ainsi les « *données abstraites et aussi les affrontements de groupes d'intérêt, de forces sociales, au profit de la présentation de compétition entre des hommes, des équipes, des personnalités*. »[95] Des schèmes de pensée préconstitués sur les décideurs, comme les dichotomies centre/périphérie, décisions/mises en œuvre, responsable/exécutants…, participent de cette philosophie qui présente une vision sélective, personnalisante, de ce qui se joue dans l'action publique.

Le corollaire de cette surreprésentation des agents politiques dans la production des politiques publiques est une **minimisation des agents de l'administration**. Les comptages consignés dans le tableau 1.2. indiquent en effet à quel point il est rare qu'une décision soit imputée à un décideur administratif (un haut fonctionnaire ou une institution bureaucratique). Une des explications de ce biais réside sans doute dans le caractère particulièrement peu spectaculaire de l'évocation de ces agents. À l'inverse de la représentation personnalisée du champ politique, celle du champ bureaucratique se traduit par une forte anonymisation, les individus disparaissant le plus souvent, par un effet de synecdoque, derrière leur institution (cf. encadré 1.5.).

> *On* rappelle aujourd'hui à Paris, auprès *des directions générales de la santé et de l'alimentation*, que la France a, ces dernières années, toujours été en pointe pour faire pression, dans le cadre communautaire, sur la Grande-Bretagne, afin d'obtenir de ce pays des mesures préventives efficaces. Mais *on* confie également que des doutes sérieux subsistaient sur la qualité des contrôles vétérinaires effectués outre-manche.
>
> **Jean-Yves Nau, « Cordon sanitaire », *Le Monde*, 22 mars 1996, p. 32.**

Plus généralement, **la contribution des agents du champ administratif à la production des politiques publiques demeure très largement invisible dans la représentation journalistique**. Le peu qui est donné à voir offre une vision biaisée, dans le sens où elle met en lumière quelques aspects en réalité marginaux et occulte les mécanismes et enjeux réels de

---

[92] Anne-Marie Gingras, « L'impact des communications sur les pratiques politiques », *op. cit.*, p. 40.

[93] Érik Neveu, « Les émissions politiques à la télévision. Les années quatre-vingt ou les impasses du spectacle politique », *Hermès*, « Communication et politique », 1995, n° 17-18, p. 159.

[94] Voir Christian de Montlibert, *Introduction au raisonnement sociologique*, Strasbourg : PUS, 1999, p. 187-190.

[95] Roland Cayrol, *La nouvelle communication politique*, Paris : Larousse, 1986, p. 150.

la prise de décision administrative. Ainsi, les rares mentions dans la presse de fonctionnaires d'administration centrales consistent en l'annonce de quelques mesures techniques, peu spectaculaires et controversées. Par exemple, la première apparition nominale d'un haut fonctionnaire dans le corpus du *Monde*, à savoir celle du directeur général de la Santé, Jean-François Girard, rend compte d'une conférence de presse tenue au ministère de la Santé – suite à une réunion interministérielle organisée en urgence à Matignon – où le haut fonctionnaire confirme le premier cas français de nvMCJ, à Lyon, et annonce une série de mesures techniques, directement liées à la gestion de ce genre de maladies infectieuses émergentes : lancement d'une enquête épidémiologique sous la responsabilité du réseau national de santé publique, classification du nouveau variant de la MCJ en maladie à déclaration obligatoire, « amplification » de la recherche fondamentale et clinique dans ce domaine, et institutionnalisation du groupe de spécialistes consultés par le ministère en un « comité de suivi de la maladie de Creutzfeldt-Jakob et des maladies à prions chez l'homme », présidé par Dominique Dormont[96]. De même, la contribution des agents de la *street level bureaucracy* au processus de production des politiques publiques est très peu visible. Les quelques apparitions de ces « petits » fonctionnaires – souvent réifiés dans le collectif que constitue leur administration (« la DGCCRF » ou « les services vétérinaires ») – relatent des opérations exceptionnelles : prise spectaculaire lors d'un contrôle des douanes, de l'inspection vétérinaire ou de celle des Fraudes[97], contrôles de la DGCCRF lorsque le retrait d'un produit du marché accède à quelque visibilité médiatique[98], ou, ce qui est plus rare (et généralement peu à l'avantage de l'administration déconcentrée), mise en œuvre d'une nouvelle mesure[99]. Très exceptionnellement, le travail des fonctionnaires est évoqué au prisme d'une mobilisation syndicale[100]. Cette mise en scène des aspects extra-ordinaires du travail de ces agents est inapte à rendre compte du fonctionnement normal de ces institutions.

La forme la plus fréquente[101], mais sans doute pas la plus « représentative » tant elle est en pratique anodine, de la mise en scène journalistique de l'annonce de mesures

---

[96] Jean-Yves Nau, « "Vache folle" : la maladie de Creutzfeldt-Jakob sous haute surveillance », *Le Monde*, 8 avril 1996, p. 6.

[97] Paul Benkimoun et Benoit Hopquin, « Pendant l'interdiction, la vente de farines animales continue », *Le Monde*, 26 janvier 2001, p. 1.

[98] Jean-Yves Nau, « "Vache folle" : des plats Panzani-William Saurin retirés de la vente », *Le Monde*, 24 décembre 1996, p. 27 ; Aude Dassonville et Pascale Kremer, « Panzani-William Saurin se dote d'un "conseil scientifique" », *Le Monde*, 25 décembre 1996, p. 7 ; Catherine Simon, « La chute des « ripoux » de la viande à Bordeaux - trois questions à... Régis Leseur », *Le Monde*, 18 février 1999.

[99] Francis Puyalte, « Ces vétérinaires débordés par la crise », *Le Figaro*, 9 novembre 2000, p. 10

[100] Martine Valo, « Le syndicat des vétérinaires inspecteurs dénonce des carences dans le contrôle de l'alimentation », *Le Monde*, 22 septembre 2000, p. 15.

[101] Elle concerne ainsi en effet 28 des 83 mesures dont l'annonce a été identifiée dans le corpus du *Monde*.

administratives est la mention quasi sténographique de la parution de quelques arrêtés, jugés importants, au *Journal Officiel*. On la retrouve par exemple dans les pages « Carnet » du *Monde* :

> Alimentation : un arrêté fixant les conditions d'agrément des établissements d'entreposage des denrées animales et d'origine animale. Ce texte prend une dimension particulière en raison du contexte de crise dite de la "vache folle".
>
> **« Carnet - Journal Officiel », *Le Monde*, 24 avril 1996, p. 11**

Ce genre de formulation révèle, de façon paroxystique, une propriété de la représentation médiatique de l'action publique : celle-ci est réduite à quelques mesures techniques (mais pas toutes[102]), sans que n'en soient précisés les enjeux pratiques (c'est-à-dire en rapportant les choix de politique publique aux propriétés spécifiques du problème) et encore moins les enjeux internes au champ administratif (c'est-à-dire en rapportant ces choix aux concurrences des agents médiatisées par la confrontations de leurs vision du problèmes). Au-delà de ces cas très particuliers, l'invisibilité de l'administration dans la préparation des mesures de politiques publiques est une donnée structurante de la représentation médiatique de l'action publique. Cette propriété est le corollaire de l'imputation des décisions aux agents politiques. Une mesure très technique comme l'interdiction du « jonchage » (c'est-à-dire une méthode mécanique employée en abattoirs pour détruire une partie du système nerveux central des bovins, présentant un risque de diffusion de l'agent infectieux dans la carcasse) peut ainsi être présentée comme une réponse du « gouvernement » à un avis de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments[103]. Une telle présentation des prises de décision occulte tout le travail long et technique de préparation par les services ministériels de cet arrêté, que donne à voir cet extrait d'entretien avec un fonctionnaire de la DGS :

> Je prends l'exemple du "jonglage" ou du "jonchage" (…) Nous nous avons dû prendre conscience de ça dans un premier article qui est paru dans une revue américaine, qui devait être *Veterinary Record*, à l'été 97, où il y avait des coupes anatomiques qui montraient qu'après le jonglage, il y avait du tissu cérébral qui était disséminé, en particulier les tissus pulmonaires. Quand on a soulevé cette question – et on est allé la soulever jusque dans une réunion interministérielle à Matignon – certains nous ont dit la main sur le cœur que c'était une pratique totalement anecdotique en France. Or, je crois que c'est deux ans ou trois ans plus tard, quand l'Afssa venait d'être créée, nous avions saisi l'Afssa. Il y a eu un nouvel article là-dessus et nous avions touché un vétérinaire inspecteur qui était venu à la DGS s'occuper de zoonoses, et nous

[102] La sélection semble d'ailleurs relativement aléatoire : les logiques d'actualité ou les contraintes de place paraissent tout aussi déterminantes que l'importance intrinsèque des mesures.

[103] « Un projet d'arrêté transmis par le gouvernement à l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments prévoit l'interdiction de la technique du jonchage ». Jean-Yves Nau, « "Vache folle" : l'État va imposer un abattage plus hygiénique des bovins », *Le Monde*, 14 mars 2000, p. 11.

> conseiller, nous aider dans ce domaine. Quand on a reposé la question, et que j'ai dit "mais, bon l'Agriculture nous a dit, enfin certains nous ont dit que c'était une pratique anecdotique", cette dame m'a regardé avec des yeux comme ça, en me disant "mais attendez, c'est une pratique fréquente". Et quand on a fait une brève enquête, enfin elle a fait une brève enquête à partir de ses relations, on s'est aperçu que ça touchait moins de la moitié des établissements d'abattage, moins de la moitié des abattoirs, mais une bonne moitié, pour ne pas dire nettement plus de la moitié des bêtes abattues.
>
> **(H, ss-dir., DGS, MISP)**

Ainsi, les voies sinueuses (routines d'acquisition des informations par une veille scientifique, concours de circonstance, connaissance technique du fonctionnement pratique des filières industrielles, concurrence entre secteurs administratifs, arbitrage interministériel…) par lesquelles une situation connue des professionnels devient un problème pris en charge par une administration et débouchant sur une décision réglementaire techniquement et économiquement applicable restent invisibles au lecteur de la presse. Tous ces enjeux éminemment prosaïques, sur lesquels s'appuient les explications sociologiques en termes de concurrences bureaucratiques ou de distribution inégale des ressources, disparaissent avec la simplification médiatique des politiques publiques (réduites à la mesure telle qu'elle est annoncée, c'est-à-dire mise en forme à des fins de légitimation par les agents politiques ou administratifs) et la personnalisation ou la réification des agents de ces politiques. La représentation médiatique de l'action publique, en étant très largement incompatible avec ces enjeux pratiques de l'administration, tend à minimiser la contribution de celle-ci à l'action publique. **Ainsi les formes d'intervention des pouvoirs publics les plus proprement bureaucratiques, comme les mesures de réglementation et de police, qui visent à réglementer et structurer les marchés sont rarement mises en scène en tant que telles**. D'une part, la presse ne rend compte que d'une faible proportion des principaux textes réglementaires et législatifs concernant l'ESB parus Journal Officiel[104]. D'autre part, quand sont évoquées des décisions prenant la forme d'arrêtés ou de circulaires, il est rarement précisé qu'il s'agit d'arrêté ou de circulaire. Le plus souvent, le ministre annonce une interdiction ou une aide, sans en préciser les modalités institutionnelles, laissant dans l'ombre la réalité technique et le travail administratif.

[104] En raison de l'imprécision du recensement des mesures dans le corpus de presse comme des textes publiés au Journal Officiel, il est difficile de produire un chiffre précis. D'après nos propres comptages, *Le Monde* (qui est sans doute le journal le plus exhaustif en la matière) fait référence à une trentaine d'arrêtés publiés au JO alors qu'on estime à près de 120 le nombre d'arrêtés publiés à propos de l'ESB entre 1985 et 2002. Il faut encore préciser que la quasi-totalité des références à ces arrêtés se font dans la rubrique « Carnet – Journal Officiel », donc sans aucun travail journalistique d'analyse.

➢ **Encadré 1.5. Les catégories journalistiques de l'agir administratif**

Bien qu'elle ne prenne pas les formes de la personnalisation de l'action politique, la théorie journalistique de l'action bureaucratique repose largement sur la mise en scène de « *quasi-personnages* »[105], c'est-à-dire « *des entités collectives (États, groupes, institutions, etc.) agissant dans les récits comme des personnages individualisés* »[106]. À quelques exceptions près – lorsque sont mentionnés les noms propres de hauts fonctionnaires (toujours des directeurs généraux, c'est-à-dire ceux occupant les positions les plus élevées dans le champ bureaucratique[107]) –, l'identification la plus précise des agents administratifs qui est offerte par la couverture journalistique est la désignation des directions générales au sein des ministères (la DGCCRF, la DGS…). Mais, la plupart du temps, ce sont des collectifs plus vastes et imprécis qui sont mentionnés : « le ministère de l'Agriculture », voire « l'Agriculture », ou même « l'administration » ou « l'État ».

Cette représentation médiatique du champ bureaucratique, qui est sans doute liée à la contrainte pédagogique de simplification et à celle d'anonymisation des sources administratives, réifie des collectifs et développe une vision quasi anthropomorphique des institutions, en leur assignant des intérêts, des intentions ou des raisonnements, comme dans l'extrait suivant :

L'État avait accepté de le financer à 100 %, mais il vient de décider de ne prendre en charge que 50 % du coût.

« Les équarrisseurs veulent être payés pour collecter les cadavres », *Le Monde*, 15 août 1996, p. 5

Ces « comportements » prêtés aux institutions (dans leur ensemble) sont souvent expliqués par des schémas empreints de culturalisme. La reproduction mécanique et déshistoricisée des mêmes façons d'agir est une explication d'autant plus routinière qu'elle est généralement suggérée au détour d'une phrase, fonctionnant sur le mode de l'évidence plus que de la démonstration :

Une guerre feutrée, mais féroce, comme les administrations attachées à leur tutelle savent se livrer, a commencé officiellement hier pour la surveillance des produits alimentaires.

Michèle Bietry, « Contrôle public : la guerre des ministères », *Le Figaro*, 19 février 1997, p. 2.

Parmi les stéréotypes explicatifs du fonctionnement des institutions administratives, un des plus récurrents consiste à laisser entendre que celles-ci sont, par tradition voire par

[105] Ce terme de Paul Ricoeur (*Temps et récit. L'intrigue et le récit historique*, Paris : Seuil, 1983, 319 p.) est utilisé par Philippe Corcuff et Max Sanier dans « Politique publique et action stratégique en contexte de décentralisation. Aperçus d'un processus décisionnel après la bataille », *Annales-Histoire, sciences sociales*, 55 (4), 2000, p. 845-869.

[106] Philippe Corcuff et Max Sanier, *op. cit.*, p. 860.

[107] Les membres des cabinets ministériels, qui, même s'ils ne sont pas à proprement parler des fonctionnaires, occupent les positions de pouvoir les plus influentes sur le champ administratif, n'apparaissent presque jamais dans les discours médiatiques. Quelques exceptions doivent toutefois être notées, comme l'article de Jean-Yves Nau, « "Il faut modifier profondément la loi sur l'équarrissage" », *Le Monde*, 15 août 1996, p. 5 qui présente une interview du directeur de cabinet du ministre de l'Agriculture, Philippe Vasseur.

essence, le lieu dissimulé des tractations et des compromissions avec de puissants intérêts particuliers (internes et externes).

> Mais tout aura été fait pour que cette structure, qui a pour mission de protéger la santé humaine en assurant la sécurité sanitaire dans le domaine de l'alimentation, depuis la production des matières premières jusqu'à la distribution au consommateur, ne puisse remplir son office. (…)
>
> Mais, contrairement à ce que préconisait le Haut Comité, l'agence ne sera pas placée sous la seule tutelle du ministre de la Santé mais aussi sous celles des ministres chargés de l'Agriculture et de la Consommation. L'Agriculture veillera sur les produits de l'agriculture. *Une fois de plus, le lobby a fait la démonstration de sa force.*
>
> **Catherine Coroller, « La sécurité alimentaire ne sait à quel saint se vouer », *Libération*, 24 novembre 1998**

Il ne s'agit évidemment pas de nier le poids structurant des groupes d'intérêt dans le fonctionnement de l'État et du champ bureaucratique mais plutôt de souligner que cette grille d'analyse est quasiment la seule déployée dans les représentations journalistiques, et que, déconnectée d'autres éléments d'explications, elle est généralement accompagnée d'une charge morale (réprobatrice). Lorsque les groupes d'intérêt sont évoqués, c'est pour en pointer l'influence néfaste. Ils sont le plus souvent pensés sur un mode pathologique : en d'autres termes, la théorie journalistique de l'agir bureaucratique ne permet pas de penser les groupes d'intérêt comme un élément normal voire nécessaire ou même utile du fonctionnement de l'administration. Cette somme d'intérêts particuliers ou sectoriels rendrait nécessairement l'administration irrationnelle et inefficace. Elle bloquerait le volontarisme politique :

> Une réforme de la sécurité sanitaire n'arrivant pas à faire craquer le carcan administratif, qui débouche sur l'incapacité à prendre en compte les conséquences de l'accident sanitaire. Alors que tous les hommes politiques de bonne volonté se retrouvent d'accord, dès qu'ils arrivent au pouvoir, ils s'avèrent incapables de transcender les pesanteurs.
>
> **Michèle Bietry, Jean-Michel Bader, « La sécurité sanitaire dans le carcan administratif », *Le Figaro*, 8 janvier 1998, p. 16**

Faute de prendre en compte le rôle d'individus socialement produits, des institutions (routines, spécificités et nécessité historique de pratiques très codifiées…) et des structures sociales (inégalité de ressources, luttes internes…), la représentation journalistique du champ bureaucratique est substantialiste et moralisante. Cette vision manipulatoire du travail administratif est propice à la dénonciation de ces dysfonctionnements. L'inadéquation des catégories journalistiques à la réalité administrative ne permet guère de rendre raison du fonctionnement du champ bureaucratique. Cette forme de méconnaissance tend alors parfois à le faire apparaître comme irrationnel et moralement condamnable.

Il faut souligner, pour conclure ce point, que cette représentation de l'action publique induit une définition implicite des modalités de gouvernement de la société. **Ses présupposés sur l'action publique entretiennent une représentation légitime (car tacitement acceptée) des champs politique et bureaucratique**. Ainsi, la survalorisation du rôle des responsables politiques rend normale un fort degré de délégation politique. C'est toute la rhétorique néo-managériale du « décideur » politique qui est reproduite sans

questionnement. Au travers de la représentation médiatique de l'action publique, les modalités de cette très stricte division du travail politique, où les décisions appartiennent à un petit groupe de spécialistes, sont dans l'ordre des choses.

> *« L'impuissance du public est également implicite dans la description usuellement faite des choix politiques, lesquels seraient forcément décidés dans un forum éloigné des préoccupations quotidiennes. Les articles évoquant les hautes responsabilités des personnages officiels, leur exceptionnelle intelligence, les négociations complexes qu'il leur a fallu mener ou les privilèges que leur confèrent leurs charges soulignent en même temps à quel point le reste de la population est exclu de ce cénacle. »*[108]

De façon plus générale, les politiques publiques sont toujours montrées telles qu'elles sont décidées (c'est-à-dire comme des enjeux de lutte politique) mais très rarement telles qu'elles sont mise en œuvre, c'est-à-dire comme des enjeux pratiques affectant l'expérience ordinaire, les conditions de vie des ressortissants de l'action publique.

La focalisation sur le rôle de quelques agents politiques engendre un second angle mort dans la représentation de l'action publique : la responsabilité des autres agents non étatiques (agriculteurs, industriels, grande distribution) est peu questionnée car peu montrée. En particulier l'espace social des industries agro-alimentaires et notamment de leurs dirigeants n'est pas l'objet d'une attention comparable à celle de l'État (et notamment de ses responsables politiques). En imputant le plus souvent la responsabilité des problèmes publics aux gouvernants, suivant le principe de leur capacité à les « gérer », la représentation médiatique rend impensable d'autres principes de jugement, notamment ceux que l'on peut décrire comme appartenant à une certaine forme de justice sociale, qui consiste à lier la responsabilité aux bénéfices que certains groupes peuvent retirer de la situation jugée problématique ou à leur capacité d'action pour remédier à cette situation.

B. Les critères de l'action publique médiatiquement légitime, une grammaire gestionnaire

Au-delà de l'inégal éclairage porté par le champ journalistique sur les agents des politiques publiques, donnant ainsi une représentation biaisée (et potentiellement normative) de l'action publique, il importe de s'intéresser aux critères médiatiques de jugement de l'action publique, c'est-à-dire aux règles à l'aune desquelles sont hiérarchisées les pratiques en matière de production des politiques publiques, les valeurs qui doivent légitimement guider celle-ci… Ces règles se donnent à voir dans la récurrence des critiques plus ou moins explicites contre des processus de prise décision au moment de « crises » et/ou « scandales ».

---

[108] Murray Edelman, *Pièces et règles du jeu politique*, *op. cit.*, p. 184.

Les règles d'évaluation de l'action publique correspondent à une définition techniciste et procédurale de celles-ci : les jugements implicites contenus dans la couverture journalistique portent sur *les façons d'agir davantage que les finalités de l'action*. Plus exactement, **les finalités de l'action publique sont définies de façon circonstancielle par la définition journalistique du problème public qui prévaut à un moment donné plus que par des principes généraux**. Tout écart de l'action publique avec la définition du problème public tel qu'il est (co-)construit par le champ journalistique est interprété comme un problème de méthode plutôt qu'une contradiction idéologique. Ces deux titres du *Monde*, à propos de l'action publique en Grande-Bretagne (mais la rhétorique n'est pas différente pour la France), suffisent pour comprendre où se situe le jugement de l'action publique : « *Atermoiements, erreurs, maladresses, ambiguïtés : le gouvernement britannique a accumulé les faux pas, donnant plus d'ampleur encore à la crise et renforçant l'isolement du Royaume-Uni* »[109] et « Chronique d'une négligence d'État »[110]. Le soupçon fondamental à l'aune duquel est examinée l'action politique porte sur la « réelle » prise en compte du problème public par les autorités. En comparaison, d'autres critères de jugement sont quasi absents des discours journalistiques, notamment la justesse technique d'une décision (sa capacité, questionnée au moment de sa mise en œuvre, à résoudre pratiquement le problème) et plus encore sa justesse idéologique (sa capacité à mettre en œuvre, par des politiques publiques, un programme partisan conforme aux intérêts sociaux qu'il prétend représenter[111]).

Cette définition gestionnaire du bon fonctionnement des institutions repose sur le respect de quelques règles fondamentales. **La première de ces règles est *la rapidité et l'ampleur de l'action publique*. Les décisions doivent être prises sans retard pour résoudre le problème public**. Puisque celui-ci ne saurait perdurer, le principal critère d'excellence de l'action publique mobilisé par les médias est la capacité des « décideurs » à le résoudre au plus vite. Ce critère est déterminant dans le cas d'affaires sanitaires comme celle de la « vache folle ». Une décision retardée ou minorée est d'autant plus fautive qu'elle fait courir un risque (aussi minime et hypothétique soit-il, dans le cas de l'ESB) aux populations en laissant perdurer le problème public, comme le laisse bien voir l'extrait suivant :

---

[109] Patrice de Beer et Annick Cojean, « Atermoiements, erreurs, maladresses, ambiguïtés : le gouvernement britannique a accumulé les faux pas, donnant plus d'ampleur encore à la crise et renforçant l'isolement du Royaume-Uni », *Le Monde*, 30 mars 1996.

[110] Annick Cojean et Éric Fottorino, « Chronique d'une négligence d'État », *Le Monde*, 6 avril 1996, p. 12.

[111] On choisit donc ici de « donner au terme d'idéologie non le sens réducteur – auquel l'a souvent ramené la vulgate marxiste – d'un discours moralisateur visant à voiler les intérêts matériels et sans cesse démenti par les pratiques, mais celui – développé par exemple dans l'œuvre de Louis Dumont – d'un ensemble de croyances partagées, inscrites dans des institutions, engagées dans des actions et par là ancrées dans le réel. » Luc Boltanski et Ève Chiapello, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris : Gallimard (NRF Essais), 1999, p. 35.

Faut-il aujourd'hui aller plus loin et imposer un cordon sanitaire sur la base des nouvelles données scientifiques ? Faute d'avoir eu communication du rapport des experts britanniques, les autorités françaises estiment ne pas être en mesure de répondre. *Elles ne pourront toutefois rester longtemps silencieuses*.

Jean-Yves Nau, « Cordon sanitaire », *Le Monde*, 22 mars 1996, p. 32.
[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse]

Les mises en question, plus ou moins critiques, de l'action publique concernent avant tout sa lenteur, ses retards, son manque de réactivité, c'est-à-dire son incapacité à prendre une décision en temps voulu. Les fautes de l'action publique sont ainsi pensées comme des insuffisances, c'est-à-dire le fait de ne pas prendre toutes les mesures nécessaires pour résoudre le problème – tel qu'il apparaît dans les médias (donc en l'occurrence, les mesures nécessaires pour arriver à un risque sanitaire nul). Ainsi, la caractérisation des dysfonctionnements ou des lacunes dans la prise de décision, inspirée par la logique de l'enquête judiciaire que l'on retrouve dans le journalisme d'investigation[112], porte sur des dates ou des chiffres : à partir de quand connaissait-on le problème ? a-t-on fait tout ce qu'il fallait pour l'éviter, le contenir ou le résoudre ? Ces principes évaluatifs de l'action publique se donnent à voir par exemple dans l'extrait suivant :

Ainsi, en 1992, l'histoire de la vache folle ne dépassait guère le cercle des spécialistes. Ceux-ci s'inquiétaient à juste titre que l'agent en cause ait pu franchir la barrière des espèces entre le mouton et la vache. Était-il possible qu'il s'attaque au cerveau humain ? On ne disposait pas des indices qui le font soupçonner actuellement, même s'il n'y a pas de preuve formelle. Cependant, le ministère de la Santé réagit rapidement en interdisant toute une liste de médicaments à base d'extraits bovins. Il faudra attendre 1994 pour que l'agriculture prenne une mesure similaire pour les petits pots pour bébés.

Michèle Bietry, « La sécurité alimentaire saucissonnée », *Le Figaro*, 25 septembre 1997, p. 20

Cette règle de la réactivité des politiques publiques aux problèmes publics dessine ainsi une injonction à l'action. Elle s'exprime notamment dans le champ lexical de l'urgence, de la carence ou de la prise de conscience, comme le montrent ces articles :

Annonçant personnellement les dernières mesures gouvernementales en la matière, Alain Juppé déclarait, il y a quelques jours, devant la presse, qu'il ne fallait pas passer dans ce dossier du "principe de précaution" au "principe de panique". Et pourtant ! *Faute d'avoir su en temps et en heure prendre les mesures qui s'imposaient* pour obtenir au plus vite l'éradication de la nouvelle maladie qui a décimé son cheptel, le gouvernement britannique, aidé tacitement par les instances communautaires, a convié la "vache folle" à la table des citoyens européens. Aujourd'hui, transformé en cauchemar, le festin s'annonce interminable.

Jean-Yves Nau, « La "vache folle" à notre table », *Le Monde*, 4 juillet 1996, p. 1

[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse]

[112] Dominique Marchetti, « 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 (Res Publica), 2001, p. 167-191.

Plusieurs experts ont confié au *Monde* qu'il faut, en ce domaine, *aller plus loin et plus vite*. Ils estiment qu'il faut traiter ce problème de l'alimentation animale avec des dispositions aussi *sévères* et *rigoureuses* que celles mises en œuvre pour l'industrie pharmaceutique et la fabrication des médicaments.

Jean-Yves Nau, « Bruxelles incrimine les méthodes de fabrication des farines animales », *Le Monde*, 15 août 1996, p. 5
[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse]

Les extraits ci-dessus sont caractéristiques des catégories journalistiques de jugement de l'action publique : face à un problème indiscuté, dont ils ne peuvent que prendre conscience, les gouvernants se doivent d'agir sans attendre et avec vigueur.

Cette règle de la réactivité fait écho au volontarisme politique qu'affichent les responsables politiques. Par exemple, la résolution affichée par le ministre de l'Agriculture, Philippe Vasseur, dans sa première interview au *Monde* depuis le début de la « crise », répond à ces attentes : « *Si les scientifiques disaient qu'il faut abattre tout le cheptel britannique, j'y serais prêt* »[113]. Plus qu'une obligation de l'action, c'est en effet presque une injonction au maximalisme qui transparaît : pour être parfaitement légitime selon les canons journalistiques, une décision doit être rapide et prise sans hésitation, résolue et tranchée, quitte à être plus rigoureuse que nécessaire. Pareille surenchère n'apparaît que très rarement comme problématique, puisqu'elle correspond à une construction journalistique superficielle, souvent partielle, du problème public. Ainsi, les impératifs liés aux propriétés « évidentes » du problème (dans sa définition médiatique) ne peuvent que primer sur d'autres considérations plus spécifiques de l'action publique : la faisabilité technique, juridique, économique, politique… Les enjeux techniques et les nécessités pratiques du problème public n'étant guère connus, le maximalisme de certaines décisions demeure invisible, et semble même conforme à la règle de la réactivité de l'action publique.

Ce phénomène est renforcé par la **deuxième règle à l'aune de laquelle est jugée l'action publique : son *indépendance*. Toute prise en compte de logiques d'actions hétérogènes dans les calculs décisionnels peut être interprétée comme une collusion d'intérêts**. La prise en compte, souvent nécessaire lors de la fabrication d'une décision, de la diversité des publics concernés par une politique publique et donc de la diversité des contraintes pesant sur les décideurs, est stigmatisée comme une dépendance à des intérêts particuliers, un manque de cohérence de l'action publique, etc. L'article suivant offre une illustration caractéristique de ce type d'évaluation de l'action publique, où les nécessités « évidentes » liées à la gestion du problème (l'impératif de transparence) ne peuvent être contredites par la prise en compte d'autres critères :

[113] Jean-Yves Nau, « Si les scientifiques disaient qu'il faut abattre tout le cheptel britannique, j'y serais prêt », *Le Monde*, 1er avril 1996, p. 24.

Ce groupe [d'experts] avait été constitué à la mi-avril, quinze jours après l'annonce par Londres d'une possible transmission de la maladie de la vache folle à l'homme. Quelques jours plus tard, le président de la République avait exhorté les experts à prendre leurs "responsabilités" et leur avait demandé "d'apporter une réponse claire" à la somme des questions soulevées par la crise de la vache folle. En dépit des conclusions du rapport du groupe d'experts présidé par le docteur Dominique Dormont dont nous révélons le contenu, Jacques Chirac avait le 16 mai apporté publiquement le soutien de la France à l'assouplissement de l'embargo frappant les produits bovins d'origine britannique (*Le Monde* du 17 mai). (…)
Ainsi donc, en dépit de toutes les garanties de transparence affichées par le gouvernement, l'avis des experts français daté du 9 mai est resté "bloqué" en haut lieu durant un mois, et il ne devait pas être rendu public. Plusieurs des membres du comité Dormont s'inquiétaient, ces dernières semaines de la non-diffusion de ce document. Ce dernier a-t-il été jugé trop alarmiste pour être rendu public à un moment où Paris s'engageait dans d'intenses tractations avec Londres et à Bruxelles ?
Si, comme tout le laisse penser, tel a été le cas, l'effet produit n'en est que plus désastreux. Une telle attitude n'est pas de nature à rassurer quant à la manière dont le gouvernement gère politiquement de cette crise.

Jean-Yves Nau, « "Vache folle" : les experts français avaient alerté le gouvernement sur les risques de transmission », *Le Monde*, 8 juin 1996, p. 3 (annoncé en « une »)

Alors que la gestion du problème *stricto sensu* (alors construit comme un problème de santé publique) implique de suivre l'avis des experts – considérés comme les meilleurs connaisseurs sur le fond – toute prise de distance avec ces recommandations afin de les articuler avec d'autres contraintes (en l'occurrence une contrainte diplomatique de bonnes relations avec la Grande-Bretagne) apparaît comme une mauvaise pratique, propre à rendre inefficace l'action publique. Cette règle de l'indépendance de l'action publique peut parfois trouver des formulations en termes d'opposition intérêt général et intérêt particulier :

« À plusieurs reprises l'intérêt particulier était passé bien souvent avant l'intérêt général et l'intérêt économique avant les impératifs de santé publique »

Michèle Bietry, Dr Martine Perez, « Vache folle : la trace perdue des farines animales », *Le Figaro*, 15 janvier 1997, p. 12

Dans ce schéma, l'intérêt général correspond à la définition médiatique du problème, les intérêts particuliers renvoyant au contraire à tout ce qui n'entre pas dans ce cadre d'intelligibilité. Dans le cas de l'ESB, le discours médiatique sur l'action de l'État est très largement structuré par une grille de lecture en termes de contradiction des intérêts : ceux de la santé publique (que doivent suivre exclusivement les politiques publiques) s'opposent nécessairement aux intérêts économiques ou diplomatiques. Les relations étroites entre le ministère de l'Agriculture et le secteur agro-alimentaire sont interprétées comme la principale explication de la mauvaise gestion de la « crise » dans la mesure où la complaisance avec les intérêts économiques des industries de ce secteur, pensée comme inéluctable à partir du moment où existent des transactions, conduirait à ne pas prendre toutes les mesures que le problème sanitaire exige. Une des caractéristiques de la perception journalistique de l'action publique voit toute forme de relation collusive comme nécessairement néfaste, voir coupable. Cette grille de lecture est structurante, même si elle

est parfois fragile, reposant sur la mise en évidence de relations très ténues ou indirectes, comme le montre l'extrait ci-dessous :

> Et l'Assa [sic] dans tout ça ? Son rôle sera de surveiller, évaluer et expertiser les risques liés à la consommation des aliments. Problème, le cordon ombilical avec le ministère de l'Agriculture, qui subit tout de même les pressions du lobby agricole, n'a pas été coupé. Le texte prévoit que cette structure sera placée sous une triple tutelle ministérielle (Santé, Finances et Agriculture). Et qu'elle n'aura pas le pouvoir de retirer de produits du marché. Ce droit, les ministères l'ont conservé.
>
> **Catherine Coroller, « VOUS - Haro sur les bactéries alimentaires », *Libération*, 16 janvier 1998**

Une des principales conséquences de cette suspicion systématique à l'égard de certaines transactions collusives est l'incapacité à penser celles-ci comme une ressource pour l'action publique (et pas seulement comme une menace), alors que la représentation des intérêts auprès de l'État constitue la trame quotidienne de l'action publique. Le maintien d'une tutelle ministérielle sur l'AFSSA répond en effet aussi à des raisons « positives » (par exemple, l'exercice d'une responsabilité politique face à un risque de technocratisation des politiques alimentaires…) qui n'apparaissent pas dans la représentation médiatique de l'action publique. Celle-ci traduit une vision peu réaliste du fonctionnement de l'administration en décrivant une propriété fondamentale de cet espace social (les relations d'interdépendances internes et externes) comme une pathologie. Selon la représentation médiatique de l'action publique, celle-ci devrait s'imposer au secteur sans que celui-ci n'intervienne dans la production des politiques publiques, ce qui ne correspond guère à une vision réaliste de l'action publique.

➢ Encadré 1.6. La vision journalistique de la légitimité des experts

Les scientifiques du comité Dormont sont un bon analyseur des principes journalistiques de légitimation de l'action publique car la légitimité de leur rôle n'a jamais été remise en cause tout au long de la décennie. Il apparaît ainsi que la légitimité très grande des experts scientifiques dans la gestion de la « crise » de l'ESB repose largement sur le fait qu'ils sont perçus comme les seuls agents complètement « indépendants ». Au-delà de leur connaissance scientifique du problème, le crédit qui leur est accordé tient au fait que, contrairement aux agents politiques notamment, leur intérêt à intervenir dans la gestion de ce problème n'est qu'un intérêt de connaissance, c'est-à-dire un intérêt désintéressé si l'on peut dire[114].

Si cette pureté est davantage une conséquence des catégories journalistiques de perception du monde scientifique qu'une propriété objective de celui-ci (être reconnu comme expert, pour un scientifique, n'est pas sans enjeu ni intérêt individuel), elle est un argument décisif. Francis Chateauraynaud et Didier Torny expliquent ainsi qu'une alerte concernant

[114] Jean-Yves Nau, « Science-politique, un rapport difficile », *Le Monde*, 26 avril 1996, p. 21, Jean-Yves Nau, « La "vache folle", les experts et les politiques », *Le Monde*, 30 avril 1996, p. 1.

des veaux britanniques importés en France s'est retrouvée disqualifiée lorsqu'elle a été lancée par un groupe d'intérêt, en l'occurrence une association de défense des animaux (la Protection mondiale des animaux de ferme), mais qu'une alerte similaire (sur la consommation des abats prélevés sur des jeunes veaux d'origine britannique) émanant de l'Académie de médecine (suite à une communication de la vétérinaire Jeanne Brugère-Picoux) a été largement reprise dans la presse. « *Il s'agit bien des mêmes veaux de moins de six mois, mais, alors que du côté des "amis des animaux", l'émission d'alerte est attendue, prévisible et descriptible dans un schéma politique (lobby, manipulation…), l'Académie de médecine est définie comme une "docte assemblée" supposée préservée des effets d'annonce et des stratégies politiques, au moins aux yeux des commentateurs. L'effet produit par cet avis, inattendu, n'en est donc que plus fort* »[115].

Dans cette logique, la mise en scène journalistique des experts s'accompagne du rappel récurrent de leur légitimité scientifique. Par exemple, dans *Le Monde*, le président du comité de suivi est souvent présenté dans ces termes :

> Dominique Dormont (service de santé des armées), l'un des meilleurs spécialistes internationaux des maladies dues aux prions.
>
> **Jean-Yves Nau, « Les scientifiques tardent à rendre publiques leurs conclusions », *Le Monde*, 23 mars 1996, p. 2**

Cette façon de présenter les experts, qui souligne la légitimité de leur point de vue au nom de la détention d'un savoir perçu comme dégagé de tout autre enjeu que celui de la connaissance, contraste avec la grille de lecture qui est parfois utilisée pour d'autres agents de ces politiques publiques, notamment les agents administratifs, dont les propos sont souvent relativisés par leur mise en relation avec leur position institutionnelle et les intérêts que cela permet de leur prêter.

La troisième règle journalistique d'évaluation de la légitimité de l'action publique est sa « *transparence* ». Ce terme est aussi flou et équivoque qu'il est récurrent, mais il est un principe cardinal du jugement journalistique de l'action publique. La catégorie de « transparence » sert à penser l'incapacité des pouvoirs publics à répondre à un problème public, et elle le fait sur un mode moral. Sa manifestation la plus explicite, en 1996, porte sur la stigmatisation unanime d'une note du comité vétérinaire permanent de la Commission européenne qui, en 1990, précisait : « *Il faut avoir une attitude froide pour ne pas provoquer de réactions défavorables sur le marché. Ne plus parler de BSE. Ce point ne devrait pas figurer à l'ordre du jour (…) Il faut minimiser cette affaire BSE en pratiquant la désinformation. Il vaut mieux dire que la presse a tendance à exagérer* »[116]. La formulation des titres de la presse rappelle la norme de la « transparence » : « "Vache folle" : en 1990, une note de Bruxelles souhaitait une

[115] Francis Chateauraynaud et Didier Torny *Les sombres précurseurs*, *op. cit.*, p. 356.

[116] « Vache - La Commission nie avoir voulu étouffer l'affaire », *Reuters*, 1er juillet 1996 (18h24).

"désinformation" »[117], « En 1990, la Commission européenne désinformait »[118]. L'éditorial qui accompagne ce dernier article développe encore plus explicitement cette rhétorique : « *cette note et l'avalanche de révélations de ces dernières semaines résument crûment et cruellement l'état d'esprit dans lequel les autorités européennes se sont efforcées de gérer le dossier vache folle : par le silence, le mensonge et le secret* »[119]. Davantage qu'une prescription précise de pratiques bien définies, il porte sur un ensemble assez disparate de situations relatives à la production et la mise en circulation d'informations sur l'action publique : le secret, la dissimulation, le mensonge, la manipulation… Au nom de la même transparence, le discours journalistique porte un regard évaluateur sur les stratégies de communication des institutions, les rapports aux journalistes des responsables politiques, les modes de fonctionnement des ministères, etc. Le seul point commun de ces situations, c'est l'enjeu d'information qu'elles posent aux yeux des journalistes. Ainsi, l'invocation de la « transparence », par ce journaliste du *Monde* (dans un article déjà cité) fait entrer la non-publication du premier rapport du comité Dormont dans la même catégorie des pratiques d'action publique fautives que celle décrite précédemment, alors qu'il ne s'agissait sans doute moins là d'une tentative de dissimulation d'une information gênante que d'une erreur consistant à considérer que ce rapport n'intéressait pas les journalistes :

> "DANS CE CONTEXTE d'incertitude, le principe de précaution implique que dans les décisions à prendre en matière vétérinaire et de santé publique, l'agent de l'encéphalopathie spongiforme bovine soit considéré comme transmissible à l'homme" : telle était, le 9 mai 1996, la conclusion à laquelle était arrivé le comité des experts français sur les encéphalopathies spongiformes. Cette conclusion, qui figure dans un document remis au gouvernement, était destinée à ne pas être rendue publique. (…)
> Ainsi donc, en dépit de toutes les garanties de transparence affichées par le gouvernement, l'avis des experts français daté du 9 mai est resté "bloqué" en haut lieu durant un mois, et il ne devait pas être rendu public. Plusieurs des membres du comité Dormont s'inquiétaient, ces dernières semaines de la non-diffusion de ce document. Ce dernier a-t-il été jugé trop alarmiste pour être rendu public à un moment où Paris s'engageait dans d'intenses tractations avec Londres et à Bruxelles ?
> Si, comme tout le laisse penser, tel a été le cas, l'effet produit n'en est que plus désastreux. Une telle attitude n'est pas de nature à rassurer quant à la manière dont le gouvernement gère politiquement de cette crise.
> **Jean Yves Nau, « "Vache folle" : les experts français avaient alerté le gouvernement sur les risques de transmission », *Le Monde*, 8 juin 1996, p. 3**

La dissimulation, volontaire ou non, d'informations relatives à des pratiques politiques ou bureaucratiques a toujours potentiellement un parfum de scandale pour les journalistes. Comme le notent Florence Aubenas et Miguel Benasayag, « *ne pas dévoiler, c'est cacher. Chaque non-dit est soit un pas-encore-dit, soit une faille dans l'idéal communiquant. La moindre opacité est*

---

[117] « "Vache folle" : en 1990, une note de Bruxelles souhaitait une "désinformation" », *Le Monde*, 2 juillet 1996, p. 32.
[118] Lucien Degoy, « En 1990, la Commission européenne désinformait », *L'Humanité*, 1er juillet 1996.
[119] Lucien Degoy, « Le mensonge et le secret », *L'Humanité*, 1er juillet 1996.

ipso facto *déclarée marginale, déviante, et un homme ou un pays sera jugé selon cette grille* »[120]. L'extrait de l'éditorial du *Monde* reproduit ci-dessous est archétypal de cette vision de l'action publique où des décisions « cachées » sont nécessairement coupables, parce que contraires à l'intérêt général.

> Des actions préventives avaient été engagées, pratiquement sans information du public. Était-ce pour ne pas l'effaroucher ? Dans ce scandale comme dans d'autres, ce silence, une fois brisé, revient comme un boomerang. Pourquoi ne nous avoir rien dit à l'époque ? Si on nous a caché quelque chose, c'est que l'affaire était grave. Rattrapés au tournant de leur mutisme, les responsables politiques se sentent aujourd'hui obligés d'intervenir publiquement, voire de surenchérir ou de mettre la presse en cause, exacerbant l'angoisse de leurs concitoyens.
>
> **« "Vaches folles" : les silences coupables », *Le Monde*, 2 avril 1996, p. 15 (éditorial)**

Au contraire, la croyance est forte dans le pouvoir de la transparence de faire disparaître ces mauvaises pratiques. C'est ce que donnent à voir des prescriptions journalistiques, comme celle reproduite ci-dessous, faisant de la transparence un moyen de changer une action publique déficiente :

> L'obligation de communication des rapports peut faire sauter les cloisons, favoriser la transparence et jouer en faveur de la santé publique.
>
> **Michèle Bietry, « La sécurité alimentaire saucissonnée », *Le Figaro*, 25 septembre 1997, p. 20**

La connaissance publique des décisions et des raisons de leur élaboration serait une condition nécessaire, et presque suffisante, d'une bonne action publique. Le thème de la « transparence » participe de la croyance dans la puissance bénéfique de l'information, comme si elle était un bien en soi[121]. La croyance dans la puissance de l'information est si forte que l'on a parfois l'impression que le contenu d'une politique publique importe moins que le fait qu'elle ait été annoncée en toute transparence. La communication du Premier ministre en réponse à la mise en cause pour les révélations du *Monde* évoquées ci-dessus en est une bonne illustration :

> VACHE - MATIGNON PLAIDE LA TRANSPARENCE.
> 7 juin 1996 (18h51)
> PARIS, 7 juin, Reuter - L'hôtel Matignon a déclaré vendredi que le gouvernement avait été "parfaitement fidèle à la règle de transparence" dans l'affaire de la maladie de la vache folle.
> *Le Monde* a révélé vendredi que des experts avaient remis le 9 mai au gouvernement un rapport estimant que l'encéphalopathie spongiforme bovine devait être considérée comme "transmissible a l'homme". Selon le quotidien, ce rapport "confidentiel" n'était pas destiné à être rendu public.
> Après la publication de cet article, Matignon a tenu à rappeler dans un communiqué la chronologie des mesures prises par le gouvernement face à la crise de la vache folle.
> "Conscient des enjeux de sante publique et parfaitement fidèle à la règle de transparence qui s'est

[120] Florence Aubenas et Miguel Benasayag, *La fabrication de l'information. Les journalistes et l'idéologie de la communication*, Paris : La Découverte (Sur le vif), 1999, p. 69.

[121] Voir Érik Neveu, *Une société de communication ?*, Paris : Montchrestien (Clefs), 2006, 160 p. pour une illustration (p. 59) puis une critique (p. 69-71) de ce mythe de la transparence.

imposée depuis le début, le gouvernement a veillé à appliquer systématiquement le principe de précaution face aux risques de transmission à l'homme de l'ESB", lit-on dans ce texte.
L'hôtel Matignon déclare notamment que le gouvernement français a été le premier à fermer ses frontières à la viande bovine britannique et à ses produits dérivés, et a choisi, dès le début de la crise, "d'assurer une transparence totale des informations lui parvenant".
Il précise que le document cité par *le Monde* et rédigé par le comité d'experts, forme le 17 avril sous la présidence du Dr Dominique Dormont, n'était qu'un "premier avis d'une page".
Cet avis, ajoute Matignon, "est la première validation scientifique des hypothèses retenues par le gouvernement et des décisions de sauvegarde et de précaution qu'il a prises dès le 21 mars".
C'est "une première analyse du comité (...) dans l'attente du rapport demande le 26 avril" par les directeurs généraux de l'alimentation, de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes et de la sante – rapport remis le 4 juin et rendu public vendredi.

La « transparence » de l'action publique est une règle devenue si évidente que c'est en y faisant directement référence que le Premier ministre se légitime, plutôt qu'argumentant sur la pertinence des mesures au regard du problème à traiter.

On peut faire l'hypothèse, pour terminer sur ce point, que ces trois règles de réactivité, d'indépendance et de transparence, au prisme desquelles est pensée l'action publique dans les médias, apparaissent comme une projection par les journalistes des mythes propres à leur activité professionnelle sur le travail politico-administratif[122]. La thématique de la transparence nécessaire dans l'action publique fait écho à la croyance fondamentale des journalistes dans le pouvoir de l'information. L'indépendance des pouvoirs publics à l'égard des groupes d'intérêt semble être une transposition de la rhétorique de l'objectivité et de l'impartialité : l'absence de collusion entre le journaliste et ses sources suffirait à garantir la vérité de son discours. La perception d'un retard dans les prises de décision publique renvoie au rythme de l'actualité, c'est-à-dire à la succession des problèmes dans les médias : un problème public doit être résolu à l'échelle de la mémoire journalistique, c'est-à-dire dans un temps suffisamment court pour qu'il n'ait pas été chassé par l'émergence de nombreux nouveaux problèmes. À l'inverse, ces règles journalistiques de perception de l'action publique induisent une certaine distance, voire une incompatibilité, avec les catégories spécifiques de celle-ci. Génériques, c'est-à-dire applicables à n'importe quelle politique publique, ces critères peuvent conduire à jeter la suspicion sur des considérations moins générales, liées aux propriétés du problème ou de la configuration d'agents concernés. Ils ne permettent pas de partager les modes de raisonnement qui justifient le fonctionnement des champs politique (la lutte idéologique) et bureaucratique (par exemple les grands principes du service public : continuité, égalité, neutralité…).

[122] Jacques Le Bohec, *Les mythes professionnels des journalistes. L'état des lieux en France*, Paris : L'Harmattan, 2000, 115 p.

Par la récurrence de leur manifestation, et notamment par son usage consensuel par-delà les clivages du champ journalistique, mais aussi par l'attention que leur prêtent d'autres agents sociaux (notamment les responsables politiques ou administratifs), **ces trois règles symboliques génériques de réactivité, d'indépendance et de transparence, composent une grammaire de l'action publique, que l'on désigne *grammaire gestionnaire*, en raison de la définition de l'action publique qu'elle promeut implicitement**. Le concept de grammaire est ici à entendre dans l'acception qu'en propose Cyril Lemieux, à savoir « *l'ensemble des règles à suivre pour agir de façon suffisamment correcte aux yeux des partenaires de l'action (…) On peut dire que la grammaire se lit dans la pratique de deux façons différentes et complémentaires. D'abord, elle s'observe à travers ce qu'elle permet aux individus de percevoir ou de décrire négativement dans leurs relations mutuelles : l'action fautive, c'est-à-dire l'action dont l'incorrection est telle qu'elle rend impossible un rapport positif à la règle qu'il aurait fallu suivre. Ensuite, la grammaire s'observe à travers l'action excellente (c'est-à-dire l'action dont certains participants jugent qu'elle est une façon de suivre la règle qui peut être utilisée en tant qu'exemple) ou encore l'énoncé positif de la règle à suivre* »[123]. Ces trois règles de réactivité, d'indépendance et de transparence permettent en effet de discriminer les pratiques d'action publique dans les représentations journalistiques de celles-ci, mais aussi (selon des modalités qui seront examinées dans les chapitres suivants) dans les prises de position des agents mêmes des politiques publiques.

➢ **Encadré 1.7. L'action publique pensée à l'aune des critères de réactivité, d'indépendance et de transparence**

Dressant une analyse des premières semaines de gestion de la « crise » de la « vache folle » par le gouvernement français, l'article reproduit ci-dessous (publié dans les pages « Horizons – Analyses » du *Monde*) condense une grande partie des schèmes journalistiques de perception de l'action publique mis en évidence dans les développements précédents.

Dans cet article, l'ESB est avant tout évoquée comme un problème de santé publique [1] : les enjeux de santé humaine, exprimés par l'expertise médicale [2], sont présentés comme contradictoires et supérieurs aux intérêts économiques et politiques [3]. La situation est de fait qualifiée de « crise » : elle apparaît comme radicalement nouvelle [4] et exceptionnellement grave [5], notamment par des effets de sidération [6] produits par des chiffres ou par l'entretien de rebondissements. La description de l'action publique se focalise sur la phase de décision [7]. Celle-ci est restituée par une vision personnalisante, où les déterminismes et les rapports de force n'existent pas [8]. Les explications puisent dans un registre moralisant [9] et inspirent des attentes « dépolitisées » en matière d'action publique :

[123] Cyril Lemieux, *Mauvaise presse. Une sociologie compréhensive du travail journalistique et de ses critiques*, Paris : Métailié, 2000, p. 110-111. Voir aussi Luc Boltanski et Laurent Thévenot, *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris : Gallimard, 1991, 485 p.

la réactivité (contre le « retard » des décisions) [10], l'indépendance (contre la prise en compte d'intérêts divergents, interprétée comme des revirements) [11] et l'impératif de transparence [12]. Elles appellent des décisions maximalistes [13].

SUR QUELS FILS ténus peuvent bien tenir la *vérité scientifique* [2] et la *transparence* [12] de l'*action politique* ? La crise de la "vache folle" fournit depuis quelques semaines un formidable terrain d'observation, permettant d'assister "en direct" ou presque aux échanges *habituellement confidentiels* [12] qui, dans le champ de la santé publique, se tiennent entre les autorités gouvernementales et les experts que ces mêmes autorités désignent et commettent.

Il y a ici une *situation peu banale* [4], de *nouveaux* [4] rapports de force qui font que l'on *inaugure* [4], quelques années après la relecture des affaires du sang contaminé, un *nouvel* [4] exercice de la démocratie ; un exercice fortement soutenu par une opinion *de plus en plus* [4] soucieuse de voir accorder *une priorité absolue aux impératifs de santé publique dans les choix économiques et politiques* [3].

Le dernier épisode en date, qui voit le Parti socialiste accuser le président de la République et le Premier ministre d'"irresponsabilité", est, de ce point de vue, exemplaire. Résumons : *l'accumulation d'observations et de résultats scientifiques* [2] a, ces dernières années, permis d'établir que certains tissus de bovins contaminés par l'agent infectieux de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB), ou maladie de la "vache folle, étaient, beaucoup plus que d'autres, susceptibles d'être contaminants. C'est *cette analyse du risque infectieux* [2] qui devait conduire les responsables britanniques suivis sur ce point par leurs homologues français à proscrire l'utilisation et la consommation de certains abats bovins. C'est cette même analyse qui fut à l'origine de l'interdiction progressive, outre-Manche, des "farines animales" dans l'alimentation des animaux. C'est cette analyse encore qui a amené la communauté médicale vétérinaire à s'interroger sur les procédés de fabrication et d'inactivation mis en œuvre par les industriels fabriquant de la gélatine d'origine bovine.

Retards [10]

La technicité des questions soulevées dans cette affaire ne doit nullement en masquer *l'importance* [5]. En Grande-Bretagne, *plus de 160 000 bovins* [5] ont été officiellement déclarés atteints par l'ESB. Beaucoup d'autres ont vraisemblablement été abattus avant que l'infection ne soit entrée dans sa phase symptomatique. *Tout indique que cette épidémie ne sera pas éradiquée avant les premières années du siècle prochain* [6], et ce d'autant plus que le gouvernement britannique a reconnu, il y a quelques jours, que des farines potentiellement contaminantes ont continué jusqu'à ces dernières semaines à être incorporées à l'alimentation des bovins.

Cet *élément nouveau* [6] laisse *craindre de substantiels retards dans la chronologie prévue de l'éradication* [10]. Il faut à cela ajouter les incompréhensibles *atermoiements* [10] du gouvernement de John Major concernant le plan d'abattage soutenu financièrement par l'Union européenne du cheptel bovin britannique, *les sérieuses interrogations sur l'hygiène des procédures d'abattage* [1] mises en œuvre en Grande-Bretagne et le refus réitéré de Londres de fournir aux capitales européennes les procédures détaillées de fabrication de sa gélatine bovine. En dépit *de toutes ces données et de l'extrême diffusion de la gélatine bovine dans l'alimentation humaine* [5], l'assouplissement de l'embargo frappant ce produit depuis la fin mars est devenu un enjeu prioritaire dans les tractations menées au sein de l'Union européenne. La France avait, par la voix de Philippe Vasseur, ministre de l'agriculture, rejoint dès la fin mars *la position de défense stricte de la santé publique* [3] et, à ce titre, imposant *un embargo total* [13] défendue par l'Allemagne.

Deux mois plus tard, et *en l'absence de tout élément scientifique nouveau* [2], *M. Vasseur votait pour l'assouplissement de ce même embargo* [8]. Ce vote était certes conditionné à une série de contrôles techniques. Mais comment comprendre que les autorités françaises aient pu à ce point ignorer la portée de leur *volte-face* [11] et en sous-estimer les conséquences au sein de l'Union européenne ? *L'urgence diplomatique et la volonté élyséenne étaient-elles si grandes qu'il fallait prendre le risque d'être accusé d'incohérence et d'irresponsabilité ?* [11]

La santé sous-estimée [1]

Ces accusations ont pris d'autant plus de corps qu'on a découvert, par voie de presse, que ceux-là mêmes qui avaient toujours promis de s'en tenir aux conclusions des scientifiques ont, en définitive, *choisi* [8] de ne *pas rendre public en temps et en heure* [10] *un document de la plus haute importance* [12] ; un document daté du 9 mai, rédigé par *un groupe multidisciplinaire de vingt-quatre experts, médecins, vétérinaires et biologistes* [2], nommés par trois ministères, et qui, contrairement aux assertions d'Hervé Gaymard, secrétaire d'État à la santé, résumait parfaitement *la conduite que devait tenir le gouvernement français en vertu du principe de précaution et au nom des impératifs sanitaires collectifs* [11].

Le temps biologique et médical étant ce qu'il est, rien ne permet d'affirmer aujourd'hui que les *contradictions de la gestion par le gouvernement français* [11] de la crise de la "vache folle" ont d'ores et déjà eu *des conséquences négatives sur la santé humaine* [5]. La leçon de démocratie que fournit l'actuelle lecture de cette crise démontre toutefois que, dix ans après les *errements* [9] du "sang contaminé", *les plus hauts responsables politiques français* [7] n'ont toujours pas compris *l'importance qu'ils se devaient d'accorder aux questions de santé publique* [1]. Des questions qui imposent, *au-delà des déclarations de bonne intention* [10], des analyses fines du *rapport bénéfices-risques* [2] et une réelle *transparence des documents disponibles et des choix à effectuer* [12].

Dans les prochaines semaines, *les pouvoirs publics vont vraisemblablement se trouver confrontés à des scénarios* [6] du type "gélatine". Deux sont d'ores et déjà connus. Ils concernent le plan d'abattage des bovins britanniques et l'interdiction ou non, en France, de l'alimentation des animaux par des farines "animales". *On veut croire que le gouvernement d'Alain Juppé* [7] *publiera sans tarder* [12], *sur ces questions, l'avis des experts français* [2] *et qu'il en tirera au plus vite* [10] *les conséquences*.

Jean-Yves Nau, « Les "vaches folles" et la démocratie », *Le Monde*, 11 juin 1996, p. 15
(les italiques et la numérotation entre crochets ont été ajoutés pour l'analyse)

SECTION 3. LA REPRÉSENTATION DE LA « VACHE FOLLE » COMME « AFFAIRE » POLITIQUE (1999-2002)

Le problème de l'ESB revient à l'agenda journalistique, en France, en octobre-décembre 2000. Malgré la relative proximité de la période de forte médiatisation de 1996, la construction médiatique de la « vache folle » n'y est pas exactement représentée dans les mêmes termes. L'analyse détaillée du corpus de presse conduit à dessiner un tableau nuancé : **si les schèmes d'analyse forgés en mars 1996 constituent le fond interprétatif des événements de l'automne 2000, la construction journalistique du problème de l'ESB connaît de sensibles inflexions**. Les imputations de responsabilités politiques et administratives sont beaucoup plus structurantes dans l'intelligibilité des faits (§1). En particulier, le problème de la « vache folle » est beaucoup plus politisé, ce qui lui donne une forme d'affaire politique (§2). C'est sur la base de cette représentation journalistique du problème, très éloignée des schèmes par lesquels il était pensé quelques années plus tôt, que se met ensuite en place une histoire du problème de l'ESB, fonctionnant comme une grille de lecture (rétrospective et détachée des circonstances historiques de leur émergence) de l'ensemble de la décennie (§3).

§1. Le résurgence de la « crise » de la « vache folle »

Le problème de la « vache folle » connaît une seconde mise à l'agenda médiatique fin 2000[124] : pendant quelques semaines, l'attention journalistique sur ce problème est à nouveau très forte (A.). Si les schèmes interprétatifs établis en 1996 (principalement le cadrage sanitaire du problème et la grammaire gestionnaire) sont largement reproduits, cette seconde

[124] Voir le graphique 1.1 (supra), représentant l'évolution du nombre de dépêches AFP mensuellement consacrées à la « vache folle ».

« crise » se singularise par leur accentuation, en raison principalement d'une présence visible (et non plus seulement potentielle des victimes de la malade de Creutzfeldt-Jakob) et des imputations de responsabilité beaucoup plus explicites (B.).

A. L'ESB à nouveau sur l'agenda médiatique

En réalité, l'ESB n'a jamais totalement disparu des médias entre 1996 et 2000[125], même si son traitement s'est fait pendant quelques années sur un mode plus banal. Dès la fin 1996, la couverture journalistique s'intéresse aux conséquences de la « crise » sanitaire sur l'économie du secteur agricole. Ainsi, le premier anniversaire de la « crise » de la « vache folle », en mars 1997, est souvent évoqué sous l'angle de la résorption du choc commercial. Progressivement, l'ESB n'apparaît qu'à titre secondaire, comme une référence déjà historique dans des articles portant sur les difficultés du secteur agricole, sur d'autres « crises » sanitaires ou sur l'alimentation. À l'été 1999, la « vache folle » revient dans l'actualité avec le refus très controversé de la France de lever son embargo sur la viande bovine britannique. Puis, à la fin 1999 et durant tout le premier semestre 2000, on observe un certain retour à la normale. Ainsi, de janvier à septembre 2000, on ne compte plus, en moyenne, qu'un peu plus de 41 dépêches par mois sur ce thème. En août 2000, le sujet commence à revenir dans l'actualité, avec une controverse sur la levée de l'abattage total d'un troupeau où un animal malade est détecté.

Ce n'est toutefois qu'**à la fin du mois d'octobre 2000** que **débute la seconde période de forte médiatisation du problème**. Ainsi, en novembre 2000, l'AFP a consacré 1088 dépêches à la « vache folle ». On mesure l'intensité de cette médiatisation en comparant ce chiffre au nombre de dépêches sur l'ESB en mars 1996 (493) et juin 1996 (766). Contrairement à la mise en « crise » de 1996, déclenchée par la déclaration du ministre britannique de la Santé, **cette médiatisation ne repose pas sur un événement fondateur, mais plutôt sur la succession, à très court terme, d'une suite d'événements qui, s'ils étaient intervenus séparément, n'auraient sans doute pas donné lieu à pareille médiatisation**[126]. Ainsi, dans un contexte où la presse relaie régulièrement la hausse de cas d'ESB détectés dans les troupeaux français (suite à la mise en place par le ministère de l'Agriculture d'une campagne de tests de dépistage plus vaste et performante), le 20 octobre, *Libération* révèle que les services des Fraudes toléreraient une infime présence de farines animales dans l'alimentation des bovins

[125] Par exemple, 1111 dépêches AFP sont encore consacrées à l'ESB en 1997 (contre 3056 en 1996). Il y en a 298 en 1998 et 239 en 1999.

[126] Sur cette suite d'événements médiatiques, voir l'encadré 2.2. (chapitre 2).

(alors qu'elle est interdite)[127]. Le 23 octobre, on apprend qu'un agriculteur de l'Eure a tenté d'introduire de façon frauduleuse, dans la chaîne alimentaire humaine, un bovin atteint de la maladie de la « vache folle » : des viandes issues du même troupeau ont été commercialisées par la chaîne de grande distribution Carrefour qui procède alors à une opération de retrait des lots accompagnée d'une stratégie de communication dans les médias aussi puissante qu'alarmiste. Le 27 octobre, le rapport de la commission d'enquête britannique est publié et largement commenté en France, y compris par le président de la République. Début novembre, l'interdiction du bœuf dans les cantines scolaires par les maires de nombreuses communes est évoquée dans les médias. Le point culminant de cette médiatisation est sans doute la diffusion par M6, de son émission Zone interdite, sur le thème « Vache folle : la grande peur », le 6 novembre. Ce magazine télévisé a d'autant plus de retentissement qu'elle montre des victimes humaines du nvMCJ pour la première fois en France (encadré 1.8.).

Les principaux enjeux pour l'action publique, lors de cette seconde période de médiatisation, portent sur deux modalités de gestion du risque sanitaire : l'abattage total des troupeaux et surtout l'interdiction totale des farines animales. Alors que la mise au point récente de tests de dépistage de la maladie laisse envisager la possibilité d'un abattage sélectif, cette coûteuse mesure de précaution qu'est l'abattage total semble devenir moins nécessaire. Par ailleurs, l'existence d'animaux malades alors qu'ils sont nés après l'interdiction des farines dans l'alimentation des bovins laisse suspecter que cette interdiction est mal respectée : on pense alors qu'une interdiction des farines animales dans l'alimentation de tous les animaux (ovins, caprins, volailles, poissons) est nécessaire. Ces deux questions ne sont pas tout à fait nouvelles : la première revient comme un serpent de mer dès le début de l'année 2000 ; la seconde est évoquée dès 1996. **Alors que, sur le fond, le problème posé par l'ESB connaît peu de nouveauté, il donne lieu à une couverture médiatique d'une intensité inédite.** Cela s'explique sans doute en partie par la force du précédent constitué par la « crise » de 1996 : la routinisation des schèmes explicatifs rend le problème plus accessible. Les pouvoirs publics sont clairement accusés de négligence pour ne pas avoir interdit les farines animales dès 1996.

B. L'accentuation des schèmes « critiques » mis en place en 1996

C'est ce plus fort degré de mise en cause des pouvoirs publics qui distingue le plus nettement la « crise » de 2000 de celle de 1996. Cette puissante mise en évidence d'une responsabilité des pouvoirs publics, fondée sur la permanence des schèmes que l'on a déjà

[127] Corinne Bensimon, « L'État permet 0,3 % de farines carnées dans l'alimentation bovine », *Libération*, 20 octobre 2000, p. 18.

observés dans la couverture journalistique de la « crise » de 1996, donne plus de force aux attentes tacites (et parfois explicites) du champ journalistique à l'égard de l'action publique.

La rhétorique de la « crise », avec ses figures de dramatisation, caractérise les contenus journalistiques, plus fortement encore en 2000 qu'en 1996. Ainsi, les mêmes procédés de sidération, comme les évaluations catastrophistes (et peu fiables) du nombre de victimes à venir, reviennent fréquemment.

> Toutes les projections épidémiologiques estiment que, dans les dix ou vingt prochaines années, la variante de la maladie de Creutzfeldt-Jakob pourrait faire plusieurs centaines, milliers ou dizaines de milliers de victimes.
>
> **Jean-Yves Nau, « Une étape essentielle dans la compréhension du drame », *Le Monde*, 27 octobre 2000, p. 4**

Ce type d'arguments stupéfiants s'accompagne d'un vocable de l'angoisse. Il apparaît notamment dans les titres des articles : « Vache folle : la "psychose" »[128] ou « Psychose dans l'opinion et inquiétude des professionnels »[129]. On peut ainsi se demander si de tels titres n'ont pas nourri quelque effet de prophétie auto-réalisatrice : en relevant les indices de ce qui est perçu comme une grande peur de la société, les médias concourraient à amplifier et diffuser les raisons (fondées ou non) de croire dans la gravité exceptionnelle de la situation. Cette qualification critique de la situation est entretenue aussi par la mise en valeur régulière de problèmes secondaires. Il peut s'agir de rebondissements constitués par l'évocation de faits – parfois même à peine attestés, comme le montre l'extrait ci-dessous – en relation avec le problème de la « vache folle ».

> CONTRAIREMENT à de récentes et tenaces rumeurs, le ministre de l'agriculture n'a pas réclamé à ses services la rédaction d'un arrêté qui viserait à interdire, dès les prochains jours, la commercialisation spécifique de la côte de bœuf sur l'ensemble du territoire national. L'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (Afssa) n'a pas, non plus, été saisie de cette question par le gouvernement, et rien, aujourd'hui, ne laisse penser qu'elle le sera. Comment, dès lors, comprendre la brutale focalisation des inquiétudes sur cette pièce de bœuf bovine, et la décision prise, de manière unilatérale, par des chaînes de restaurants spécialisés, qui annoncent son prochain bannissement ?
>
> **Jean-Yves Nau, « L'inquiétude s'est concentrée sur la côte de bœuf », *Le Monde*, 8 novembre 2000, p. 11**

L'intérêt journalistique pour l'ESB est alors si grand que même des faits mal établis donnent lieu à une forte médiatisation. On pourrait même ajouter que l'incertitude entretenue par la proclamation d'une information puis de son démenti concourt à la perception dramatisée de la situation. De même, des questionnements plus ou moins fondés, qui jouent de l'incertitude scientifique, donnent une extension démesurée au problème.

---

[128] « Vache folle : la "psychose" », *Le Monde*, 10 novembre 2000, p. 1.

[129] Éric Aeschimann et Éric Favereau, « Psychose dans l'opinion et inquiétude des professionnels », *Libération*, 8 novembre 2000.

Ainsi, le raccourci par lequel débute l'article ci-dessous montre bien la facilité avec laquelle le problème de l'ESB est étendu aux ovins, alors qu'il s'agit d'une hypothèse non confirmée :

> APRÈS LA VACHE, le mouton ? Au commencement de la "vache folle" était, supposent certains experts, le mouton et sa "tremblante", maladie neurodégénérative proche de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB). C'est parce que les vaches ont consommé des farines de viande et d'os fabriquées à partir de cadavres de moutons infectés par l'agent de la "tremblante" que le prion pathologique aurait pu franchir la barrière des espèces, se recycler chez le bovin avant d'atteindre l'homme. Et si, par un curieux retournement, la "tremblante" qui affecte le cheptel ovin depuis deux siècles sans jamais avoir touché l'homme masquait aujourd'hui le développement foudroyant de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) chez le mouton ?
> **Claude Patrice, Jean-Yves Nau, « ESB : l'agence alimentaire britannique demande le dépistage sur le mouton », *Le Monde*, 3 novembre 2000, p. 4**

La « crise » semble ainsi d'une telle gravité qu'elle est hors de portée d'une régulation humaine. Car c'est bien l'incapacité des hommes à se protéger de ce péril qui est devenue la clé de lecture obligée des événements. Le cadrage en termes de santé publique de la maladie de la « vache folle » est désormais tenu pour indiscutable. Pour mesurer la force de cette évidence, il suffit de lire les seules questions posées par deux journalistes du *Monde* au directeur général de la Santé, Lucien Abenhaïm :

> La crise de la vache folle prend des allures d'affaire d'État. Pourquoi entend-on beaucoup plus à ce sujet les responsables de la politique agricole que ceux de la politique de santé ?
> - Dans plusieurs villes, les responsables de cantines scolaires viennent de décider d'interdire la viande de bœuf dans leurs menus. Cette décision vous paraît-elle fondée ?
> - Êtes-vous en mesure d'évaluer l'importance de l'exposition de la population française à l'agent de l'ESB ?
> - Comment entendez-vous, dès aujourd'hui, gérer les risques de transmission du prion pathologique au sein de l'espèce humaine ?
> - Quelle sera votre action préventive vis-à-vis du risque de transmission interhumaine du prion pathogénique de l'ESB via les interventions chirurgicales et l'utilisation des différents matériels médicaux ?
> **Paul Benkimoun, Jean-Yves Nau, « Les pouvoirs publics face à la montée des peurs sur la "vache folle" », *Le Monde*, 8 novembre 2000, p. 10**

Alors que la résolution du problème passe avant tout par le tarissement de la maladie animale, c'est-à-dire par des mesures agricoles, tout est vu du point de vue de santé humaine. Cette lecture est d'autant plus évidente que le problème est désormais perçu à l'aune de ses victimes réelles (et non plus potentielles). On touche ici l'une des principales nouveautés de la représentation journalistique du problème de l'ESB en 2000 : **les victimes humaines sont désormais visibles**. Les schèmes critiques de perception de la « vache folle » s'en trouvent accentués, comme le montre l'émission de M6 qui donne à voir, pour la première fois, une victime du nvMCJ à l'agonie (encadré 1.8.).

➢ **Encadré 1.8. La mise en scène d'une victime et la « grande peur » de la « vache folle » sur M6**

Lundi 6 novembre 2000, M6 déprogramme un film pour diffuser, en direct, une émission spéciale consacrée à la crise de la vache folle. Explicitement intitulée « Vache folle, la grande peur », elle est préparée par la rédaction de « Zone interdite » et présentée par Bernard de La Villardière. Au cours des 2h20 d'émission, des interviews en plateau du ministre de l'Agriculture (Jean Glavany), de spécialistes de la maladie de la vache folle et de la maladie de Creutzfeldt-Jakob, d'un représentant de l'industrie des viandes et d'un représentant des fabricants d'aliments pour animaux s'intercalent entre cinq reportages.

Le premier sujet constitue un véritable *scoop* : tourné au tout début de la « crise » d'octobre-novembre 2000 (il a été réalisé le 21 octobre), il montre pour la première fois une victime française du nouveau variant de la maladie de Creutzfeldt-Jakob. Les images sont poignantes : on y voit Arnaud, un adolescent de 19 ans, gisant sur son lit. Amaigri par la maladie, il ne contrôle plus ses gestes ni son attention. Ses parents accusent les médecins et l'État de les avoir abandonnés et de leur avoir conseillé de se taire.

À l'issue de ce reportage, Jean Glavany ne peut qu'opposer sa compassion aux questions pressantes du journaliste.

Le deuxième reportage développe le même cadrage. Il s'agit d'un remontage d'un documentaire tourné par la BBC en octobre 1997 sur les jeunes victimes du nvMCJ. Les témoignages de parents ayant accepté la présence de caméras pendant l'évolution de la maladie de leurs enfants alternent avec des interviews de médecins.

Les trois autres reportages jouent moins sur le registre du *pathos* que sur celui de l'accusation. Le troisième reportage se fonde sur les témoignages d'éleveurs dont le troupeau est touché par l'ESB et sur le compte rendu d'enquêtes menées par les services déconcentrés du ministère de l'Agriculture pour dénoncer les trafics de viande et de farines animales en France et en Belgique et pour alerter sur les risques de pollution par les stocks abandonnés de farines animales et les usines d'équarrissage. En faisant alterner les images d'archives et les interviews de scientifiques et des différents responsables politiques de la fin des années 1980, notamment Henri Nallet, l'avant-dernier reportage met en cause les lenteurs des administrations françaises avant l'interdiction des farines animales en 1990. Enfin, le cinquième reportage met en doute la transparence de l'action publique : il s'interroge sur l'information officielle faisant alors état de deux cas de nvMCJ recensés en France.

Cette émission est exemplaire du traitement journalistique de la crise de la « vache folle » dans la mesure où l'on y observe tous les principaux schèmes journalistiques de perception et de jugement de l'action publique à propos de ce problème : le cadrage sanitaire et la grammaire gestionnaire (la réactivité et la transparence de l'action publique). Les réceptions auxquelles elle a donné lieu sont à la mesure des grilles interprétatives déployées au cours de la soirée. Le ministre de l'Agriculture, dont l'administration a été très directement mise en cause, réagit vivement :

« En quelques minutes, mon émotion est devenue colère : pourquoi en faire autant ? Pourquoi, après avoir légitimement exposé l'émotion et la peine, ne pas s'en tenir là ? Était-ce du voyeurisme ? Et j'ai quitté le plateau furieux, me rappelant alors tout le battage publicitaire qui avait entouré cette émission : il fallait à tout prix "faire de l'audience". Je n'ai pas caché à l'animateur mes craintes que dans la peur collective et la

psychose, son émission ne brouille un peu plus la situation et rien d'autre. De fait, de nombreux témoignages confirmeront plus tard combien cette émission avait affolé nos compatriotes. Je m'empresse de préciser que d'autres médias, très nombreux, ont plus sérieusement abordé ce drame. Mais n'est-ce pas la politique folle qui tente ainsi d'apporter la solution la plus raisonnable à un drame aussi cyniquement aggravé et volontairement déformé ? »

Jean Glavany, *Politique folle*, Paris : Grasset, 2001, p. 17

À l'inverse, la réception dans le champ journalistique est très positive, comme en atteste par exemple l'éditorial du *Monde* publié le lendemain après-midi :

AU cours de l'excellente émission consacrée lundi soir par M6 à la "grande peur" de la "vache folle", la mère d'une des victimes humaines – la troisième en France – de la maladie a exprimé d'une façon poignante sa détresse. Personne ne s'intéresse à nous, a-t-elle dit en substance, personne ne nous demande des nouvelles de notre fils, personne ne nous propose d'aide psychologique ni d'indemnisation, alors que les éleveurs dont les animaux sont touchés par l'épidémie sont l'objet de toutes les attentions et de toutes les sollicitudes : la mort d'un adolescent serait-elle moins digne de compassion que le sort d'un agriculteur obligé de sacrifier son troupeau ?

« Pour une politique de santé », *Le Monde*, 8 novembre 2000, p. 19 (éditorial)

Il apparaît ainsi à quel point les catégories de perception et de jugement de l'action publique relative à l'ESB sont consensuelles dans le champ journalistique[130].

Pour de nombreux agents politiques et administratifs, cette émission a eu un grand retentissement dans la gestion politico-administrative de l'ESB. C'est en effet au lendemain de sa diffusion que le président de la République intervient dans une allocution télévisée solennelle pour faire injonction au gouvernement d'interdire immédiatement les farines animales.

La mise en scène de témoignages constitue une technique journalistique pour vulgariser le sujet : elle permet d'illustrer, par une histoire vécue, un problème plus abstrait. Mais pendant toute la première « crise » de 1996, ce procédé était impossible à mobiliser puisque la France ne comptait alors pas de victime vivante du nvMCJ. Le changement introduit par ce reportage en novembre 2000 est spectaculaire. D'une part, il permet d'insister plus nettement sur le *pathos* de la situation. L'exhibition de la souffrance nourrit une logique de l'apitoiement. En ce sens, elle génère une perspective plus compassionnelle que « politique », au sens où elle engagerait des visions du monde et des intérêts propres à des groupes sociaux. Mais elle introduit aussi une charge morale, normative, dans l'analyse : face à cette situation insoutenable et inacceptable, on ne peut que chercher des coupables. S'interroger froidement sur les causes paraît insuffisant. La mise en scène de la dimension « humaine » de la maladie est propre à susciter l'indignation grâce à la réactivation d'oppositions qui renforcent le caractère dramatique de la situation sur la base de schémas accusatoires largement éprouvés : décision froide / conséquences humaines, critères économiques / santé

[130] Elles sont aussi reprises, notamment, dans Patrice Lanoy, « Vache folle : le spectre de l'action judiciaire », *Le Figaro*, 6 novembre 2000, p. 12 et David Dufresne, « Psychose », *Libération*, 8 novembre 2000, p. 54.

publique, bons / méchants… Prendre ainsi le parti des victimes favorise une interprétation « sanitaire » des événements. Plus encore, cela justifie toutes les mises en accusations et toutes les revendications.

La mise en cause des gouvernants est plus prégnante qu'en 1996. **La responsabilité d'agents politiques et administratifs dans la situation dramatique est établie dans les médias de plus en plus fréquemment et explicitement.** Des formulations très affirmatives en ce domaine, comme celle de cette journaliste de *Libération*, qui étaient très rares en 1996, sont devenues courantes :

> C'est en effet *l'incapacité de l'administration*, depuis dix ans, à faire appliquer l'interdiction des farines dans les aliments pour bovins, décrétée en juillet 1990, qui est *l'alpha et l'oméga de la crise actuelle*. L'augmentation des cas d'ESB détectés en France, trahissant à chaque fois, selon toute probabilité, une contamination par des aliments interdits, est la marque patente de cette *défaillance des pouvoirs publics*.
>
> **Corinne Bensimon, « À l'origine, une interdiction qui a été mal appliquée », *Libération*, 14 novembre 2000**
>
> **[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse]**

Ces modalités d'imputation de responsabilité politique ou bureaucratique sont confortées par les procédures qui se développent en France depuis quelques mois ainsi que par la publication des rapports des missions parlementaires françaises et britannique sur la « crise » de 1996. Mais elles sont aussi le produit des routines et des schèmes du journalisme d'investigation. L'intelligibilité de ce problème est alors réduite à la quête de la responsabilité déficiente de quelques agents. Comme le note Emmanuel Henry, « *ce type d'interrogation aboutit en fait à une fermeture du questionnement sur des schémas explicatifs et accusatoires simples, censés rendre définitivement et totalement compte du problème soulevé* »[131]. Les grilles de lecture qui structurent ces accusations renvoient aux mêmes schèmes journalistiques d'évaluation de l'action publique qu'en 1996. Si les « décideurs » ont mal agi, c'est à l'aune de critères déjà mis en évidence pour la « crise » de 1996 : la transparence, l'indépendance et la réactivité. La critique journalistique sur la mauvaise gestion publique de ce problème s'appuie presque exclusivement sur des arguments procéduraux. Le répertoire des critiques possibles est structuré par quelques notions devenues les critères évidents de jugement de l'action publique : inaction, manque de responsabilité, retard dans la décision, atermoiements, manque de volontarisme politique, manque de cohérence gouvernementale, etc. Cette incitation journalistique à l'action politique (ou bureaucratique) est si puissante qu'elle assume parfois sa nécessité paradoxale contre toute raison, comme dans cet éditorial de *Libération* :

[131] Emmanuel Henry, *Un scandale improbable*, *op. cit.*, p. 14-15.

La vache folle affole la France. (...) On peut comprendre que Jospin et ses ministres souhaitent garder leurs distances avec la "démocratie d'opinion", qui donne préséance à l'émotivité sur la rationalité et ne connaît d'autre temps que celui de l'urgence, voire de la panique, loin de la sérénité que demandent l'enquête scientifique et une juste administration des choses. Pourtant, en cette affaire, ces bonnes raisons sont déraisonnables. L'interdiction des farines, recommandée d'un point de vue hygiénique, serait également bien accueillie par l'opinion et fort utile pour éviter une Berezina à un secteur économique déjà gravement atteint. Même si les effets éventuellement bénéfiques de cette interdiction ne se manifesteront qu'à long terme, c'est dans les jours qui viennent qu'on a besoin d'un signal fort qui contrecarre les dérapages irrationnels.

Gérard Dupuy, « Dans la presse », *Le Monde*, 9 novembre 2000, p. 38

On le voit, la distinction est parfois ténue entre de telles injonctions à la prise de décision et l'incitation au maximalisme, c'est-à-dire à agir au-delà de ce qui est nécessaire. Cette attente journalistique d'un volontarisme politique confinant à la sur-réaction au problème public est sans doute en partie la conséquence du fait que la mise en évidence des fautes de la « vache folle » se produit « en direct », à la différence d'autres « affaires », notamment celle du « sang contaminé » et dans une moindre mesure celle de « l'amiante », où les accusations surviennent après les faits. Puisqu'il ne s'agit pas seulement de relire des événements passés pour mettre en évidence *ex post* des responsabilités mais que le problème est perçu comme actuel, encore agissant, prendre des mesures est un moyen évident pour ne pas paraître responsable du drame. Les médias incitent ainsi à prendre des décisions visant à conjurer le risque politique plutôt que le risque sanitaire.

Pour apaiser ces peurs il est indispensable que des mesures rapides soient prises. Parmi celles-ci, l'interdiction totale des farines animales est urgente. Ce n'est pas un hasard si Laurent Fabius, qui fut au premier rang de l'affaire du sang contaminé, la recommande aujourd'hui. L'ancien Premier ministre, qui fut l'un des premiers à tenter d'appliquer, en son temps, le "principe de précaution", est bien placé pour savoir ce qu'il en coûte de tergiverser en ces matières. On sait que l'Afssa (Agence française de sécurité sanitaire des aliments) a demandé un délai de trois ou quatre mois avant de donner son avis sur ce point. On sait aussi que cette décision poserait des problèmes de stockage et de recyclage des déchets utilisés dans ces farines. Mais il est des circonstances où il faut savoir bousculer les experts.

Il est malheureusement certain que la contamination a eu lieu, pour l'essentiel, dans les années 80, à une époque où les Français ont consommé du bœuf sans la moindre crainte. Mais ce n'est pas une raison pour négliger les risques que fraudes et imprudences continuent de faire peser sur la santé des Français. Car ce qui est en jeu, c'est l'affirmation d'une véritable politique de santé publique, plutôt que la gestion précautionneuse d'intérêts particuliers.

« Pour une politique de santé », *Le Monde*, 8 novembre 2000, p. 19 (éditorial)

Le principe de précaution semble être une réponse adaptée à ce schème médiatique de légitimation de l'action publique par le volontarisme, dans la mesure où celui-ci permet de justifier des décisions plus rigoureuses que nécessaires (à l'aune de la connaissance du problème à un moment donné). Un exemple caractéristique est donné par l'extrait suivant du *Monde*, qui prend au sérieux, et approuve même tacitement, la proposition lancée par la FNSEA le 7 novembre d'abattre tous les animaux nés avant juillet 1996 (date de l'interdiction

des farines animales dans l'alimentation des bovins) afin de restaurer la confiance des consommateurs dans la viande bovine.

> « Une telle proposition fait partie des hypothèses qui peuvent être examinées pour tenir compte de la période à risque [avant juillet 1996] pendant laquelle on trouve plus d'animaux atteints », a d'ailleurs déclaré, mercredi 8 novembre, sur RTL, Martin Hirsch, directeur général de l'Agence française de sécurité alimentaire. *Logique*, cette proposition a-t-elle une chance d'aboutir ?
>
> **Pascal Galinier et Jean Yves Nau, « La France s'enfonce dans la crise de la vache folle », *Le Monde*, 10 novembre 2000, p. 10**
>
> **[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse]**

Cette solution semble pourtant démesurée[132] : d'un coût exorbitant pour un risque minime, elle risquait en plus de manquer l'objectif qu'elle se donnait (restaurer la confiance des consommateurs) en faisant porter la suspicion sur cette viande alors que toute la politique de communication du gouvernement comme des professionnels consistait jusqu'alors à affirmer que la viande était propre à la consommation. La construction médiatique du problème tend à soutenir des mesures fondées sur une évaluation catastrophiste des risques : l'hypothèse la plus apocalyptique est tenue pour une certitude. C'est cette logique maximaliste qui préside au maintien de l'abattage systématique des troupeaux où un cas est détecté. Cette mesure radicale et coûteuse semble faite davantage pour rassurer l'opinion publique[133] – en mettant en scène la résolution des pouvoirs publics – plus que pour répondre sur le fond au problème : la mise en place de tests permettant d'identifier les animaux apparemment indemnes mais en phase d'incubation de l'ESB donne les moyens d'épargner les animaux sains, comme le réclament certains groupes agricoles (la Confédération paysanne notamment[134]).

Cette grammaire gestionnaire de l'action publique fonctionne comme une contrainte de légitimation de l'action publique. L'incitation à un certain maximalisme est si forte qu'elle est reprise à leur compte par les « décideurs ». C'est par exemple cette posture qu'endosse Jean Glavany interrogé par *Le Monde* pour justifier l'interdiction de l'utilisation des graisses animales dans l'alimentation des ruminants :

> "Nous prenons les précautions maximales face à ce danger méconnu", a expliqué M. Glavany pour justifier cette mesure préventive.
>
> **Jean-Yves Nau, « "Vache folle" : le gouvernement élargit les mesures de prévention », *Le Monde*, 26 octobre 2000, p. 21**

---

[132] C'est ce que plaidait le ministre de l'Agriculture devant les responsables de la FNSEA, pour tenter des les dissuader (en vain) de ne pas faire cette annonce. Cf. Jean Glavany, *La politique folle*, Paris : Grasset, 2001, p. 18.

[133] Elle est notamment réclamée par les associations de consommateurs.

[134] Jean-Yves Nau, « "Vache folle" : controverse sur l'abattage des troupeaux contaminés », *Le Monde*, 1er août 2000, p. 30.

Quand les agents politiques anticipent ainsi les catégories de jugement journalistiques, leur action reçoit un écho favorable dans la presse. Ainsi, *Le Monde* salue ces mesures annoncées par Jean Glavany :

> *APRÈS DES MOIS d'atermoiements, l'heure, enfin, est à l'action* dans l'affaire de la maladie de la "vache folle". Au lendemain de la très vive émotion causée à l'échelon national par la découverte de viande bovine suspecte dans les rayons de plusieurs grandes surfaces alimentaires, Jean Glavany, ministre de l'agriculture, a annoncé, mardi 24 octobre, devant l'Assemblée nationale, que le gouvernement avait décidé d'élargir la palette de l'action préventive, face à la poursuite apparente de l'épizootie d'encéphalite spongiforme bovine (ESB) dans le cheptel français.
>
> **Jean-Yves Nau, « "Vache folle" : le gouvernement élargit les mesures de prévention », *Le Monde*, 26 octobre 2000, p. 21**

Le volontarisme politique qui prend la forme d'une action publique maximaliste bénéficie ainsi d'une réception positive dans presse. **Ce sont les mêmes règles symboliques de construction des problèmes publics et de définition de l'action publique qui dessinent des attentes pour certaines options de politiques publiques avant qu'une décision soit ne prise et qui organisent le jugement (plus ou moins explicite) qui en est fait une fois qu'elle est annoncée**.

§2. Une vision critique et politisée de l'action publique

Cette seconde mise en « crise » de la « vache folle », en novembre 2000, se double d'une représentation inédite de l'action publique en la matière : contrairement à la représentation médiatique de la production des politiques publiques développée en 1996, celle de 2000 est très politisée[135]. Les agents du champ politique, au-delà du seul ministre de l'Agriculture, apparaissent comme des « acteurs » centraux de la gestion du problème de l'ESB. **Les schèmes explicatifs de l'action publique sont alors plus nettement rabattus sur les logiques de la concurrence électorale** et les clivages propres au champ politique (A.). Structurée selon ces catégories, la vision journalistique du problème de la « vache folle » et des politiques publiques afférentes se caractérise par un rapport plus distant avec les propriétés spécifiques de la gestion de l'épizootie et même de ses conséquences humaines. **La « vache folle » prend alors la forme d'une affaire politique** (B.).

A. L'action publique perçue au prisme de la compétition politique

La médiatisation du problème de la « vache folle » fin 2000 se différencie de celle de 1996 pas une représentation plus nombreuse et diversifiée des agents politiques. Les

[135] La politisation du problème de l'ESB en 2000 correspond à la définition de ce processus qu'a établie Jacques Lagroye, c'est-à-dire son appropriation par le champ politique. Jacques Lagroye, « Les processus de politisation », *in* Jacques Lagroye (dir.), *La politisation*, *op. cit.*, p. 359-372.

agents politiques ayant une compétence sur le problème de l'ESB, c'est-à-dire principalement les ministres qui le prennent en charge, ne sont plus les seuls « acteurs » de ces décisions publiques. D'autres membres du gouvernement qui n'ont pas la charge du dossier sont donnés à voir comme contributeurs, par leurs prises de position, à la production des décisions gouvernementales. C'est notamment le cas de la déclaration du ministre de l'Économie, Laurent Fabius, qui prône une interdiction totale et rapide des farines animales :

> Est-ce l'ombre de l'affaire du sang contaminé qui tétaniserait les uns comme les autres ? Depuis quelques jours en tout cas, les déclarations gouvernementales confuses se multiplient autour de la question de l'interdiction des farines animales, tandis que la panique gagne les municipalités, qui suppriment le bœuf dans leurs cantines les unes après les autres. Interdire les farines, certes, tout le monde aujourd'hui s'en dit partisan, du président de la République au ministre de l'Agriculture. Mais quand ?
> C'est en tenant compte de ce contexte chargé qu'il faut entendre les déclarations de Laurent Fabius. Le ministre de l'Économie et des Finances, - Premier ministre à une époque où s'est posée la question du dépistage systématique des dons du sang - est d'ordinaire prudent sur ces questions, s'imposant un devoir de réserve. Mais hier matin sur France 2, il s'est lâché. « Je pense qu'il faut aller très vite sur l'interdiction des farines animales. Je pense qu'il y a suffisamment d'indices de danger pour ne perdre vraiment aucun temps. » Interrogé pour savoir ce que veut dire « vite », il a répondu sans hésiter: « Le plus vite, ça peut être fait à partir de maintenant, au moment où l'on parle. »
> Hésitation. En plaidant ainsi pour une décision rapide, Laurent Fabius contredit ceux qui mettent en avant d'éventuels arguments économiques pour retarder la prise de cette mesure. Et au passage, se démarque du ministre de l'Agriculture qui a encore affirmé, hier: « Nous ne sommes pas pressés. Une telle mesure coûtera très cher. » L'hésitation gouvernementale laisse perplexe.
> **Éric Favereau, « Vache folle - panique dans les cantines », *Libération*, 7 novembre 2000, p. 17**

Au-delà des délibérations au sein du gouvernement, la représentation médiatique des activités politiques de fabrique collective des politiques publiques laisse une place à d'autres « acteurs » de la majorité, des responsables partisans ou des parlementaires. Cette vision médiatique de l'action publique laisse aussi apparaître une influence politique des membres de l'opposition de droite sur les décisions. C'est bien sûr le cas de l'allocution radiotélévisée du président de la République, le 7 décembre 2000 (encadré 1.9.). Mais de nombreux parlementaires apparaissent aussi comme des « acteurs » plus ou moins importants dans la gestion politique de la « vache folle ».

➢ Encadré 1.9. La déclaration présidentielle du 7 novembre 2000

La prise de position politique qui apparaît, dans la représentation journalistique de la « crise » de la « vache folle » de 2000, comme la plus décisive est sans conteste l'allocution radiotélévisée du président de la République, en direct de l'Élysée, le mardi 7 novembre, en fin de matinée. Jacques Chirac y énonce ce que doivent être les grandes lignes et le calendrier des décisions gouvernementales :

> « La gravité des développements récents de la crise de la vache folle m'amène à intervenir de nouveau. Les principes sont clairs. Dans cette crise, aucun impératif ne peut être placé plus haut que l'exigence de la santé publique. La confiance de nos concitoyens dans la sécurité de leurs aliments et des aliments de leurs enfants doit être rétablie. L'avenir lui-même de la filière bovine est entièrement subordonné à la réponse qui

sera apportée à cet impératif majeur de santé publique. Aucune objection économique, aucune contrainte technique ne peuvent être retenue qui seraient contraires à cet impératif. Tout doit donc être mis en œuvre pour parvenir à une sécurité maximale.

Les objectifs, je les ai indiqués il y a maintenant 15 jours. Nous devons sans retard interdire les farines animales et prendre le cap du dépistage systématique de la maladie. S'agissant des farines animales, une expertise a été à juste titre demandée à l'Agence de sécurité alimentaire. J'estime pour ma part qu'il faut suspendre l'utilisation de ces farines dans tous les élevages en attendant de prendre une décision définitive, au vu des dires d'experts. S'agissant des tests de dépistage, chacun connaît leurs limites actuelles. Ils ne sont pas de nature, à eux seuls, à assurer la sécurité qu'attendent légitimement les Français. Mais leur généralisation, ajoutée à un effort accéléré de recherche pour les améliorer, permettra d'éliminer un nombre croissant d'animaux porteurs de la maladie. »

« La déclaration présidentielle », *Le Figaro*, 8 novembre 2000, p. 10

Avec cette déclaration solennelle à la télévision, le président réitère sa décision d'interdire totalement et immédiatement les farines animales. Il réclame aussi la mise en place de tests de dépistage systématique sur les bovins passant à l'abattoir. Il réaffirme ce faisant les catégories dominantes de perception et d'évaluation du problème et de ses politiques publiques, c'est-à-dire à la fois les règles humanistes d'appréhension des problèmes publics (le primat de la santé humaine sur toute autre considération) et la grammaire gestionnaire de l'action publique (notamment la réactivité des décisions).

La réception journalistique fait immédiatement de cette intervention un événement incontournable de l'action publique relative à l'ESB. L'AFP lui consacre un « urgent »[136]. L'information est abondamment reprise dans les journaux de la mi-journée et surtout du soir. Elle fait aussi les pages « événement » des grands quotidiens (*Le Monde*, *Libération*…) du lendemain.

Plus encore, dans la vision médiatique de la « crise » de l'automne 2000, l'intervention du président de la République est pensée comme puissamment décisive. C'est par exemple la lecture qu'en propose *Libération* dix jours plus tard :

En intervenant solennellement à la télévision le 7 novembre pour réclamer la suppression de toutes les farines animales, le chef de l'État a forcé le Premier ministre à accélérer son calendrier.

Éric Aeschimann et Gilles Bresson, « Chirac et Jospin, rivaux des champs », *Libération*, 17 novembre 2000, p. 15

Dans la représentation journalistique du problème de la « vache folle » et de sa gestion politique, la déclaration télévisée de Jacques Chirac apparaît comme un véritable « tournant », cadrant et accélérant les décisions du gouvernement Jospin, et, ce faisant, précipitant la sortie de « crise ».

Au-delà des prises de position structurantes, et *a priori* inattendues sur ce sujet, du ministre de l'Économie ou du président de la République, on peut se faire une idée de l'ampleur de la politisation du dossier de la « vache folle », c'est-à-dire du nombre et de la diversité des prises de position politiques relatives à cette question qui sont relayées dans la

[136] « URGENT M. Chirac demande l'interdiction "sans retard des farines animales" », *AFP Fil Général*, 07/11/00 (12h04)

presse, en recensant les déclarations relatives à l'ESB que diffuse l'AFP pour la seule journée du 7 novembre 2000 (encadré 1.10.).

➢ **Encadré 1.10. Les prises de position politiques sur la « vache folle » lors de la journée du 7 novembre 2000**

Le 7 novembre 2000, l'AFP diffuse 38 dépêches rapportant des prises de position d'agents politiques à propos de la « vache folle »[137]. Cette journée permet d'observer la diversité de ces agents qui interviennent (de façon moins fréquente) tout au long de cette seconde « crise » : le président de la République (Jacques Chirac), des ministres (Dominique Gillot ; Lionel Jospin ; François Patriat ; Jean Glavany ; « le gouvernement »), des parlementaires de l'opposition (Philippe Douste-Blazy ; Philippe de Villiers ; Jean-Louis Debré ; Christian Poncelet ; Jean Arthuis ; Michèle Alliot-Marie ; Charles Pasqua), des parlementaires de la majorité (Raymond Forni ; Jean-Marc Ayrault ; Noël Mamère ; André Lajoinie), des partis politiques ou leurs représentants (Jean-Yves Le Gallou ; PRG ; Bruno Mégret ; PS) et des élus locaux (adjoint du maire de Paris aux affaires scolaires ; Jean Auroux ; un responsable de la mairie de Brest ; le président du conseil général de l'Allier).

04:28:00	Creutzfeldt-Jakob: "il faut se préparer à plusieurs dizaines de cas" (Gillot).
07:31:00	M. Douste-Blazy (UDF) demande "la suppression des farines animales".
09:28:00	M. de Villiers demande "la suppression immédiate des farines animales".
09:46:00	Cantines: Point presse de l'adjoint aux Affaires scolaires mardi à 12H30.
10:21:00	URGENT L'opposition demande une commission d'enquête sur les farines carnées.
10:37:00	L'opposition demande une commission d'enquête sur les farines carnées.
11:13:00	Farines carnées: M. Forni ouvert à une éventuelle commission d'enquête.
11:26:00	URGENT Augmentation des cas de MCJ pas forcément liée à la vache folle (D. Gillot).
11:33:00	Augmentation des cas de MCJ pas forcément liée à la vache folle (D. Gillot).
11:38:00	Farines carnées: M. Forni ouvert à une éventuelle commission d'enquête.
12:04:00	URGENT M. Chirac demande l'interdiction "sans retard des farines animales".
12:25:00	M. Ayrault (PS) : "aucune raison de s'opposer" à une commission d'enquête.
12:43:00	Jean Auroux maintient le bœuf au menu des cantines scolaires à Roanne.
12:50:00	M. Le Gallou (MNR): "les politiques ne doivent pas céder à la paranoïa".
13:00:00	Farine carnées : pas de "décisions hâtives", selon M. Ayrault (PS).
13:03:00	M. Debré (RPR): le gouvernement doit prendre position sur les cantines.
13:03:00	Texte intégral de la déclaration de Jacques Chirac.
13:21:00	Farines carnées: le PRG pour l'interdiction.
13:32:00	Commission d'enquête: la droite "surfe sur les psychoses", selon M. Mamère.
14:19:00	URGENT Jospin pour l'interdiction des farines "dans les meilleurs délais".
14:40:00	La majorité sénatoriale crée commission d'enquête sur les farines carnées.
14:44:00	Déclaration de J. Chirac : réactions de MM. Debré, Douste-Blazy, Poncelet et Arthuis.
14:53:00	Jospin: le gouvernement "étudie la possibilité" de généraliser les tests de dépistage.
14:59:00	Bruno Mégret (MNR) pour l'interdiction des farines carnées.
15:03:00	Farines carnées: M. Lajoinie (PCF) juge les propos de M. Chirac "démagogiques".
15:04:00	Des responsables de la mairie de Brest mangent du steak haché à l'école.
15:05:00	François Patriat: "ne pas laisser la place à la psychose".
15:11:00	Jean Glavany : il faut "raison garder".
15:16:00	URGENT Le gouvernement ne conseille pas de bannir le bœuf des cantines.
15:28:00	Le gouvernement ne conseille pas aux maires de bannir le bœuf des cantines.

[137] Ce comptage exclut les papiers de synthèse où sont reprises les prises de position ainsi rapportées.

15:28:00	Mme Alliot-Marie : “interdire tout de suite” les farines carnées.
15:29:00	François Patriat: “ne pas laisser la place à la psychose”.
15:49:00	M. Glavany recevra des représentants des éleveurs la semaine prochaine.
15:50:00	M. Pasqua : Strasbourg “doit se prononcer” sur l’interdiction des farines carnées.
16:06:00	Réactions dans les couloirs après l’intervention de Jacques Chirac.
16:15:00	Le président PCF de l’Allier envisage de faire dépister l’ESB par ses services.
16:29:00	M. Debré (RPR) dénonce “l’irresponsabilité” de Lionel Jospin.
19:30:00	PS : Jacques Chirac “a voulu faire un coup politique”.

AFP Fil Général

Cette journée du 7 novembre représente sans doute un point culminant de cette logique de multiplication des prises de position politiques, avec les nombreuses réactions à la déclaration de Jacques Chirac. Mais ces propriétés de la politisation du dossier sont visibles dans d’autres événements. Évidemment, cette distribution des prises de position politiques ne définit pas à elle seule la représentation médiatique de l’action publique sur l’ESB. Il faut en particulier souligner la part importante consacrée aux prises de position de groupes d’intérêt fortement institués et/ou dotés en capital médiatique, en l’occurrence ici principalement certains syndicats agricoles (FNSEA et Confédération Paysanne) et les associations de consommateurs (UFC), mais aussi quelques « personnalités » du secteur alimentaire. Mais ces prises de position sont bien moins nombreuses, comme le montre le recensement des prises de position d’agents non-politiques relayées par l’AFP le 7 novembre 2000.

11:12:00	Pas de bœuf dans les cantines: des mesures “de période électorale” (UFC).
11:50:00	Luc Guyau (FNSEA) demande un “plan de sauvetage de l’élevage bovin”.
15:49:00	Animaux d’élevage : le MODEF pour la suppression des farines de viande.
13:57:00	Vache folle: SUD Douanes exige des “moyens” pour contrôler les marchandises.
15:31:00	Ducasse réfléchit au retrait du bœuf de ses cartes, Bocuse attentiste.
18:04:00	La filière bovine, dans une situation “catastrophique”, lance un appel à l’aide.

AFP Fil Général

Même si cela est difficile à démontrer, il semble que les interventions de ces agents non-politiques pèsent moins dans la détermination du cadrage global que les prises de position politiques, davantage reprises dans la représentation médiatique du problème et de l’action publique. La multiplication des prises de position d’agents politiques relayées par les médias ne manque pas de transformer la représentation journalistique du problème de la « vache folle », selon quelques règles structurantes : elle dissout le relatif consensus politique et journalistique sur la gestion politique du problème de la « vache folle » (la définition sanitaire du problème reste quant à elle très unanime). En effet, ces prises de position politiques ne sont pas distribuées de façon aléatoire. Elles dessinent une nouvelle structure

actancielle[138] au sein de la représentation journalistique du problème de l'ESB et de sa gestion politique : **la couverture journalistique de l'action publique alterne ainsi entre les « annonces » de décisions (ou la justification des non-décisions) par les agents politiques au pouvoir et les « réactions », positives ou négatives, à ces annonces par les soutiens ou les concurrents de ces agents au pouvoir**. Cette logique apparaît d'autant plus circulaire que l'annonce et la mise en scène de mesures sanitaires (notamment l'interdiction totale des farines animales) par des ministres semble le plus souvent viser à contrer les critiques de l'opposition, dont l'objectif est de délégitimer le gouvernement en reprochant à son action d'être insuffisante pour la santé des consommateurs.

La représentation journalistique du problème de la « vache folle » se structure ainsi autour d'une double accusation : l'opposition développe une représentation critique, plus ou moins relayée dans le champ journalistique, des politiques publiques conduites par le gouvernement et les élus de la majorité critiquent la critique, entrainant avec eux une partie plus ou moins large de la représentation médiatique de ces politiques. Ce schéma se donne à voir de façon presque idéal-typique dans la structure des réactions à la déclaration présidentielle du 7 novembre. La prise de position de Jacques Chirac, et toutes celles des parlementaires de droite à sa suite, mettent en accusation le manque de réactivité du Premier ministre. Mais cette intervention qui politise fortement le débat produit en retour des réactions – à commencer par celle du Premier ministre[139] – qui stigmatisent l'irrationalité, voire la démagogie, du président. Ce faisant, elles introduisent ce nouveau thème de la démagogie (et du possible maximalisme des décisions) dans la représentation médiatique du problème. L'article partiellement reproduit ci-dessous offre une bonne illustration de cette inflexion des cadrages journalistiques à la suite du système de double accusation qui se met en place pour décrire les responsabilités politiques dans la gestion du problème de l'ESB :

> L'affaire de la vache folle est exemplaire du détournement du principe de précaution par les politiques, qui en font un outil démagogique. (…)
> Ce n'est pas un hasard si le chef de l'État est intervenu solennellement à la télévision pour exiger l'interdiction des farines animales au lendemain de l'apparition télévisée d'une victime probable de la nouvelle maladie de Creutzfeldt Jakob. Le discours du président de la République confine à l'absurdité logique lorsqu'il invite à "rechercher un risque absolument minimal". La fuite des décideurs devant leurs responsabilités est un autre danger du principe de responsabilité mal compris. (…)

[138] Cyril Lemieux, « L'accusation tolérante. Remarques sur les rapports entre commérage, scandale et affaire », *in* Luc Boltanski, Élisabeth Claverie, Nicolas Offenstadt, Stéphane Van Damme, *Affaires, scandales et grandes causes. De Socrate à Pinochet*, Paris : Stock (Les essais), 2007, p. 369.

[139] Ariane Chemin, « Lionel Jospin juge démagogique l'attitude du chef de l'État », *Le Monde*, 9 novembre 2000, p. 9.

> Non seulement l'excès de précaution est coûteux mais, par son caractère spectaculaire, il alimente la psychose. On est alors loin d'un arbitrage démocratique serein des questions inédites posées par le développement scientifique et technique.
>
> **Éric Dupin, « Une démocratie spongiforme », *Libération*, 10 novembre 2000, p. 8**

Les divergences dans la vision du problème de la « vache folle » que l'on retrouve dans les médias portent davantage sur le style d'action publique[140] que sur le fond du problème, à savoir sur les finalités des politiques publiques. **Cette politisation de la « crise » de la « vache folle » lui fait prendre la forme d'une affaire[141] politique** : l'unanimisme de la dénonciation de la mauvaise gestion de « crise » observé à partir de 1996 se fissure et laisse la place à une structure actancielle clivée[142] et assise sur les principes de division du champ politique (gauche/droite ; majorité/opposition). L'accusateur, Jacques Chirac (et l'opposition de droite avec lui), qui reprend la cause des victimes[143] et les accusations journalistiques contre la mauvaise gestion de la « crise » par le gouvernement fait l'objet d'une accusation en retour par la majorité de gauche et d'une partie du champ journalistique qui lui reprochent la démagogie de sa manœuvre politique. En d'autres termes, l'affaire est le registre dans lequel s'exprime la compétition politique (ou plutôt sa représentation journalistique[144]) quand il s'empare du problème public de l'ESB. Il ne s'agit toutefois pas d'une propriété universelle de la médiatisation de l'action publique, car ce jeu des réactions politiques était beaucoup moins présent pour les mesures annoncées avant 2000 ; la couverture médiatique consistait alors davantage en des explications techniques de ces mesures ou le recueil du

---

[140] Jacques Lagroye, Bastien François et Frédéric Sawicki (*Sociologie politique*, Paris : Presses de Science po et Dalloz, 2002, p. 547) désignent par ce terme de style de gouvernement les modalités d'exercice de celui-ci, plutôt que son contenu substantiel. « Il s'agit aussi bien des façons d'agir et des formes mises à l'accomplissement des actes d'autorité, que des manifestations de déférence à l'égard de certains groupes, ou des gestes qui témoignent du prix que l'on accorde à certains comportements, à des types de relations sociales, à l'exhibition de qualités particulières. »

[141] Sur la forme affaire, voir Elizabeth Claverie « Procès, Affaire, cause : Voltaire et l'innovation critique », *Politix*, 1994, 26, p. 76-86.

[142] Cyril Lemieux définit ainsi une *affaire* comme un *scandale*, c'est-à-dire une dénonciation unanime, « mais un scandale qui, soudain, se renverse, l'accusateur faisant à son tour l'objet d'une accusation de la part de l'accusé ou de ses alliés. Dans ce cas, le public tend à se diviser en deux camps, qui peuvent être certes fort asymétriques mais n'en manifestent pas moins une rupture d'unanimité : le camp des accusateurs de l'accusé et celui des accusateurs de l'accusation qui le frappe. » Cyril Lemieux, « L'accusation tolérante », *op. cit.*, p. 9-38.

[143] Comme le soulignent Luc Boltanski et Élisabeth Claverie, « une modalité fréquente de l'argumentation politique va donc consister, dans ce contexte, à dévoiler aux regards de personnes distantes et non directement concernées la condition de malheureux dont les souffrances sont mises en spectacle. » Luc Boltanski et Élisabeth Claverie, « Du monde social en tant que scène d'un procès » *in* Luc Boltanski, Élisabeth Claverie, Nicolas Offenstadt, Stéphane Van Damme, *Affaires, scandales et grandes causes*, *op. cit.*, p. 429.

[144] La mise en forme sur le registre émotionnel de ces accusations, directement liée aux logiques propres du champ journalistique, tient une place importante dans ce phénomène (sans en être l'explication unique). Pour Luc Boltanski et Élisabeth Claverie, « ce registre émotionnel prend aujourd'hui largement appui sur les médias modernes et, particulièrement, sur la télévision qui se saisit de la souffrance des victimes et la donne à voir "en direct" ». *Ibid.*, p. 429.

point de vue d'agents impliqués et spécialisés dans le domaine (principalement les agents du secteur de politique publique concernés : les représentants politiques, surtout, et administratif, un peu, des ministères, ainsi que les syndicats agricoles ou les groupes représentants la filière bovine).

B. *La définition du problème de la « vache folle » réduite à quelques enjeux politiques*

Avec la politisation du problème de la « vache folle », et la large diffusion de prises de position conçues comme des coups politiques, le problème est de plus en plus ramené à un enjeu spécifiquement politique, c'est-à-dire à sa propriété de support/prétexte de la concurrence entre agents politiques (pour les trophées électoraux). Cette distribution très structurée des prises de position politiques apparaît comme rituelle, et ne manque pas de nourrir quelques critiques sur l'artificialité de la vie politique telle qu'elle est représentée dans les médias. Pliée aux exigences de la « *course de chevaux* »[145], **la définition du problème et de ses solutions, telle qu'elle apparaît dans les médias, est alors tendanciellement moins indexée sur les seules propriétés spécifiques du problème**. Les enjeux propres au champ politique (concurrence opposition/majorité, concurrence entre prétendants au leadership au sein de la majorité, etc.) pèsent sur la construction médiatique du problème : celle-ci se fonde alors moins sur « *l'analyse des faits et des causes* » du problème, au prisme éventuellement de clivages idéologiques ou de visions du monde construites et antagonistes, que ses « *effets immédiats sur le jeu politique* »[146]. Les articles sont nombreux qui analysent les arrières pensées stratégiques des responsables politiques comme moteurs de l'action publique relative à l'ESB. Cet extrait du *Monde* montre bien cette « *double vérité* »[147], indissociablement objective et subjective, des prises de position politiques :

> Par cette initiative, le Premier ministre s'efforce de répondre à l'inquiétude des consommateurs, mais aussi de sortir du piège dans lequel les récentes déclarations de Jacques Chirac, et la polémique qui s'en est suivie, l'avaient enfermé.
>
> **Jean-Yves Nau et Pascale Robert-Diard, « M. Jospin décrète la "suspension temporaire et générale" des farines animales », *Le Monde*, 15 novembre 2000, p. 8**

---

[145] Érik Neveu désigne ainsi l' « ensemble de questions relatives aux alliances, aux positionnements face aux rivaux, aux luttes internes aux partis, aux tactiques, aux polémiques, à l'attribution des postes dans le futur gouvernement. [Cette modalité de représentation journalistique du champ politique] se centre sur les aspects les plus internes, les plus ésotériques du jeu politique, sur ce qui demande un minimum de familiarité avec les données et enjeux propres aux professionnels de la politique. » Érik Neveu, « Des questions "jamais entendues". Crise et renouvellements du journalisme politique à la télévision », *Politix*, 10 (37), 1997, p. 36.

[146] Dominique Marchetti, *Contribution à une sociologie des transformations du champ journalistique dans les années 80 et 90*, *op. cit.*, p. 254.

[147] Voir Pierre Bourdieu, *Méditations pascaliennes*, Paris : Seuil (Points Essais), 2003 (1997), p. 271-275.

Si les enjeux pratiques posés par la « vache folle » sont rapidement évoqués (explication subjective), pour mettre en perspective la décision prise par le Premier ministre, l'explication ne peut faire l'économie de considérations relatives à la concurrence politique (explication objective). On retrouve à propos de la représentation journalistique de l'action publique la même tendance à privilégier le jeu sur l'enjeu, mise en évidence par de nombreux analystes de la médiatisation des campagnes électorales.

> *« Premièrement, l'analyse tactique permet au journaliste d'éviter de se prononcer sur la qualité des programmes politiques, c'est-à-dire sur un terrain où son objectivité pourrait être mise en doute. Deuxièmement, les aspects stratégiques de la campagne électorale appartiennent à une dimension de la réalité politique par rapport à laquelle le journaliste prétend détenir une certaine expertise et n'hésite pas à s'engager sur la voie du commentaire, de l'évaluation et de la critique experte.* »[148]

En plus de la réduction du problème à son usage tacticien, **la politisation de la « vache folle » dans les médias se traduit notamment par l'émergence d'enjeux qui paraissent secondaires ou fallacieux à l'aune des propriétés spécifiques du problème public**. La représentation journalistique de l'ESB repose sur une série de « faux » problèmes, c'est-à-dire d'enjeux nettement déconnectés de la gestion du problème, dont la publicisation s'explique en partie par l'intérêt qu'en tirent certains agents politiques pour générer de la distinction dans le champ politique. L'importance accordée à l'interdiction des farines animales pour l'alimentation des autres animaux que les bovins en est sans doute un bon exemple. Le maximalisme de cette représentation généraliste du problème de l'ESB apparaît bien lorsqu'on la compare avec le point de vue d'un agent plus directement lié à la gestion de l'épizootie. La vision du problème de la « vache folle » que développe Benoît Assemat, président du Syndicat national des vétérinaires-inspecteurs de l'administration, dans une tribune au *Monde* le 11 novembre 2000, donne à voir de façon saisissante les impensés de la construction journalistique du problème qui s'est mise en place à la faveur de sa politisation :

> UNE véritable psychose s'est emparée de l'opinion publique depuis quelques jours au sujet de la sécurité sanitaire de l'alimentation, et notamment de la viande bovine. S'appuyant sur des peurs irrationnelles, les initiatives se multiplient pour proposer la solution de nature à rassurer les consommateurs de notre pays :
> - Il faudrait interdire l'utilisation des farines animales pour les porcs, les volailles et les poissons, c'est-à-dire arrêter de valoriser, pour l'alimentation de ces animaux, des coproduits directement issus de carcasses reconnues aptes à la consommation humaine;
> - Il faudrait réaliser des tests de dépistage de l'ESB pour tous les bovins rentrant dans la chaîne alimentaire;
> - Il faudrait détruire tous les bovins nés avant juillet 1996, date de la mise en œuvre du service public d'équarrissage.

[148] Jean Charron, Jacques Lemieux, Florian Sauvageau, *Les journalistes, les médias et leurs sources*, Québec : Gaëtan Morin éditeurs, 1991, p. 52.

Pourtant, aucune de ces propositions n'a été formulée par l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA), qui est en charge de l'évaluation scientifique du risque et des recommandations à faire au gouvernement en matière de gestion du risque. (…)
La vérité, que personne ne semble prêt à entendre, est que jamais la viande proposée au consommateur n'a été aussi sûre qu'aujourd'hui. Les mesures prises et mises en œuvre en juillet 1996 sur la base des recommandations du comité Dormont (retrait de la consommation humaine et animale des matériels à risque spécifié, c'est-à-dire les organes dans lesquels peut se trouver l'agent responsable de l'ESB, mise en place du service public d'équarrissage qui a permis de retirer les cadavres d'animaux, les matériels à risque spécifié ainsi que les saisies sanitaires d'abattoir des matières premières utilisées pour la fabrication des farines animales, et donc de sécuriser ces dernières) ont abaissé dans des proportions considérables le risque potentiel de transmission à l'homme de l'agent responsable de l'ESB.
Si des mesures nouvelles peuvent être prises pour mieux protéger la santé publique, il faut le faire. Mais il faut aussi dire et expliquer que *ces nouvelles mesures ne pourront avoir un effet que marginal sur la santé des consommateurs au regard des dispositions prises il y a plus de quatre ans*.
Rien ne justifie, de manière objective et rationnelle, la crise que nous connaissons. Les cas humains, dont les images si terribles nous ont été montrées par la télévision, trouvent leur origine dans une contamination probable par voie alimentaire survenue bien avant 1996, à une période durant laquelle le système nerveux central des bovins n'était pas retiré de la consommation. Les cas bovins, toujours plus nombreux compte tenu de la vigilance des vétérinaires sur le terrain et du programme de tests, concernent tous des animaux nés avant juillet 1996. Même si des cas devaient être déclarés pour des bovins nés après juillet 1996, il est plus que probable que leur nombre sera très inférieur à celui observé pour les bovins nés avant cette date.
Bref, le risque de contamination est derrière nous.
Si l'on veut *éviter la surenchère dans l'annonce de solutions plus ou moins réalistes*, dont certaines peuvent présenter des risques pour l'environnement et pour la santé publique, et qui ne font que renforcer l'inquiétude des consommateurs, il faut impérativement que des mesures soient prises pour renouer le lien de confiance entre les institutions publiques en charge de ce dossier et les citoyens de notre pays.

Benoit Assemat, « Vache folle : comment surmonter la psychose », *Le Monde*, 11 novembre 2000, p. 23 (Horizons-Débats)

[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse]

Pour cet agent administratif, plus directement confronté à la gestion du risque de contamination de l'ESB que la plupart des sources d'information coproduisant la représentation journalistique de l'ESB en cette fin 2000, la définition médiatique dominante du problème et des solutions qu'il requiert est aux antipodes de la réalité telle qu'il la perçoit. Contrairement à ce que montre quotidiennement la couverture journalistique dramatisante, le risque sanitaire est, selon lui, passé et très largement contrôlé depuis 1996. Les mesures dont il est question depuis quelques semaines (l'interdiction des farines animales pour les non-ruminants, le dépistage systématique et l'abattage des animaux nés avant 1996) apparaissent comme excessives : non seulement, elles ne répondent pas au risque réel de contamination, mais elles risquent même d'être contre-productives (le stockage des farines animales interdites du jour au lendemain laisse par exemple présager d'un risque environnemental).

Si **la distribution conflictuelle des prises de position qui s'établit en novembre 2000 et les accusations croisées qu'elles organisent** débouchent sur une surenchère vers des options de politique publique fondées sur le principe de précaution, c'est qu'elles **ne remettent pas**

en cause le périmètre du discutable. La définition du problème (la contamination humaine), de ses causes (les farines animales) et de ses solutions demeure globalement consensuelle. La grille de lecture sanitaire du problème de la « vache folle » s'est imposée depuis plusieurs années ; toute autre forme d'interprétation du problème (agricole, économique…) est indicible, car elle serait perçue comme un amoindrissement de l'attention portée aux victimes. L'intérêt de se distinguer tout en étant contraints au consensus sur le fond pousse les agents politiques à exprimer leurs différences sur le seul registre des modalités de la gestion technique du problème. Comme le note Murray Edelman, « *quand les divergences idéologiques sont minimes, les dirigeants et leur remplaçants potentiels sont enfermés dans un dilemme : car ils doivent se distinguer les uns des autres, en dépit de l'analogie des arguments dont ils usent pour gagner les faveurs du public.* »[149] La solution consiste alors souvent à structurer les prises de position autour de l'action gouvernementale en vertu de considérations techniques d'efficience (à l'aune de critères liés à la construction journalistique des problèmes). Les critiques se situent ainsi au niveau de la dénonciation de la capacité des mesures gouvernementales à suivre les objectifs consensuels (la gestion des conséquences humaines de la maladie animale), voire au niveau de l'incompétence des responsables gouvernementaux. Dans un contexte de légitimation qui valorise un registre de justification plus technique qu'idéologique, l'évaluation de l'action publique se fait ainsi sur un mode très individualisé : plus que les finalités de l'action publique, c'est la performance personnelle des responsables politiques en tant que « décideurs » qui est la grille de lecture légitime des politiques publiques. Les écarts dans les représentations journalistiques de l'action publique portent ainsi principalement sur l'évaluation de la conformité aux règles de la grammaire gestionnaire.

§3. La « vache folle » après la « crise »

Après ces quelques semaines de « crise », tendant vers l'affaire politique, la médiatisation du problème de la « vache folle » retrouve un registre plus ordinaire. Ce traitement banalisé de l'ESB se met en place le printemps 2001 (A.). Ces politiques publiques ne sont pourtant pas absente des médias mais leur représentation journalistique diffère sensiblement de celle des mois précédents. Une représentation simplifiée, structurée par quelques propriétés forgées au moment de cette dernière « crise », s'impose *ex post* et sert de référence lors de la médiatisation d'autres questions sanitaires (B.).

[149] Murray Edelman, *Pièces et règles du jeu politique*, *op. cit.*, p. 102.

A. *Le retour progressif à un régime ordinaire*

Au-delà d'une brusque diminution de l'attention médiatique au problème de la « vache folle » (cf. graphique 1.1.), la transformation de la couverture médiatique est plus nette encore d'un point de vue qualitatif. On observe en effet un basculement très rapide de la façon dont les médias parlent de ce problème. Quelques jours seulement après la conférence de presse lors de laquelle le Premier ministre annonce une série de mesures visant à mettre fin à la « crise » (avec notamment l'interdiction des farines carnées), alors même que le problème n'est pas encore réglé (des problèmes de mise en œuvre doivent encore être réglés, qu'ils relèvent de négociations avec l'Union européenne[150] et le secteur agricole[151], ou d'aspects purement techniques[152]), **une représentation médiatique banalisée prend forme**.

Le premier indice de cette évolution est donné par les cadrages de nombreux articles qui multiplient eux-mêmes les angles sur le retour à la normale. Les même indicateurs médiatiques qui attestaient de la gravité croissante de la situation se retournent et sont maintenant mobilisés pour donner à voir le reflux de la « crise ». Les quelques titres d'articles suivants en donnent un exemple : « À Nantes, la viande rouge revient à l'école »[153], « Le nouveau Creutzfeldt-Jakob tuera peu »[154], « Creutzfeldt-Jakob - des prévisions à la baisse »[155] ou encore « Bœuf britannique : l'embargo levé sous condition »[156]. Les discours inquiétants deviennent rassurants et les politiques publiques apparaissent à nouveau comme spontanément légitimes. Les articles scientifiques continuent de donner des détails nouveaux sur l'ESB qui tendant à justifier *ex post* la décision d'interdiction des farines animales[157]. Se met donc progressivement en place une représentation du linéaire du problème, où, après de graves péripéties, des solutions efficaces sont enfin venues régler le problème. Les mesures prises apparaissent alors comme nécessaires.

Cette mise en ordre logique s'accompagne d'un tarissement progressif des rebondissements tous azimuts à propos de problèmes secondaires, qui avaient entretenu la représentation critique en 1996 et 2000. Le thème de l'ESB présente désormais un intérêt médiatique amoindri. Le retrait d'un certain nombre de mesures de « crise » ne génère

---

[150] Frédéric Pons, « Glavany peu écouté à Bruxelles », *Libération*, 21 novembre 2000, p. 4.
[151] Catherine Coroller, « Les éleveurs huent le plan Glavany », *Libération*, 22 novembre 2000, p. 14.
[152] Catherine Coroller, « Des points de chute pour les farines », *Libération*, 24 novembre 2000, p. 21.
[153] Nicolas de La Casinière, « À Nantes, la viande rouge revient à l'école », *Libération*, 20 novembre 2000, p. 24.
[154] Corinne Bensimon, « Le nouveau Creutzfeldt-Jakob tuera peu », *Libération*, 20 décembre 2000, p. 20. Contre les projections catastrophistes médiatisées au cours des semaines précédentes, l'article précise : « un rapport prévoit 300 cas maximum d'ici à soixante ans en France. »
[155] Martine Perez, « Creutzfeldt-Jakob - des prévisions à la baisse », *Le Figaro*, 26 octobre 2001, p. 15.
[156] Marie-Christine Tabet, « Bœuf britannique : l'embargo levé sous condition », *Le Figaro*, 2 octobre 2002, p. 9.
[157] Corinne Bensimon, « Farines carnées - les nouveaux risques », *Libération*, 11 avril 2001, p. 15.

qu'une faible médiatisation alors qu'il aurait sans doute été fortement controversé quelques mois auparavant[158]. Seule la levée, en octobre 2002, de l'embargo sur la viande bovine britannique – mesure extrêmement controversée en 1996 et surtout en 1999 – suscite un réel intérêt journalistique. La médiatisation de la décision de mise en place d'un abattage sélectif est exemplaire du destin journalistique du problème de la « vache folle ». L'évocation de cette mesure a suscité une forte polémique à l'été 2000 et n'a pas débouché sur une prise de décision à cette date. Un tel scénario semble se reproduire lorsque l'éventualité de cette mesure réapparaît sur l'agenda médiatique quelques mois après la « crise » de 2000[159] ; la polémique est une nouvelle fois très vive et le gouvernement renonce à prendre la décision. Celle-ci intervient début 2002, dans une quasi-indifférence. Elle est annoncée dans des articles très courts et très factuels[160].

Un dernier indice de la normalisation du traitement médiatique de la « vache folle » est en effet le retour des schémas banals de présentation des décisions politiques. De nouveau, les mesures nouvelles sont présentées de façon très descriptive, sans s'accompagner de la mise en scène de réactions politiques. Le processus décisionnel n'est plus considéré comme un enjeu digne d'être discuté, même s'il a été particulièrement long et complexe. Une vision très simplifiée et abstraite en est donnée, où les « décideurs » sont réduits à de vastes collectifs réifiés se prêtant peu à l'analyse (« la France », « le gouvernement »…). L'extrait ci-dessous est particulièrement significatif du retournement des cadrages journalistiques tant il présente comme anodine et évidente une mesure – l'abattage sélectif – qui a été hautement polémique quelques mois plus tôt.

VACHE FOLLE : L'abattage sélectif adopté

La France a adopté officiellement hier l'abattage sélectif des troupeaux lors de la découverte d'un cas de vache folle. Le Conseil national de l'alimentation avait donné son feu vert voici une semaine à cet abattage partiel, épargnant les bovins nés après le 1er janvier 2002. Dorénavant, lorsqu'un cas d'ESB est découvert, les animaux nés après le 1er janvier seront épargnés. Les mères ne seront abattues qu'au terme de la période de sevrage.

« L'abattage sélectif adopté », *Le Figaro*, 22 février 2002, p. 9

[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse]

Redevenue évidente, sans enjeux, l'action publique gagne en légitimité. Une mise en scène plus ou moins explicite de son efficacité réapparaît, comme dans l'extrait ci-dessous.

---

[158] Par exemple, Jean-Yves Nau, « Le gouvernement veut sécuriser les aliments destinés aux animaux domestiques », *Le Monde*, 7 mai 2001, p. 10 ou « Le ris de veau de nouveau sur les tables », *Le Figaro*, 12 septembre 2002, p. 11.

[159] Jean-Yves Nau, « Vache folle : le gouvernement est prêt à renoncer à l'abattage systématique des troupeaux », *Le Monde*, 23 juin 2001, p. 30.

[160] Jean-Yves Nau, « Vache folle : fin de la destruction systématique des troupeaux », *Le Monde*, 22 février 2002, p. 11 et « L'abattage sélectif adopté », *Le Figaro*, 22 février 2002, p. 9.

Exactement 14 537: c'est le nombre de tests de dépistage de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) réalisés en France entre le 2 et le 6 janvier. Près de 15 000 tests en cette première semaine de dépistage des animaux de plus de 30 mois dans les abattoirs. *Tous négatifs... sauf peut-être un*, comme l'a annoncé mardi Catherine Geslain-Lanéelle, directrice de la DGAL (Direction générale de l'alimentation au ministère de l'Agriculture).
(…) Ces 15 000 tests, le ministère de l'Agriculture réalise une *prouesse inédite* en Europe. Le programme pilote de test de l'ESB sur les animaux abattus d'urgence ou trouvés morts à la ferme, qui a servi de facto de rodage pour l'actuelle campagne en abattoir, avait réalisé autant de tests en trois mois (entre août et octobre 2000), ce qui était déjà une *performance*... En outre, la DGAL prévoit une montée en puissance: cette semaine, 20 000 animaux seront testés à l'abattoir, encore 30 000 la semaine suivante, puis 35 000. Et le nombre de laboratoires agréés devrait passer de 18 à une quarantaine d'ici à trois semaines.

Corinne Bensimon, « Le dépistage français bat des records de vitesse », *Libération*, 10 janvier 2001, p. 22
[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse]

La représentation médiatique de l'action publique est à nouveau confiante. La vision journalistique de l'action publique se fonde à nouveau sur une présomption d'efficacité des mesures décrites. La distance critique qui s'était instaurée entre les journalistes et les sources d'information étatiques se réduit.

B. L'histoire de la « crise » de la « vache folle » : un récit simplifié et une « morale »

Une dernière période de la médiatisation de la « vache folle » – qui court encore aujourd'hui – mérite d'être étudiée. L'ESB n'est plus évoquée comme un problème mais comme une référence historique à l'aune de laquelle sont pensés d'autres problèmes publics. Mais **si la « vache folle » sert de modèle, c'est à partir d'une représentation singulièrement stylisée du problème, qui a peu à voir avec les représentations qui en ont été données au cours des années 1990**. La « vache folle » devient un raccourci explicatif, symbole (provisoire) de l'affaire politique et des problèmes posés par les « nouveaux » risques (sanitaires ou non). Or, quelques semaines après la « crise » de novembre 2000, surviennent d'autres événements dramatiques qui sont rapprochés, sous cet angle, de l'ESB : les attaques terroristes « imprévisibles » du 11 septembre 2001 et l'explosion de l'usine AZF à Toulouse[161].

Cette dernière période pose donc la question du devenir de l'événement après l'événement et du travail déformant de la mémoire. On note en effet l'apparition tardive des schèmes (contestables mais peu contestés) de la vision de la « crise » de la « vache folle ». Cette vision « historique »[162] de la « vache folle » est consacrée notamment dans la presse. Elle est produite par des articles de synthèse qui proposent un regard rétrospectif sélectif sur cet événement passé. Elle émerge aussi dans tous les articles où l'ESB, réduite à quelques grandes propriétés, est une référence mobilisée à l'occasion d'autres « crises ». Les

[161] Henri VACQUIN, « Les pouvoirs mis en réexamen », *Libération*, 17 octobre 2001, p. 10.
[162] Au sens où c'est le point de vue sur les événements qui reste dans l'histoire.

rapprochements avec la « vache folle » sont opérés pour de nombreux problèmes publics, parfois proches (d'autres épizooties) :

> LA CRISE de la fièvre aphteuse prendrait-elle pour la filière viande un air de déjà vu ? La vache folle est une crise de santé publique, la fièvre aphteuse une maladie animale. Mais ces secousses de nature différente produisent un même désarroi.
>
> **Gaëlle Dupont, Véronique Lorelle, « Fièvre aphteuse : le désarroi de la filière viande », *Le Monde*, 17 mars 2001, p. 17**

La référence est parfois mobilisée pour des sujets plus éloignés des problèmes de sécurité sanitaire, comme le montre ce titre du *Figaro* : « Faisons le procès de la voiture folle ! »[163].

Ce travail de mise en sens n'est pas le monopole des journalistes. De nombreux intellectuels (philosophes, sociologues, consultants) interviennent dans les médias, dans des interviews ou des tribunes, pour « penser » la « crise » de l'ESB. Ces spécialistes de la communication de « crise », des risques, de l'expertise, de la politique agricole… produisent de la montée en généralité à partir de la « vache folle ». Désingularisant le problème pour le rapprocher d'autres (11 septembre, OGM…) à des fins supposées heuristiques, ils en déspécifient et simplifient l'histoire.

La mise en forme la plus décisive de cette histoire est sans doute fournie par le travail politico-judiciaire. Ainsi, **les enquêtes parlementaires enclenchées au moment du pic de médiatisation de la « crise » contribuent à asseoir les schèmes critiques du problème consolidés avec la médiatisation de 2000**. Elles y concourent d'autant plus efficacement qu'elles disposent d'une valeur de vérité officielle. Comme l'explique Dominique Marchetti : « *L'enquête judiciaire, les décisions de justice et les enquêtes administratives ne feront que renforcer les journalistes dans leurs convictions sans voir que ces décisions et ces enquêtes doivent peut-être quelque chose à l'intensité de la médiatisation qui les a précédée et en partie suscitée. Il y a là un cercle auto-confirmatif particulièrement puissant qui est constitutif de la production d'une nouvelle doxa, c'est-à-dire d'une nouvelle évidence qu'il n'est plus besoin de prouver et qui est suffisamment puissante pour résister à toutes les démonstrations contraires.* »[164] De même, le suivi journalistique de l'enquête de la juge Marie-Odile Bertella-Geffroy[165] concourt à l'imposition tardive d'une vision judiciaire du problème. La médiatisation d'une plainte de la FDSEA, de la perquisition dans les ministères (DGS, DGCCRF, DGAL, DG Douanes) en janvier 2001, de l'audition d'anciens responsables politiques (par exemple le ministre de l'Agriculture Henri Nallet, en février 2001), etc. donnent « raison » *ex post* à la dernière représentation journalistique de

---

[163] *Le Figaro*, 22 janvier 2002, p. 8.

[164] Dominique Marchetti, *Contribution à une sociologie des transformations du champ journalistique dans les années 80 et 90, op. cit.*, p 116.

[165] « Creutzfeldt-Jakob - une juge désignée », *Libération*, 27 décembre 2000, p. 14.

l'ESB, qui ne retient de ce problème que la responsabilité de « l'État » à propos des farines animales[166].

La première propriété de la vision *ex post* des « crises » de l'ESB est de représenter une histoire linéaire et nécessaire du problème et de sa gestion. Il ne reste de celle-ci que quelques grandes dates symboliques qui dessinent un enchaînement logique des événements : « l'irruption » du problème avec l'annonce du 20 mars 1996 de la transmissibilité de la maladie, l'embargo sur les produits britanniques comme principale solution au problème, la persistance du problème avec les cas NAIF et l'interdiction totale des farines animales. On retrouve par exemple cette histoire simplifiée, prête au ré-emploi, sous la plume d'un journaliste du *Monde* qui a pourtant suivi de très près tous les développements du problème :

> « L'annonce de M. Dorrel eut pour conséquence immédiate la mise en place d'un embargo européen sur les animaux et les viandes bovines britanniques, mesure suivie d'une crise diplomatique et économique majeure qui dura une bonne partie de l'année 1996 et dont on mesure encore aujourd'hui les effets. »
>
> **Jean-Yves Nau, « Vache folle : la forme humaine de la maladie a fait une centaine de victimes », *Le Monde*, 22 mars 2001, p. 2**

La constitution d'une histoire naturelle du problème, qui se conclut par la mesure qui règle celui-ci définitivement, proche de la vision séquentielle des politiques publiques se clôturant par la phase de terminaison, est surtout marquée par la représentation qui est façonnée à l'automne 2000, centrée sur la question des farines animales. Cette vision de l'histoire des politiques publiques de la « vache folle » présuppose une indiscutabilité de la nature même du problème. Il est désormais acquis que l'ESB est un problème de santé humaine, et que le risque de contamination pour les consommateurs – si minime (voire théorique) soit-il, doit être combattu. Cette représentation du problème acquiert le statut de vérité confirmée par l'histoire et toute autre représentation, notamment celles qui ont inspiré des décisions publiques moins rigoureuses, est perçue comme une erreur, caractéristique d'une mauvaise gestion du problème. Cette histoire en forme de marche vers la vérité, la prise de conscience de la réalité du problème, est par exemple rappelée dans un article de bilan, dans *Le Monde* :

> « Cette question était enfin traitée pour ce qu'elle n'avait cessé d'être depuis quatorze ans : un problème majeur de santé publique animale et humaine. »
>
> **Jean-Yves Nau, « Enquête sur les surprises de l'an 2000. La crise de la vache folle rebondit et l'Europe prend peur », *Le Monde*, 1er janvier 2001, p. 6**

[166] Renaud Lecadre, « Farines animales - omerta d'État », *Libération*, 26 mars 2002.

Cette représentation de l'ESB se caractérise aussi par une causalité simplifiée, tenue pour évidente. Toute la « crise », et notamment le développement de l'épizootie, tient à l'utilisation des farines carnées pour l'alimentation des animaux. Alors que de nombreux facteurs de risques ont été l'objet d'une médiatisation plus ou moins intense au cours des années 1990, et que d'autres auraient pu l'être, des affirmations péremptoires, comme la suivante, ne semblent pas poser problème : « Ennemi public numéro un l'année dernière, les farines animales »[167]. Le décalage est important entre le traitement journalistique réduit donné à cette question des farines animales lors de la « crise » de 1996 et l'importance qui lui est accordée *a posteriori*. Le problème de l'importation des FVO est soulevé plusieurs fois par les médias au cours des années 1990 sans être constitué en scandale[168]. Si jusqu'en 2000, les journalistes (y compris les journalistes spécialisés les plus investis sur cette question) n'insistent pas davantage sur cet aspect du problème que sur d'autres, il est ensuite tenu pour indiscutable que le fait de nourrir des animaux herbivores avec des farines animales est une aberration et un scandale[169]. Cette « vérité » ne s'impose que progressivement dans les médias, à la suite de plusieurs mises à l'agenda journalistique : l'évocation de la marge de tolérance dans les contrôles de la DGCCRF, l'interdiction des FVO en novembre 2000, l'avis de l'AFSSA qui confirme cette décision, puis les rapports d'enquête parlementaires publiés en 2001 (notamment celui du Sénat)…

La troisième propriété de cette histoire simplifiée du problème de la « vache folle » réside dans la désignation sans ambiguïté d'une responsabilité dans la détérioration de la situation : celle de l'État. Celle-ci tient très largement lieu d'explication à la durée et à l'ampleur de la « crise ».

> « UN réquisitoire. Le rapport sur "L'utilisation des farines animales dans l'élevage" et la gestion de la crise de la vache folle, que le Sénat a rendu public jeudi 17 mai, est accablant pour l'État et pour les gouvernements Balladur, Juppé et Jospin, qui se sont succédé depuis 1988. (…) L'argument des gouvernements, qui a toujours été de dire que les mesures ont été prises à temps et que les contaminations étaient dues à des fraudeurs isolés, est balayé. *Le responsable principal est l'État*. »
>
> **« Vache folle : l'État coupable », *Le Monde*, 18 mai 2001, p. 16 (éditorial)**
>
> **[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse]**

---

[167] Bérengère Mathieu De Heaulme, « Nouvelle polémique autour des farines animales », *Le Figaro*, 19 octobre 2001, p. 3.

[168] Jean-Yves Nau et Franck Nouchi, « "Vache folle" : la Grande-Bretagne a exporté des quantités massives de farines animales contaminées », *Le Monde*, 13 juin 1996, p. 32 ; Jean-Yves Nau, « La chancellerie encadre les suites judiciaires de l'affaire de la "vache folle" », *Le Monde*, 10 septembre 1996, p. 12 ; Jean-Yves Nau, « De janvier 1993 à mars 1996, la France a importé 153 900 tonnes de farines animales britanniques », *Le Monde*, 11 septembre 1996, p. 9 ; Jean-Yves Nau, « La direction des douanes revient sur ses estimations des quantités de farines animales importées », *Le Monde*, 12 septembre 1996, p. 10.

[169] Corinne Bensimon, « La vache, carnivore depuis 1865 », *Libération*, 20 juin 2001. Cet article, qui consacre ce point de vue, précède le rapport de l'Assemblée nationale faisant précisément des farines le principal problème.

L'État français, producteur de farines animales, *complice* potentiel de la propagation de l'ESB (encéphalopathie spongiforme bovine). On savait les pouvoirs publics mis en cause pour n'avoir pas su freiner, d'un point de vue législatif ou réglementaire, l'épizootie de la vache folle.

Renaud Lecadre, « Farines animales - omerta d'État », *Libération*, 26 mars 2002

[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse]

Les fautes qui lui sont reprochées sont clairement identifiées. Sa mauvaise gestion de la « crise », la défaillance de son action, reposent principalement sur le retard dans la prise en compte des enjeux sanitaires. Le problème a été négligé, et les mesures rigoureuses et efficaces ont tardé.

« Paris mettra deux ans pour suivre Londres dans la suspension de l'utilisation des farines pour les ruminants après l'apparition des premiers cas d'encéphalopathie spongiforme bovine en Grande-Bretagne. Il faudra attendre six ans de plus pour que les importations de ces farines diminuent vraiment. Ce n'est qu'en novembre 2000 qu'elles sont interdites pour l'ensemble des animaux. »

« Vache folle : l'État coupable », *Le Monde*, 18 mai 2001, p. 16 (éditorial)

Ce retard dans la reconnaissance de l'évidence sanitaire du problème et dans la prise de décision est attribué à la collusion d'intérêts entre le ministère de l'Agriculture, les syndicats agricoles et des industries agro-alimentaires.

«Nous nous sommes heurtés dans tous les cas à une profonde réticence du ministère de l'Agriculture. Ce dernier semble soucieux de privilégier des intérêts particuliers sans prendre suffisamment en compte la protection de la santé du consommateur.» (…)

Là encore, l'inertie du ministère de l'Agriculture est stigmatisée. (…) À l'époque, la FNSEA n'avait pas encore révisé sa conception industrielle de l'agriculture, après avoir longtemps milité en faveur des farines animales. Le ministère n'a pas l'habitude de la contrarier. (…)

L'omerta va continuer. Toujours à cette époque charnière, Bercy se plaint du fait que le ministère de l'Agriculture refuse de lui communiquer la liste des dérogations à l'interdiction d'importation de farines britanniques ou irlandaises - le document attestant qu'elles sont destinées à l'alimentation des volailles ou des porcins est délivré par la Direction des services vétérinaires, dépendant de l'Agriculture. (…)

L'IGF n'en est toujours pas revenue : "Tissu d'erreurs", "écarts ahurissants". Par la magie de la numérotation, les bovins se transforment en saumons d'élevage, le Royaume-Uni devient Pays-Bas.

Renaud Lecadre, « Inertie et entraves au ministère de l'Agriculture », *Libération*, 26 mars 2002, p. 19

Cette mise en accusation simplificatrice du ministère de l'Agriculture fait disparaître toute la contribution de cette institution à la production des mesures ayant permis d'enrayer l'épizootie d'ESB. De la description d'un rôle complexe, voire ambigu, on ne retient plus en définitive que les aspects négatifs (qui sont aussi les plus caricaturaux). Ces comportements fautifs (décisions tardives et/ou complaisantes avec les intérêts industriels) en ont entraîné d'autres, et notamment ce qui semble être la faute ultime dans l'action publique : le manque de transparence. Les mensonges et omissions des pouvoirs publics, et notamment du ministère de l'Agriculture, sont des faits considérés comme d'autant plus évidents qu'ils sont concordants avec l'interprétation de leur mauvaise gestion de la « crise » qu'il fallait dissimuler. En d'autres termes, la dénonciation du manque de transparence de l'institution

mise en cause pour sa mauvaise gestion de la « crise » fonctionne comme une confirmation de celle-ci.

Les autorités ont longtemps cherché à minimiser ses ravages

Chacun se souvient de la famille Eboli, ébranlée par la mort d'Arnaud en avril 2001. Un fils qui allait avoir 20 ans quand il a succombé au nouveau variant de Creutzfeldt-Jakob, autrement dit à la « maladie de la vache folle ». Dénié pendant longtemps, le cas d'Arnaud a pourtant fini par être officiellement reconnu comme le troisième décès en France causé par le nouveau variant.

Après un premier cas en 1996, un en 2000 mais aussi avant deux autres en 2002, plus un cas vivant détecté en 2001. Gentiment priés de rester en quarantaine médiatique, sous l'alibi du doute médical, en vérité pour préserver la santé économique de la filière bovine, les parents d'Arnaud ne se sont pourtant pas résignés au silence. Leur seule arme face au mur d'indifférence, d'incompréhension et de solitude qu'avaient alors dressé le corps médical et les pouvoirs publics. Aucune raison pour eux de porter une responsabilité qui n'était pas la leur. L'injustice devait être dite.

Delphine de Mallevoue, « Creutzfeldt-Jakob - le terrible secret », *Le Figaro*, 22 octobre 2002, p. 26

Cette mise en accusation générale du ministère de l'Agriculture conduit à pointer l'« absence » du ministère de la Santé dans la gestion du problème. Il est désormais tenu pour évident qu'un rôle prépondérant de la Santé aurait conduit à une meilleure prise en compte des impératifs de santé publique[170]. Or, cette absence du ministère de la Santé est elle-même en partie reconstruite *ex post* : certes les compétences sur les politiques alimentaires et les moyens de la DGS ont longtemps été limitées (en comparaison de celles de la DGAL et de la DGCCRF), mais les « crises » ont toujours été gérées de façon interministérielle. En fait ce constat d'une domination de l'Agriculture sur la Santé est en partie le produit d'un choix de communication politique : ce sont les ministres de l'Agriculture qui ont eu la responsabilité de porter publiquement le dossier, mais pas de prendre seuls les décisions.

Cette version « officielle » de « l'affaire » de la vache folle, qui s'est imposée tardivement comme la vision dominante du problème, occulte *de facto* d'autres types d'interprétations plus structurelles. En particulier, il n'y a pas de mise en cause décisive des structures et du mode de fonctionnement libéralisé du marché des produits alimentaires (qui favorise la domination des industries agro-alimentaires et de la grande distribution et multiplie les risques sanitaires et environnementaux). Les dénonciations des excès du libéralisme et les revendications d'une régulation du marché se font sur le mode du vœu pieux, par une invocation assez abstraite et générale.

[170] Éric Favereau, « Les crises sanitaires se suivent... », *Libération*, 18 mai 2001, p. 15.

Conclusion du chapitre 1. Des règles symboliques pour les décisions publiques « médiatiques »

Ce premier chapitre analyse les principales propriétés symboliques du processus social de médiatisation de l'ESB. Les représentations du problème de la « vache folle » et des politiques publiques qui lui sont liées sont assez homogènes, à l'échelle du champ journalistique : la plupart des reportages semblent, à un même moment, procéder d'un même registre de catégories de perception et de jugement. Mais celles-ci n'ont pas été constantes dans le temps : sur la quinzaine d'années qu'a duré ce problème, la représentation médiatique de l'ESB s'est fondée sur plusieurs ensembles de schèmes cognitifs et normatifs. De 1985 à 1996, la vision journalistique du problème de l'ESB et de sa prise en charge publique est très routinière : le problème est peu exposé dans les médias et il est construit par la reprise des catégories administratives, ce qui en fait un problème agricole, commercial et scientifique. De même, le travail des gouvernants est décrit au moyen des schèmes les plus légitimants (c'est-à-dire ceux offrant le moins de prise à la critique de l'action publique) : réification de l'espace des gouvernants dans des collectifs homogènes, vision fonctionnaliste de l'action publique (survalorisation de sa fonction de *problem solving* et des politiques publiques comme produits finis)...

À partir de 1996, les propriétés symboliques empruntent au registre de la « crise ». L'insistance sur une peur collective (focalisation de l'attention médiatique sur le problème, mise en scène de la gravité du risque, dramatisation) s'appuie sur une vision, relativement homogène, du problème de la « vache folle » comme problème de santé humaine. Ce résultat est le produit de la rencontre de multiples schèmes journalistiques de construction des problèmes sociaux : développement d'une vision « humaniste » de la société, production d'une information « grand public » (au moyen des routines de la vulgarisation, et notamment de l'adoption d'un point de vue consumériste qui fragmente, individualise et dépolitise le problème). Cette construction du problème va de pair avec une représentation de l'action publique qui produit comme norme l'intervention de quelques agents politiques en « décideurs », devant agir en fonction des règles d'une grammaire de l'action publique plus gestionnaire qu'idéologique : réactivité (*i.e.* rapidité et ampleur), indépendance (à l'égard de certains intérêts privés), et transparence de l'action publique.

La seconde mise en « crise » de l'ESB, fin 2000, reproduit les mêmes propriétés auxquelles s'ajoute une plus nette mise en cause des gouvernants et de leurs décisions fautives ainsi qu'une mise en scène de victimes (sur le registre du *pathos* et du moralisme), qui confèrent au problème une forme plus proche de l'affaire politique. Celle-ci se caractérise par une forte politisation : le problème, fragmenté en micro-enjeux, est construit en fonction des schèmes journalistiques de la couverture du jeu politique (où la distribution des prises de position s'explique principalement en fonction des clivages politiques, et notamment de la

concurrence entre gouvernement et opposition) plus qu'en fonction de grilles de lecture idéologiques.

Le retour aux schèmes ordinaires pour évoquer l'ESB dans les médias intervient dès le début 2001. Il accompagne la production d'une histoire simplifiée, fonctionnant comme une mémoire de la « crise », entérinant la construction sanitaire du problème de la « vache folle » et mettant en scène de façon sélective quelques causalités (avec la mise en cause quasi exclusive des farines animales) ou responsabilités (avec la mise en accusation du ministère de l'Agriculture).

Au total, les représentations journalistiques de telle ou telle question particulière liée à la « vache folle » singularisent des problèmes ou des solutions dont la définition paraît consensuelle, et même évidente : l'embargo sur le bœuf britannique, l'interdiction des farines animales, l'abattage systématique des troupeaux… Mais surtout **les règles génériques de construction des problèmes sociaux (primat de l'impératif sanitaire) et de perception de l'action publique (principes de réactivité, d'indépendance et de transparence de l'action publique…) dessinent des grammaires à l'aune desquelles sont interprétées les prises de position des agents politiques ou administratifs dans les médias** : toutes les déclarations à la presse (interviews, communiqués, etc.) mais aussi les annonces de décisions qui reposent sur des stratégies d'accès aux médias prennent sens par rapport à la grammaire *humaniste* de construction des problèmes publics ou grammaire *gestionnaire* de représentation de l'action publique.

CHAPITRE 2.
LES STRUCTURES PRATIQUES DE LA MÉDIATISATION DE LA « VACHE FOLLE »

Ce deuxième chapitre s'intéresse aux activités de production de l'information journalistique à propos de la de la « vache folle ». En complément du chapitre précédent, il s'agit d'analyser ce qui n'apparaît pas dans les textes, ou de façon indirecte et subreptice : les pratiques des journalistes, leurs raisons d'agir, leurs ressources et leurs contraintes, les interactions dans lesquelles elles prennent forme, etc. **Cette sociologie du journalisme sert d'abord à rendre compte de la fabrication de l'information relative au problème de l'ESB et à sa prise en charge politico-administrative, analysées dans le chapitre 1**. Dans cette optique, les développements qui suivent peuvent s'appuyer sur un ensemble solide de travaux sociologiques en matière de production d'information journalistique[1], notamment dans le cas des « crises » sanitaires. La mise en évidence des ressorts sociaux complexes de la fabrication de l'actualité médiatique permet en particulier de prendre ses distances avec l'impression « critique » que peut laisser l'analyse interne de l'information journalistique[2].

Au-delà de l'explication sociologique des contenus journalistiques, ce chapitre a surtout pour objectif d'expliciter les règles qui tiennent aux activités sociales de fabrication de l'information. **Ces règles, entendues comme des régularités observables de la pratique[3], intéressent car elles peuvent, dans certaines circonstances et sous certaines conditions**

---

[1] Un *survey* stimulant des travaux anglo-saxons est fourni par Michael Schudson, « The Sociology of News Production Revisited (Again) », *in* James Curran and Michael Gurevitch (eds), *Mass Media and Society*, London : Arnold, 2000, p. 175-200. En français, la meilleure synthèse reste le manuel d'Érik Neveu, *Sociologie du journalisme*, Paris : La Découverte (Repères), 2004 (2001), 122 p.

[2] L'analyse de la fabrication de l'information journalistique comme un processus collectif et partiellement contraint, fondé sur un système complexe de relations (entre journalistes, entre journalistes et sources d'information), interdit toute lecture des produits journalistiques comme le simple produit de la volonté (bonne ou mauvaise) de leurs auteurs. La réflexivité des journalistes est en effet indissociable des conditions sociales des activités journalistiques : non seulement une intention peut être limitée par des contraintes pratiques (par exemple l'envie de réaliser une grande enquête peut être bloquée par le manque de temps, par les délais de bouclage, etc.), mais surtout l'engendrement de cette intention est ancré dans le système de relations sociales propre à l'activité journalistique (ou, pour le dire autrement, la volonté des journalistes – comme de tout être social – ne préexiste pas au monde social où elle se réalise). Comme le dit Dominique Marchetti, « là où certains analyseront tel ou tel choix éditorial comme un choix très personnel ou la dépendance à l'égard d'un actionnaire, le chercheur en sciences sociales y verra le produit d'une trajectoire sociale, d'une position dans un univers de production collective et des logiques collectives de fonctionnement de cet espace ». Dominique Marchetti, *Quand la santé devient médiatique. Les logiques de production de l'information dans la presse*, Grenoble : PUG (Communication, médias et sociétés), 2010, p. 10.

[3] Ces règles ne doivent donc pas être comprises comme des principes générateurs des pratiques des journalistes mais comme des tendances générales de celles-ci. S'ils peuvent structurer la réflexivité des journalistes, ce n'est jamais mécaniquement, sans marge de jeu, usage stratégique ou tentative de subversion de ces « contraintes ». Par ailleurs, en tant que stylisation des activités journalistiques, elles n'en offrent qu'une image approchée : il y a toujours un écart entre la règle et chacune des activités dont elle cherche à décrire la propriété commune. Selon leurs positions, les journalistes développent des pratiques ou des raisonnements différents, voire contradictoires. Si l'on cherchait à produire une sociologie de la production de l'information journalistique sur le problème de la « vache folle », il faudrait bien sûr rendre compte avec précision de ces conflits professionnels. Mais la problématique appelle ici un niveau de généralité supérieur dans la restitution des pratiques journalistiques.

(analysées dans les chapitres suivants)**, peser sur les activités de mise en forme, voire de production, des décisions publiques**. Il s'agit en d'autres termes de décrire les structures pratiques de la médiatisation (en tant que processus social) de la maladie de la « vache folle »[4]. Pour les mettre en évidence, ce chapitre s'appuie sur les acquis de travaux étudiant des objets très proches[5], dans la mesure où ils portent sur la couverture par les mêmes journalistes et à la même époque d'autres « crises » sanitaires[6]. Les résultats qu'ils ont pu mettre en évidence (à propos de la division du travail, du rapport aux sources, des contraintes de forme…) sont confrontés à un travail empirique inédit sur l'ESB fondé sur deux types de données[7] : une analyse documentaire (notamment des récits de journalistes sur leurs pratiques, ou des témoignages d'agents de politiques publiques sur leurs relations avec des journalistes) et surtout une étude du corpus de presse, informée par les grilles d'analyses de la sociologie du journalisme[8].

---

[4] Il faut souligner, au regard de la problématique générale de la thèse, que cette structuration des pratiques journalistiques n'est pas un processus purement endogène. Elle est indissociable des relations qu'elles entretiennent avec d'autres espaces sociaux. Par exemple, dans le sixième chapitre de sa thèse, Nicolas Kaciaf montre bien ce que les transformations du journalisme spécialisé sur les questions politiques doit aux évolutions du champ politique depuis la fin des années 1950. Voir Nicolas Kaciaf, *Les métamorphoses des pages* politique *dans la presse écrite française (1945-2000)*, Thèse de doctorat de science politique, 2005, p. 404-481.

[5] Voir en particulier Dominique Marchetti, *Contribution à une sociologie des transformations du champ journalistique dans les années 80 et 90. À propos d' « événements sida » et du « scandale du sang contaminé »*, Paris, Thèse de doctorat de sociologie, École des Hautes Études en Sciences Sociales, 1997, 707 p. ; Emmanuel Henry, « Du silence au scandale. Des difficultés des médias d'information à se saisir de la question de l'amiante », *Réseaux*, 21 (122), 2003, p. 237-272 ; Patrick Champagne, « 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*, Biarritz : Atlantica, 2000, p. 271-284.

[6] Ainsi, les trajectoires et positions sociales des journalistes ayant « couvert » les « crises » de l'ESB, et les contraintes que celles-ci font peser sur leurs pratiques professionnelles, ont déjà été largement étudiées dans les études consacrées aux « scandales » du sang contaminé ou de l'amiante.

[7] Ce protocole d'enquête « allégé » a semblé suffisant, dans la mesure où la fabrique de l'information en matière d'ESB n'est pas l'objet central ici. Une enquête ethnographique plus approfondie aurait pu rendre compte des pratiques et des raisons d'agir des journalistes, de leurs marges de jeu et de leurs « contrainte », avec davantage de nuance. Mais dans l'optique retenue ici, en fonction de la problématique générale de la thèse, où il ne s'agit pas de restituer dans le détail empirique le travail des journalistes pour expliquer la production de l'information médiatique dans ses nuances, mais de saisir des logiques d'ensemble, systémiques, telles qu'elles peuvent s'intégrer à la pratique d'agents sociaux extérieurs au champ journalistique, cette stylisation de la réalité peut être considérée comme une description acceptable.

[8] Cet usage du corpus de presse se rapproche de la démarche proposée par Alice Krieg-Planque « selon laquelle les discours peuvent être un lieu d'observation des pratiques qui ont contribué à les produire. (…) Néanmoins il faut souligner que le document ne renseigne le chercheur que si celui-ci l'a lui-même préalablement renseigné : il faut documenter les discours, au sens où il faut les informer, les instruire ». L'auteure précise en effet « qu'il faut, dans certains cas, déjà connaître les pratiques pour les observer en discours. Autrement dit, voir des traces d'une activité, c'est déjà les reconstruire comme telles en fonction des connaissances dont on dispose par ailleurs. » Alice Krieg-Planque, « La notion d'« observable en discours ». Jusqu'où aller avec les sciences du langage dans l'étude des pratiques d'écriture journalistique ? », *in* Marcel Burger (dir.), *L'analyse linguistique des discours médiatiques. Entre sciences du langage et sciences de la communication*, Québec : Éditions Nota Bene, 2008, p. 59-60 et p. 75.

La restitution de ces grandes règles pratiques de fonctionnement du champ journalistique nécessite un exposé en deux temps. Le chapitre présente d'abord les tendances les plus générales des pratiques journalistiques, c'est-à-dire celles liées à l'espace journalistique en tant que système : les activités journalistiques sont ainsi décrites sous l'angle de l'organisation sociale du champ professionnel, et dans leur rapport à des contraintes exogènes concernant (avec plus ou moins d'intensité) l'ensemble de cet espace (section 1.). Puis, une analyse de la division du travail journalistique en plusieurs spécialités examine des règles pratiques qui s'observent à l'échelle des sous-espaces du champ journalistique, notamment le rapport plus ou moins distancié des journalistes à leurs sources d'information et à la matière dont ils traitent, ce qui permet en partie de rendre compte de l'évolution des cadrages journalistiques du problème de la « vache folle » au fil des années (section 2). Au total, ces règles décrivent ce que le fonctionnement du champ journalistique peut avoir d'autonome, c'est-à-dire en quoi des déterminations externes peuvent être arrachées à leurs logiques exogènes et partiellement retraduites dans une logique médiatique. **Ces règles ne s'observent pas avec la même intensité sur la quinzaine d'années que dure la médiatisation de la « vache folle » : l'autonomie du champ journalistique est plus marquée dans les périodes considérées comme des « crises »**.

SECTION 1. LA DOMINATION TENDANCIELLE DU PÔLE COMMERCIAL DU CHAMP JOURNALISTIQUE FRANÇAIS DANS LES ANNÉES 1990

Loin d'être un attribut ontologique « des médias », la structure pratique de la médiatisation, c'est-à-dire les régularités des pratiques journalistiques, correspond à un état historique du champ journalistique. Ainsi, le fonctionnement des principaux types de médias qui organisent le champ journalistique (télévision, radio, presse écrite, agences de presse) et les rapports entre eux d'une part (§1), comme les contraintes économiques qui, dans les années 1990, pèsent (avec une intensité inégale) sur l'ensemble des agents du champ journalistique d'autre part (§2) définissent des propriétés contingentes de l'activité journalistique.

§1. Les rapports entre médias et la production de l'information

Commencer l'analyse par les relations entre principaux types de médias (entendus ici comme des « *entreprises de diffusion des nouvelles* »[9], ce qui conduit à mettre l'accent sur leurs

[9] Jean-Gustave Padioleau, « Systèmes d'interaction et rhétoriques journalistiques », *Sociologie du travail*, 18 (3), 1976, p. 263. Un des premiers temps de l'analyse des pratiques journalistiques que développe Jean-Gustave Padioleau consiste en effet à étudier les relations qu'entretiennent les journalistes spécialisés sur les questions

propriétés techniques) repose sur l'idée que **ces médias correspondent, en première approximation, à des règles de production de l'information qui leurs sont partiellement propres**. La spécificité relative des pratiques journalistiques, et des croyances professionnelles qui leurs sont associées, à la télévision ou dans les entreprises de presse écrite nationale, dépend moins d'un déterminisme technologique, même si les contraintes matérielles des instruments dont disposent les journalistes ne comptent pas pour rien, que des conditions socio-économiques de fonctionnement de ces médias. Ainsi, au regard de leurs trajectoires historiques propres, il apparaîtrait un peu court d'assimiler *a priori* et sans nuance les journalismes de presse écrite, d'agence ou de télévision, qui sont apparus dans des contextes différents et ont « sédimenté » des pratiques et des croyances singulières. Mais si le fonctionnement de ces institutions journalistiques n'est pas parfaitement semblable, il n'est pas non plus radicalement différent car elles sont prises dans de fortes relations d'interdépendances. Ainsi, les normes professionnelles propres à tel type de média peuvent être reprises de façon plus ou moins large dans d'autres fractions du champ journalistique. **Rendre compte du « poids », à une période donnée, des divers médias, mesuré à l'aune de leur capacité à « imposer » leurs pratiques professionnelles à d'autres médias, permet de décrire le fonctionnement du champ journalistique dans son historicité**. Sur la période étudiée ici (de la fin des années 1980 au début des années 2000), la principale caractéristique est la domination du modèle de journalisme développé dans les grandes chaînes généralistes de télévision[10] (A.), qui tend à être repris par un journalisme de presse écrite en perte de vitesse (B.). L'homogénéité des pratiques journalistiques qui en résulte est d'autant plus forte que d'autres mécanismes (dont le poids fonctionnel des agences de presse) la confortent (C.).

---

d'éducation au sein de différents « média » [sic] : les agences de presse (Agence France Presse et Agence centrale de presse), les « média électroniques » (stations de radio et de télévision) et les journaux de presse écrite. Jean-Gustave Padioleau introduit même le concept de « champ des média » (bien avant Pierre Bourdieu…) pour désigner ces relations : « Les entreprises de diffusion des nouvelles occupent en effet les unes par rapport aux autres des positions séparées par des distances déterminées de fonctions, de status [*i.e.* de situations de travail] et de prestige. Cet ensemble de positions et de distances constitue ce qu'on peut appeler le *champ des media* dans un domaine journalistique ; une fois constitué, et en fait il se reconstitue chaque jour, celui-ci, par sa simple présence, conjointement à d'autres facteurs, concourt à établir un ordre dans la production et la distribution des nouvelles d'un secteur journalistique. Autrement dit, la structure (et singulièrement les effets de domination de quelques entreprises) de ce champ influence les modalités pratiques du travail des journalistes spécialistes d'une rubrique. » (*op. cit.*, p. 263)

[10] Même si l'évolution a été imperceptible, l'état actuel du champ journalistique est déjà un peu différent de celui des années 1990 : la domination de journalisme des grandes chaînes de télévision est menacée par l'érosion des ressources publicitaires et l'effritement de l'audience liée à la diversification de l'offre télévisuelle (avec la généralisation du satellite et de la TNT). De plus, les nouvelles formes de journalisme, professionnelles ou non, se développant sur Internet commencent à s'imposer, tant auprès de certaines fractions du grand public que des pairs journalistes. Sur ces évolutions récentes, voir Ivan Chupin, Nicolas Hubé et Nicolas Kaciaf, *Histoire politique et économique des médias en France*, Paris : La Découverte (Repères), 2009, 126 p. (en particulier les chapitres IV et V).

A. *La domination de la télévision généraliste et la légitimation des pratiques journalistiques « commerciales »*

À partir des années 1980, le journalisme de télévision, et plus précisément celui des grandes chaînes généralistes, privées ou publiques, tend à occuper une position dominante dans le champ journalistique. En raison de ses succès commerciaux, il inspire, par un mécanisme complexe et itératif d'imitation (dans un contexte de renforcement des concurrences professionnelles), les pratiques professionnelles dans d'autres médias du champ journalistique

La domination des chaînes généralistes de télévision dépend d'abord de l'ampleur de leur audience. **Leurs capacités de diffusion, en comparaison d'autres médias[11], en fait un puissant amplificateur de l'agenda journalistique et un espace stratégique pour la communication publicitaire mais aussi politique** : une partie du pouvoir prêté à la télévision (et à ses journalistes) tient au fait qu'elle est reconnue comme une institution incontournable pour agir publiquement. Il réside aussi dans la puissance économique des entreprises commerciales qui exploitent ces institutions et leur donne des moyens d'agir. Les ressources publicitaires, par exemple, sont sans commune mesure entre la télévision et la presse écrite[12]. **La domination de la télévision apparaît** enfin **dans des facteurs internes au champ journalistique**. Sur un plan symbolique, la télévision a acquis une forte légitimité interne dans le milieu professionnel journalistique, qui se donne à voir notamment dans les choix de carrière des journalistes. Faisant référence à deux enquêtes sur les titulaires de la carte de presse, menées dans les années 1990[13], Érik Neveu indique que les diplômés d'écoles de journalisme reconnues sont beaucoup plus présents dans les médias audiovisuels (26 % des journalistes titulaires de la carte de presse dans les radios nationales et 22% dans les télévisions nationales) que dans la presse quotidienne nationale (16%) ou la presse magazine d'information générale (10%). Cette surreprésentation des journalistes diplômés dans les rédactions télévisuelles, comparée à la moyenne de 12% de diplômés de écoles reconnues

---

[11] En 1998, l'ensemble des quotidiens d'information générale et politique avaient une diffusion totale payée de 1.320.592 exemplaires par jour. Le journal télévisé de 20h d'une grande chaîne généraliste a une audience qui oscille entre 5 et 8 millions de téléspectateurs.

[12] En 2002, sur les 29 milliards d'euros dépensés par les annonceurs dans les différentes formes de communication, 883 millions ont été investis dans la publicité radiophonique, 3,6 milliards pour la télévision et 4,3 milliards par la presse écrite. Mais l'essentiel de la publicité de la presse écrite va à la presse magazine (1,6 milliards d'euros), la presse quotidienne nationale et régionale ne recevant respectivement que 309 et 749 millions d'euros. Chiffres cités dans Valérie Sacriste, « La publicité et ses acteurs », *in* Éric Maigret (dir), *Communication et médias*, Paris : La documentation française, 2003, p. 82.

[13] Valérie Devillard, Marie-Françoise Lafosse, Christine Leteinturier et Rémy Rieffel, *Les journalistes français à l'aube de l'an 2000. Profils et parcours*, Paris : Éditions Panthéon-Assas, 2001, 169 p. et Denis Ruellan et Dominique Marchetti, *Devenir journalistes. Sociologie de l'entrée sur le marché du travail*, Paris : La Documentation française, 2001, 165 p.

parmi l'ensemble des titulaires de la carte de presse, tous médias confondus, « *atteste d'une révolution symbolique* »[14]. Un temps stigmatisée au sein même du champ journalistique, la télévision a progressivement gagné en légitimité et devient attractive pour l'élite des journalistes, c'est-à-dire ceux présentant les ressources leur permettant de prétendre accéder aux meilleurs positions des hiérarchies professionnelles[15]. La domination de la télévision dans le champ journalistique est aussi fonctionnelle : elle devient un repère dans la pratique professionnelle d'autres journalistes. En particulier, la presse écrite ne peut plus ignorer la télévision. Par exemple, à l'heure de boucler le journal et de procéder aux dernières corrections, les responsables éditoriaux de la presse quotidienne nationale sont attentifs aux titres du journal télévisé de 20h (c'est-à-dire à la hiérarchie de l'information qui y est établie)[16].

À la fois indices et conséquences du poids dominant de la télévision, la généralisation de règles pratiques propres à la télévision[17] dans d'autres fractions du champ journalistique mérite d'être étudiée de façon plus détaillée : **incarnant un modèle de la pratique professionnelle dans les années 1990, elles tendent à façonner les pratiques et croyances professionnelles d'autres journalistes**. En effet, l'intensification progressive des concurrences au sein du champ journalistique (pour la publicité et pour l'audience, mais aussi pour le prestige aux yeux des pairs) suscite des tentatives tâtonnantes d'appropriation des pratiques qui sont perçues comme la clé du succès d'autres médias. Pour décrire de façon générique les principales règles de la production de l'information télévisée, il faut souligner trois séries de propriétés importantes. **La première d'entre elles renvoie aux *propriétés temporelles*, objectivées dans une série de repères chronologiques qui encadrent avec plus ou moins de rigueur l'activité journalistique** : horaires fixes (à la seconde près) des journaux télévisés, régularité des conférences de rédaction, etc. Au niveau du journaliste ou de sa rédaction, la structuration temporelle du travail se traduit par une urgence perpétuelle. Ainsi, pour un reporter de la télévision, la préparation d'un sujet peut difficilement excéder une demi-journée. Rendant compte des contraintes pesant sur la fabrication d'une série de reportages, Gilles Balbastre donne à voir les exigences techniques mais aussi organisationnelles (la récurrence implacable des journaux télévisés) qui réduisent le temps consacré à la recherche de l'information :

---

[14] Érik Neveu, *Sociologie du journalisme*, *op. cit.*, p. 34.

[15] Pour une définition plus précise, on peut se reporter à la définition de l'objet que propose Rémy Rieffel, *L'élite des journalistes. Les hérauts de l'information*, Paris : PUF (Sociologie d'aujourd'hui), 1984, p. 12-18.

[16] Nicolas Hubé, *Qu'est-ce que l'actualité « politique » ? Pour une analyse de la hiérarchisation de l'information. Regards croisés sur les « Unes » de la presse quotidienne et allemande*, Thèse de doctorat de science politique, Université Strasbourg 3 / Freie Universität Berlin, 2005, p. 309.

[17] En réalité, une partie de ces règles télévisuelles viennent de la presse écrite populaire mais c'est leur appropriation par la télévision qui contribue à les diffuser dans le champ journalistique des années 1990.

Des trois moyens d'informer, l'écrit, la radio et la télévision, le média télé est le plus contraignant techniquement. Il est nécessaire pour nous de revenir sans cesse dans nos studios, parfois distants de plusieurs dizaines ou centaines de kilomètres du lieu du reportage, pour pouvoir monter les images et diffuser le sujet à Paris. (…) Il nous arrive bien souvent de ne disposer que d'une heure pour faire le reportage (c'est-à-dire collecter : l'information, trouver des séquences représentatives à filmer, faire des interviews), d'une petite demi-heure pour pouvoir monter un sujet, alors que nous avons passé plus de deux heures en voiture. C'est alors que se pose la question de la course effrénée aux éditions. Nous avons dû par exemple ces deux derniers jours, fournir le "13h" à chaque fois. Lors d'un gros fait divers, il nous arrive bien souvent de travailler aussi pour le "20h". (…) Ainsi, le reportage se fait bien souvent dans la précipitation, au détriment de la collecte de l'information et de la réflexion (…). Et cela pose d'autant plus de questions que c'est fréquemment ce genre de sujet traité "à la va vite" qui sert d'ouverture aux journaux télévisés. »[18]

Ces rythmes courts de production de l'information, très prégnants dans le journalisme audiovisuel, se retrouvent aussi dans la presse écrite (horaire de bouclage, multiplication du nombre de sujets à réaliser chaque jour pour les journalistes de la PQR, etc.). Cette urgence omniprésente (même si elle ne s'exerce pas avec la même intensité dans toutes les fractions du champ journalistique) a deux types de conséquences sur la production de l'information. **D'une part, elle génère des erreurs factuelles plus ou moins importantes dans l'information qui est diffusée**. La nécessité de donner rapidement une information, avant que sa valeur journalistique ne se perde, l'emportant souvent sur celle de la vérifier, il n'est pas rare que la production de l'information fonctionne sur le mode de la rumeur plus ou moins bien recoupée. Au cœur de la seconde « crise », le journaliste Daniel Schneidermann pointait dans sa rubrique de commentaire médiatique la multiplication d'informations approximatives à propos de l'ESB :

> La télévision n'a d'yeux que pour la vache folle. Elle ne sait plus où donner de la caméra. (…)
> Et puis [il y a] les rumeurs, dont se délecte l'information en continu. Le quatrième cas de variante Creutzfeldt-Jakob, décelé dans un hôpital de Lyon ; qui, finalement, ne serait plus un quatrième cas. La démission de la ministre de la santé ; qui, au bout du compte, ne serait plus une démission.
> **Daniel Schneidermann, « Trois scandales », *Le Monde*, 27 novembre 2000, p. 2**

Les règles d'urgence, qui s'exercent de façon archétypale dans les journaux des chaînes de radio ou de télévision d'information en continu, conduisent à diffuser des informations encore hypothétiques. De même, dans la presse écrite il arrive que, faute de temps pour vérifier l'information, ou même pour seulement se poser la question de l'opportunité de publiciser une information non vérifiée, de nombreuses informations erronées soient

[18] Gilles Balbastre, « Journal d'un JRI ou les sherpas de l'info », *in* Alain Accardo (dir.) *Journalistes au quotidien. Outils pour une socioanalyse des pratiques journalistiques*, Bordeaux : Le Mascaret, 1995, p. 77-78.

publiées. La publication récurrente de rectificatifs dans la presse indique la relative fragilité des informations.

> « Les farines animales servent encore de nourriture pour les porcins et les volailles, mais elles ne sont plus administrées aux ovins, contrairement à ce que nous avons écrit par erreur dans un article sur les fabricants de farine animale (*Le Monde* du 5 avril). D'autre part, dans notre page sur les "énigmes" de la "vache folle" (*Le Monde* du 4 avril), il fallait lire : "les bovins atteints...", et non les ovins. »
>
> **« Rectificatifs – Farines animales », *Le Monde*, 6 avril 1996, p. 16**

> « Contrairement à ce que nous avons indiqué dans nos premières éditions du vendredi 11 août, les prévisions (…) concernant le nombre à venir des victimes britanniques de la variante de la maladie de Creutzfeldt-Jakob (vMCJ) ne se situent pas dans une fourchette comprise entre 63 000 et 136 000 mais entre 63 et 136 000 cas. »
>
> **« RECTIFICATIF Vache folle », *Le Monde*, 14 août 2000, p. 9**

Ces deux exemples (confusion ovins/bovins, erreur de lecture d'un chiffre dans un article scientifique) montrent des fautes d'inattention qui auraient sans doute été évitées si les journalistes n'avaient pas travaillé dans une certaine précipitation. Malgré leur trivialité, ces erreurs ne sont pas sans gravité. Il n'est en effet pas anodin qu'une erreur factuelle vienne multiplier par 10.000 l'estimation minimale du nombre de victimes humaines potentielles de la maladie de la « vache folle », dans un contexte très anxiogène, alors qu'il est désormais acquis que le bilan de la maladie est bien plus proche des 63 cas que des 63.000[19]. La seconde conséquence, sur la production de l'information, de cette urgence du travail journalistique est sans doute plus déterminante : **elle renforce les routines professionnelles[20], c'est-à-dire les pratiques récurrentes, qui permettent de domestiquer la grande imprévisibilité de la matière traitée qui, sans cela, rendrait matériellement impossible le travail journalistique**. Ces routines sont à la fois pratiques et intellectuelles[21]. Ainsi, pour être en mesure de produire de l'information dans les cadres temporels de la télévision ou de la radio (mais aussi de la presse écrite), les journalistes ont le plus souvent tendance à se tourner vers les mêmes sources (généralement officielles), à construire leurs sujets selon des formats éprouvés, à user des mêmes schémas explicatifs, à déployer les mêmes façons de mettre en forme les informations, etc. L'analyse stratégique de Jean Charron donne bien à voir la nécessité sociologique de telles routines :

---

[19] Comme on le verra par la suite, cette propriété du travail journalistique n'est pas sans importance sur le rapport aux médias des agents politiques et administratifs : accordant une grande attention à la représentation de leur action, ils font de la correction de ces erreurs (ou de ce qu'ils perçoivent comme tels) un véritable enjeu, qui consomme parfois beaucoup de temps ou d'autres ressources.

[20] Sur la médiatisation des événements de routine, voir Harvey Molotch et Marylin Lester, « Informer : une conduite délibérée. De l'usage stratégique des événements », *Réseaux*, 1996, n° 75, p. 23-39.

[21] Pour une description des routines professionnelles du journalisme de télévision, voir Jacques Siracusa, *Le JT, machine à décrire. Sociologie du travail des reporters à la télévision*, Bruxelles : De Boeck Université (Médias Recherches, Études), 2001, 299 p. Sur l'adaptation à l'urgence dans la division du travail dans les rédactions de presse écrite, voir Nicolas Hubé, *Qu'est-ce que l'actualité « politique » ? op. cit.*, 283- 417.

« C'est donc par un effort de standardisation des mécanismes de sélection, de collecte et de traitement de l'information – de sorte qu'il existe des réponses déterminées à apporter aux problèmes récurrents auxquels le journaliste est confronté – que l'organisation lutte contre l'incertitude de l'environnement, principalement en ce qui concerne la genèse des nouvelles. La routine n'est rien d'autre qu'un moyen de faciliter les choses, d'ordonner les éléments d'une situation pour en permettre un traitement rapide, d'éliminer le coût et le stress de l'indécision en organisant des réponses préétablies et quasi automatiques à la variété des problèmes auxquels les acteurs risquent de faire face dans des conditions normales. »[22]

La comparaison des journaux télévisés de 20h de TF1 et de France 2, le 21 mars 1996, permet d'observer le produit de ces routines. Elle révèle de fortes similitudes dans les façons de rendre compte de l'événement que constitue (pour les journalistes) l'annonce par les autorités britanniques de la transmissibilité à l'homme de la maladie de Creutzfeldt-Jakob. France 2 consacre trois sujets à l'ESB en ouverture de journal : un premier sujet de synthèse fait le point sur les événements des dernières heures (annonce du ministre Stephen Dorrell et premières mesures prises en France et au niveau de l'Union européenne) ; puis le journaliste médical de la rédaction présente les enjeux scientifiques de l'ESB ; et un reportage chez un éleveur breton, et dans un abattoir de Douai, en montre les conséquences « sur le terrain ». Sur TF1, le premier sujet revient aussi sur l'annonce du ministre britannique de la Santé et sur les mesures prises par le gouvernement britannique. Un deuxième reportage enquête sur les mesures prises en France. Puis un reportage revient sur l'état des recherches sur la maladie de la vache folle et ses points commun avec la maladie de Creutzfeldt-Jakob. Enfin, un reportage décrit la situation actuelle « en région » (en l'occurrence en Bretagne). Cette ressemblance n'est pas le fruit d'une action coordonnée entre ces deux réactions concurrentes. Elle est le produit des routines professionnelles : choix des « angles » pertinents pour couvrir cet événement (rappel des événements, éclairage sur les enjeux scientifiques, reportage « sur le terrain »), sélection des interlocuteurs (présentation et explication des décisions officielles, etc.)... Ces routines sont d'autant plus prégnantes que l'urgence est grande : dans la mesure où, en vertu de la logique de l'actualité, il est impensable de devoir attendre le lendemain pour rendre compte de cette annonce, le recours aux pratiques éprouvées, permettant de préparer plusieurs sujets en peu de temps, s'impose comme une évidence. Il faut aussi souligner que **les routines du travail journalistique sont également un élément structurant du rapport que les sources d'information entretiennent avec les journalistes**. Comme le note Jean Charron, « *du point de vue des sources politiques, la routine journalistique, parce qu'elle rend prévisible le comportement des journalistes, devient en quelque sorte un champ à partir duquel les sources politiques parviennent à exercer certaines formes*

[22] Jean Charron, *La production de l'actualité. Une analyse stratégique des relations entre la presse parlementaire et les autorités politiques*, Montréal : Boréal, 1990, p. 117.

d'influence sur la construction de l'actualité politique »[23]. La routine journalistique, dans la mesure où elle est anticipée et prise en compte par les agents politiques (mais aussi administratifs), peut donc structurer partiellement leurs pratiques de communication. **Enfin, saisie à l'échelle collective du champ, la temporalité courte du travail journalistique a pour troisième conséquence de contribuer fortement à définir le rythme de l'actualité**, c'est-à-dire « *la proximité temporelle des événements rapportés* »[24]. Le rythme du travail des journalistes définit largement la durée de vie d'une information. Comme le note Pierre Bourdieu, « *la temporalité même de la pratique journalistique qui, en obligeant à vivre et à penser au jour le jour et à valoriser une information en fonction de son actualité (…), favorise une sorte d'amnésie permanente qui est l'envers négatif de l'exaltation de la nouveauté et aussi une propension à juger les producteurs et les produits selon l'opposition du "nouveau" et du "dépassé"* »[25]. Ce rythme collectivement produit est un repère structurant de la pratique des journalistes (il leur faut être dans l'actualité, et non pas « à la traîne »). On peut aussi faire l'hypothèse qu'il peut l'être aussi pour des agents sociaux en dehors du champ journalistique. Les conditions pratiques au principe du cycle de vie d'un événement journalistique sont une donnée à prendre en compte pour les agents qui sont amenés à faire un usage stratégique de l'accès aux médias : les chances sont plus grandes d'y réussir si l'objet de la prise de position est encore à l'agenda journalistique[26]. Ce faisant, elle concourt (indirectement) à composer un rythme objectif dans la discussion sociale du problème.

La deuxième propriété structurante du travail journalistique, caractéristique du journalisme télévisé mais qui tend à se généraliser dans la presse écrite, concerne *les formats des produits journalistiques*, c'est-à-dire le temps (ou la place) dont dispose le journaliste pour un sujet. La tendance est au compactage des formats. Comme le remarque Gilles Balbastre, « *la tendance au sujet de plus en plus court (en moyenne 1 min 30) a pour conséquence que les sonores doivent être réduits (entre 10 et 15 s.).* »[27] Tout en confirmant ce constat de la prégnance des formats resserrés, Jacques Siracusa corrige l'impression d'une évolution historique vers un raccourcissement des sujets. À partir d'une analyse statistique sur la durée des sujets dans les journaux télévisés en 1956 et 1994, il montre que le format du reportage télévisuel se stabilise autour d'une minute trente, rendant plus rares les sujets plus

---

[23] Jean Charron, *La production de l'actualité. op. cit.*, p. 112.

[24] Jean Charron et Jean de Bonville, « Le paradigme du journalisme de communication : essai de définition », *Communication*, vol. 17, n° 2, 1996, p. 64.

[25] Pierre Bourdieu, « L'emprise du journalisme », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 101-102, 1994, p. 5.

[26] La nécessité de cette prise en compte de la temporalité du champ journalistique doit être nuancée en fonction des propriétés des agents s'efforçant d'accéder aux médias : plus un agent politique ou administratif a des ressources pour accéder aux médias et contribuer à définir l'agenda médiatique, moins il devra se plier au rythme du travail des journalistes.

[27] Gilles Balbastre, « Journal d'un JRI », *op. cit.*, 1995, p. 95.

longs (supérieurs à deux minutes) mais aussi plus courts (trente seconde environ)[28]. Ces règles de format pèsent sur le degré de complexité des informations qu'il est ainsi possible de donner. **En rendant extrêmement difficile le déploiement d'explications un tant soit peu détaillées, elles favorisent un discours journalistique dont la construction de sens repose sur le recours à un style péremptoire, ou même parfois émotionnel**. Cela se voit bien, par exemple, dans l'incident au cours d'un journal télévisé de France 2 et relaté par une journaliste du *Monde* :

> Prenons le journal de 20 heures de France 2, et le tango des vaches folles. Un pas en avant : les experts de Bruxelles préconisent le blocus de l'Angleterre. Un pas en arrière : les Anglais ne jugent pas utile d'abattre leurs vaches pour enrayer, autant que l'épidémie, la panique des consommateurs. L'idée était classique mais bonne, quand on n'y comprend plus rien, d'inviter un expert, chercheur au Centre national d'études vétérinaires et alimentaires de Maisons-Alfort. L'homme était agacé de la tempête médiatique qui finit par enrober toute l'affaire dans un nuage opaque. Il avait envie de parler science et raison. *Cela aurait, sans doute, été un peu plus compliqué que de répondre, comme si souvent, par "oui" ou par "non" aux questions pressées de Benoît Duquesne, le présentateur du journal. Il montra cet agacement, se révolta poliment, mais fermement, contre l'exercice absurde qui lui était imposé*. Il n'eut pas le loisir de faire autre chose. *On le congédia, avant même qu'il ait pu mettre deux ou trois idées debout, d'un absurde "merci beaucoup, monsieur le professeur, de toutes ces précisions". Il n'avait pas donné de précisions, il avait juste dit, parce qu'on insistait, qu'il continuait à manger du bœuf*. Mais le temps imparti s'était écoulé. La mine navrée du chercheur dit assez ce qu'il pensait de cette précipitation.
>
> **Agathe Logeart, « Temps », *Le Monde*, 27 mars 1996, p. 31**
> **[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse]**

Ce bref compte rendu de l'interview d'un vétérinaire au cours d'un journal télévisé donne bien à voir l'incompatibilité entre les exigences de la parole scientifique et les contraintes de format de la télévision, et la représentation particulière, dramatisée et centrée sur un point de vue de consommateur, du problème de la « vache folle » qui en découle. Les règles relatives aux formats rendent difficile de remettre une décision ou une déclaration en contexte ou d'expliquer les causes structurelles d'un événement. Cette réduction de l'information journalistique à l'énonciation d'un seul fait est particulièrement visible dans les deux seuls sujets du 20 mars 1996 qui évoquent la déclaration faite dans la même journée par le ministre britannique de la Santé. Au journal télévisé de TF1, un reportage d'une minute et demie est diffusé dès le début du journal (20h03) : il expose les mesures prises par le gouvernement britannique et présente quelque extraits de « micro-trottoir ». Dans le Huit et demi d'Arte, le sujet consiste en un commentaire en voix-off sur des images d'illustration qui précise simplement que le ministre britannique de la Santé a annoncé qu'il y aurait un lien entre la maladie de la « vache folle » et la maladie de Creutzfeldt-Jacob. Ces sujets donnent une information factuelle et dépouillée de tout élément explicatif : les décisions du gouvernement (ou ses refus de prendre des décisions) sont annoncées sans que ne soient

[28] Jacques Siracusa, *Le JT, machine à décrire, op. cit.*, p. 200-202.

précisés les tenants et les aboutissants. En dehors de la difficulté matérielle à réunir en quelques heures les éléments d'explication sur un sujet aussi complexe, le recours à un style plus descriptif qu'explicatif est aussi le produit de la croyance professionnelle des journalistes en vertu de laquelle les sujets doivent être courts de peur de perdre l'attention des spectateurs et de les conduire à zapper. Comme le note Arnaud Mercier, « *les journalistes invoquent rituellement le fait que le téléspectateur moyen ne peut tenir son attention plus d'une minute trente (…) Le taux d'attention étant supposé faible et très rapidement décroissant, il faut faire des sujets courts, obligation qui a le grand avantage de s'adapter parfaitement aux conditions temporelles de réalisation des sujets d'information télévisée.* »[29] Cette croyance traduit une conception très économique de l'information : derrière la peur de perdre l'attention des spectateurs, et donc les spectateurs eux-mêmes, c'est bien l'objectif de maximiser son audience qui guide *in fine* le travail journalistique. Cette propriété de l'information journalistique se retrouve aussi dans la presse écrite. Le compactage des formats est un des préceptes qui guident la fabrication des « nouvelles formules », tant pour la presse hebdomadaire que pour les quotidiens. La réduction de la longueur des articles vise à proposer une maquette supposée plus attractive pour le lectorat. Les contraintes de forme pèsent ici aussi sur l'information produite. Plus le journaliste doit « faire court », plus l'information se réduit au modèle descriptif du *lead* des dépêches d'agences. On peut faire l'hypothèse que ces règles du travail journalistique relatives aux formats peuvent elles aussi être anticipées par les sources d'information. C'est notamment le cas lorsque les messages qu'ils s'efforcent de promouvoir sont mis en forme de façon concise et directe afin d'éviter aux journalistes un long travail de réécriture ou de montage pour correspondre au format. L'exemple le plus typique est le *soundbite*, cette petite phrase de 30 secondes, bien tournée pour retenir l'attention, qui s'insère parfaitement dans un sujet de télévision ou de radio[30].

Une troisième règle générique structure le journalisme télévisuel, mais aussi celui de la presse écrite : il s'agit de *la nécessité d'illustrer l'information*. La télévision peut difficilement rendre compte d'une information sans prendre appui sur des images. La facture de deux sujets présentés dans le journal de M6 du 21 mars 1996, au lendemain de la déclaration du ministre britannique de la Santé, donne bien à voir cette propriété du travail journalistique de télévision, puisque les deux premiers sujets du journal, consacrés à l'ESB, sont des commentaires en voix-off sur image. Le premier sujet énonce, sur fond de vaches et d'étables, que le ministre de l'Agriculture français, Philippe Vasseur, a ordonné le matin-même la suspension des importations de viande bovine en provenance de Grande-Bretagne.

---

[29] Arnaud Mercier, *Le journal télévisé : politique de l'information et information politique*, Paris : Presses de Sciences Po, 1996, p. 177-178.

[30] Daniel C. Hallin, « Sound Bite News : Television Coverage of Elections, 1968-1988 », *Journal of Communication*, 1992, 42 (2), p. 5-24.

Le second reportage se demande, cette fois-ci sur des images de boucherie, si les consommateurs ont les moyens de vérifier la provenance de la viande qu'ils achètent et si le cheptel français est touché par la maladie. Bien que l'essentiel de l'information soit véhiculé par le commentaire sonore dit par le journaliste, le recours à des images en appui à ce texte est jugé nécessaire[31]. La règle du travail journalistique selon laquelle une information ne peut que difficilement, et exceptionnellement, être exposée oralement, sans image, repose largement sur la croyance qu'une information trop austère, et en l'occurrence, trop abstraite, ennuie les spectateurs et ne permet pas de maximiser l'audience. Sous certains aspects, l'ESB a pu générer des images bien faites pour correspondre aux exigences formelles de l'information télévisée, en offrant quelques illustrations saisissantes et particulièrement explicites[32], comme cette séquence utilisée dans de nombreux reportages télévisés montrant une vache glissant puis s'effondrant :

En ce sens, la mise à l'agenda journalistique de la « vache folle » a pu bénéficier du fait que cette maladie était, sous cet angle, perçue comme un bon sujet pour la télévision. Mais ce dernier constat doit être nuancé. D'une part, la nécessité de fournir des images nouvelles pour illustrer un sujet resté longtemps à l'agenda journalistique pose problème. Comme l'explique Jacques Bayle, rédacteur en chef de l'édition nationale du « 19-20 » de France 3, « *on n'aurait pas pu resservir chaque jour cette pauvre vache affaissée sur ses pattes arrière* »[33].

[31] Ce parti pris a d'ailleurs été poussé jusqu'au bout par le journal de M6 qui ne recourt pas à un présentateur : tous les commentaires sont superposés à des images.

[32] Les images les plus spectaculaires sont d'autant plus facilement retenues qu'elles permettent d'identifier immédiatement le fait dont traite le reportage. « La compréhension de la narration visuelle oblige le journaliste à choisir, parmi les séquences filmées, celles qui sont faciles à décrypter, qui n'occasionnent pas *a priori* de contresens. » Arnaud Mercier, *Le journal télévisé, op. cit.*, p. 153.

[33] Edgar Roskis, « La vache, le visible et le réel », *Le Monde*, 8 avril 1996, p. 20.

Tourner des images inédites occupe beaucoup du temps des reporters, au détriment du travail d'enquête à proprement parler.

> *« "Faire de l'image" devient de plus en plus la seule logique. (…) Cette priorité tend à l'emporter sur le but même du reportage qui est de donner une information, et pas uniquement celle que fournit l'image. »*[34]

D'autre part, les images télévisées ont le plus souvent une fonction plus illustrative qu'informative. Comme le note Arnaud Mercier, « *les images télévisées ont le plus souvent une valeur "monstrative" mais très rarement une valeur "dé-monstrative". La symbolisation iconique utilisée reste pauvre et se réduit à quelques figures imposées.* »[35] La recension, par un chroniqueur du *Monde,* des quelques types d'images associées à l'ESB le montre bien[36]. À chaque aspect du problème qui est abordé par les journalistes correspond un registre d'images illustratives routinières : les reportages sur les enjeux vétérinaires se font sur des images d'enclos, ceux sur les questions expérimentales utilisent des images tournées dans des laboratoires, ceux sur la gestion institutionnelle par les institutions européennes présentent des images de la Commission de Bruxelles, ceux sur la question de l'alimentation animale montrent des stocks de farine, ceux sur la gestion technique de la lutte contre l'épizootie présentent des scènes d'abattoir, ceux sur les enjeux économiques utilisent des images d'éleveurs ou de marchés à bestiaux et les sujets consuméristes enfin sont illustrés par les images de bouchers avec leurs clients. Dans le compte rendu qu'il fait d'une émission de télévision consacrée à la maladie de la « vache folle », un journaliste de presse écrite, spécialiste des questions de santé, décrit les quelques images de ce problème que la télévision parvient à produire, et suggère son incapacité à rendre compte d'un problème complexe.

> La télévision peut-elle mettre en scène et en images l'une des grandes affaires sanitaires, économiques, politiques et diplomatiques de cette fin de siècle ? (…)
> Structurée comme un gigantesque feuilleton, l'affaire de la vache folle a, pour l'essentiel, trouvé jusqu'à présent refuge dans la presse écrite. Depuis la fin du mois de mars et l'annonce faite par le gouvernement britannique d'un possible passage à l'homme de l'agent infectieux de l'encéphalopathie spongiforme bovine, la télévision n'a guère réussi à dépasser le stade de l'illustration. Carcasses animales transformées en farine, manifestations d'éleveurs, ministres de l'agriculture dévorant de la viande rouge, en direct, pour rassurer le peuple des consommateurs, les médias télévisuels ne sont guère parvenus à "saisir" le phénomène, ne montrant au total que quelques bribes du nouveau spectacle.
> **Jean Yves Nau, « La "vache folle" à "États d'urgence" », *Le Monde*, 23 octobre 1996, p. 30**

La nécessité d'illustrer un sujet et la difficulté à trouver des images produit un effet de sélection des sujets traités ou des cadrages retenus : elle interdit de fait certains sujets et en

[34] Gilles Balbastre, « Journal d'un JRI », *op. cit.*, p. 90.
[35] Arnaud Mercier, *Le journal télévisé, op. cit.*, p. 153-154.
[36] Edgar Roskis, « La vache, le visible et le réel », *Le Monde*, 8 avril 1996, p. 20.

valorise d'autres sur des critères plus formels que sur le fond. Elle rend en particulier quasi impossible l'explication d'un problème complexe. Ancien journaliste reporter d'images pour France 2, Gille Balbastre explique bien l'incapacité de la télévision de rendre compte de phénomènes abstraits :

> *« En règle générale, la télévision sort peu d'affaires, comparée à la presse écrite, (Rainbow Warrior, sang contaminé, financement des partis, etc.). (…) En dehors du fait que la télévision est excessivement attentiste, il existe certaines raisons d'ordre technique qui pourraient expliquer ce retard de réaction. Par exemple la difficulté à illustrer un sujet est un handicap qui peut retarder la divulgation d'une affaire. D'autre part, un journaliste en télé n'évoquera l'existence de certains documents que s'il peut les montrer à l'image. Il n'est pas toujours évident de trouver des interlocuteurs qui veulent bien parler devant une caméra, même en contre-jour ou avec le visage mosaïqué (alors qu'il est courant pour un journaliste de presse écrite de citer un interlocuteur tout en préservant son anonymat). Par contre, il est à noter qu'une affaire ne devient vraiment une affaire que si elle est reprise par la télévision et de préférence par le "20h". »*[37]

Certains aspects du problème de l'ESB ne peuvent être restitués par les médias audiovisuels en raison des conditions matérielles de production de l'information. Ainsi, au cours du mois qui a suivi l'annonce de la transmissibilité à l'homme de l'ESB, aucun sujet d'un journal d'une chaîne hertzienne ne fait le point sur les causes structurelles de l'épizootie : dérégulation du marché des farines animales, productivisme agricole, etc. Les rares sujets sur les causes de la maladie portent sur des explications scientifiques (le rapport entre l'ESB et la MCJ) ou sur les responsabilités des autorités britanniques. À l'inverse, d'autres aspects du problème de la « vache folle » sont plus facilement et fréquemment représentés dans les journaux télévisés dans la mesure où ils se prêtent plus facilement à la règle d'illustration. On peut par exemple faire l'hypothèse que la focalisation de l'attention médiatique sur la question de l'embargo des produits bovins britanniques ou sur l'abattage des troupeaux où un animal malade est détecté s'explique en partie par la possibilité de mettre en image ces mesures (notamment par des reportages sur les contrôles aux frontières ou les buchers sur lesquels sont détruits les animaux tués).

La prégnance, dans la pratique journalistique, de cette règle de l'illustration, surtout quand elle est associée à celles de l'urgence et du format, se manifeste par une insistance sur les aspects les plus simples et les plus « symboliques », voire les plus spectaculaires, du problème de la « vache folle ». **Ces modes de production de l'information journalistique sont sans doute une des causes des principales propriétés de la représentation médiatique de l'ESB : sa dramatisation et sa focalisation sur un cadrage sanitaire du problème**. La réception au sein du champ journalistique des premières images d'une victime française du

[37] Gilles Balbastre, « Journal d'un JRI », *op. cit.*, p. 121.

variant de la maladie de Creutzfeldt-Jakob lié à l'ESB est révélatrice de ce double phénomène. Lors d'une émission spéciale diffusée le 6 novembre 2000 sur M6, un reportage montre l'agonie d'un homme de 19 ans[38]. Le nombre de commentaires dans les journaux du surlendemain montre à quel point ce genre d'images, particulièrement dramatiques, font « événement », pour les journalistes. Ces images ont d'autant plus de valeur journalistique qu'elles permettent d'illustrer un problème majeur et ancien de l'agenda médiatique. Elles sont d'autant plus « efficaces » que l'exhibition de la souffrance « parle d'elle-même » : elles sont un indicateur considéré comme « évident » de la gravité du problème. L'impressionnant jeu de reprises de cette émission, qui réalise le *scoop* consistant à diffuser les premières images d'un malade français du variant de la maladie de Creutzfeldt-Jakob, montre à quel point ces règles, purement techniques, de la production de l'information journalistique sont structurantes des pratiques professionnelles. On peut ainsi faire l'hypothèse que ces règles d'illustration, qui existent aussi dans la presse écrite, comme le montre par exemple la place plus importante accordée aux photographies dans les nouvelles formules des quotidiens ou des magazines, peuvent être l'objet d'anticipation par les sources d'information déployant des stratégies d'accès aux médias : un agent ou un problème social a d'autant plus de chance d'être médiatisé qu'il fournit, en même temps que le message qu'il cherche à promouvoir, les éléments d'illustration correspondants aux critères professionnels des journalistes. Par exemple, l'annonce ministérielle d'une décision est souvent mise en scène par un déplacement du ministre « sur le terrain », c'est-à-dire dans un lieu symbolisant les politiques publiques annoncées, ou dans une conférence de presse au cours de laquelle les journalistes peuvent réaliser des images du ministre en « décideur ».

Occupant, au cours des années 1990, une position dominante dans le champ journalistique, en raison notamment de sa forte diffusion et de sa puissance commerciale, la télévision fonctionne selon des règles pratiques qui tendent à devenir, par un jeu complexe et progressif d'imitation, une référence dans tout l'univers professionnel : les règles d'urgence, de format et d'image s'observent – avec plus ou moins d'acuité – dans d'autres médias. **Ces régularités très visibles laissent la possibilité aux sources d'information qui cherchent à accéder aux médias d'ajuster leurs stratégies aux routines journalistiques et de maximiser leurs chances de rencontrer l'intérêt de certains journalistes**.

[38] Pour une présentation de cette émission, et une analyse des cadrages que proposent ses reportages et de sa réception dans le champ journalistique, voir l'encadré 1.8, dans le chapitre 1.

B. La presse écrite généraliste entre crise économique et mutations professionnelles

À l'inverse, **les règles pratiques qui caractérisent une partie du journalisme de presse écrite (pour dire vite, la presse généraliste dite « de qualité »[39]) semblent devenir moins structurantes dans le champ journalistique**. Cette évolution structurelle s'observe par exemple dans le fait que la domination symbolique de quelques titres – *Le Monde* mais aussi *Le Figaro* – apparaît diminuée[40], même si elle persiste, en raison notamment de l'héritage historique : l'évidence avec laquelle ils incarnent la définition de l'excellence professionnelle semble faiblir, si bien que leurs pratiques servent moins systématiquement de modèle. La transformation de la presse écrite en France, et en particulier de l'espace de la presse quotidienne nationale, s'explique par des difficultés économiques, mais elle renvoie plus généralement à une longue évolution interne de ce sous-espace du champ journalistique.

Sur la période étudiée, la crise économique de la presse écrite se caractérise à la fois par une baisse des ventes[41] et des ressources publicitaires[42]. Confrontée à un recul de sa diffusion, mais aussi de son prestige en tant qu'entreprise de presse, elle perd de son influence dans le champ journalistique. Mais ces évolutions économiques n'expliquent que partiellement et indirectement l'évolution des pratiques de la presse écrite et de sa position dans le champ journalistique. Pour ne pas succomber à ce réductionnisme économique, un détour historique plus long, apte à rendre compte de facteurs culturels et politiques, est nécessaire.

Sans prétendre écrire ici une histoire (même cursive) du champ journalistique, il faut fournir quelques éléments saillants pour rendre intelligible la spécificité de l'état de ce sous-champ, où l'on observe **un triple mouvement, plus ou moins prononcé, de professionnalisation, de dépolitisation et « commercialisation »**[43]. Pour résumer, il s'agit de

---

[39] Les grands journaux populaires (*Le Parisien*, *France-Soir*) ou la presse régionale sont moins directement concernés par ces analyses.

[40] « *Le Monde* n'occupe plus une position aussi dominante au sein du champ journalistique. Fragilisé économiquement par la concurrence, le journal l'est aussi sur un plan symbolique puisqu'il exerce dans une moindre mesure son magistère auprès des pairs. » Eugénie Saïtta, « *Le Monde*, vingt ans après », *Réseaux*, 2005, n° 131, p. 192.

[41] Entre 1993 et 1998, la presse quotidienne nationale d'information générale et politique (*Le Monde*, *Le Figaro*, *Libération*, *France-Soir*, *La Croix* et *L'Humanité*) enregistre un recul de 5% de sa diffusion totale payée, passant d'une vente de 1.320.592 exemplaires par jour en 1993 à 1.272.354 exemplaires en 1998. Voir Daniel Junqua, *La presse, le citoyen et l'argent*, Paris : Gallimard (Folio Actuel – *Le Monde*), 1999, p. 49-87 (chiffres cités p. 62).

[42] « La presse s'est trouvée confrontée au début des années 1990 à une récession publicitaire qui a particulièrement frappé les quotidiens nationaux. Selon le Service juridique et technique de l'information (SJTI), ces journaux ont perdu 1,3 milliards de francs [200 millions d'euros] de recettes publicitaires entre 1990 (4,3 milliard) et 1995 (3 milliards). Celles-ci représentaient globalement 53,8% du chiffre d'affaire total en 1990. Elles ne comptaient plus que pour 40,6% en 1995. » Daniel Junqua, *La presse, le citoyen et l'argent*, *op. cit.*, p. 67-68.

[43] Un tel cadrage historique est esquissé dans un article écrit avec Ivan Chupin : « Jalons pour une sociologie historique des interdépendances du journalisme à d'autres univers sociaux », *in* Ivan Chupin et Jérémie Nollet (dir.), *Journalisme et dépendance*, Paris : L'Harmattan (Cahiers politiques), 2006, p. 15-36. Une analyse, beaucoup

mettre en lumière la spécificité historique du sous-espace de la presse écrite nationale et généraliste dans les années 1990 en le comparant à un état antérieur du champ, tel qu'il a pu exister (avec d'importantes variations, il est vrai) à la fin du XIXe siècle et dans la première moitié du XXe siècle, et même, dans une certaine mesure jusqu'aux années 1970-1980. Une datation précise n'a d'ailleurs guère de sens, et importe finalement peu : resituer le champ journalistique dans un temps long vise surtout à montrer qu'il s'est successivement caractérisé, de façon idéal-typique, par deux modes de régulation du champ (c'est-à-dire le principe de hiérarchisation des pratiques et des médias) mais aussi par deux « idéologies professionnelles », c'est-à-dire deux définitions légitimes du métier de journaliste[44]. L'hypothèse principale est que **le principe fondamental de la pratique journalistique, notamment dans le sous-champ de la presse écrite, est passé de la notion de pluralisme à celle d'objectivité**. Ces deux types idéaux du mode de régulation du champ journalistique français stylisent les transformations de l'ensemble des relations sociales d'interdépendances dans lequel est inséré tout journaliste : relations avec ses pairs (confrères et concurrents) mais aussi ses sources d'informations, ses publics et sa hiérarchie (et notamment les propriétaires de l'entreprise de presse pour laquelle il travaille).

De la naissance de la presse jusqu'à la seconde guerre mondiale, voire jusqu'aux années 1970 (avec d'énormes variations au fil des décennies), a prévalu un mode de fonctionnement du sous-champ de la presse généraliste (et plus exactement de son pôle « intellectuel ») fondé sur la notion de pluralisme[45]. La définition de l'excellence journalistique, qui y réglait les relations de concurrence entre les journalistes et y structurait la définition légitime du métier, était centrée sur le débat d'idées. Elle se distinguait ce faisant des pratiques plus commerciales de la presse populaire. Cette logique du pluralisme s'explique largement par les origines du journalisme en France, comme excroissance des activités politiques et littéraires[46]. La fonction et le fonctionnement des journaux se comprennent alors par leur dépendance organique à une entreprise politique (un parti, un notable) ou religieuse[47] : ils en tirent leurs ressources et en constituent un moyen d'action (un instrument de publicisation).

---

plus ambitieuse théoriquement, de ces mutations du journalisme, est développée par Jean Charron et Jean de Bonville dans leur article « Le paradigme du journalisme de communication », *op. cit.*, p. 51-97, et dans l'ouvrage, dirigé avec Colette Brin, *Nature et transformation du journalisme, Théories et recherches empiriques*, Montréal : Presses de l'Université de Laval, 2004, 454 p.

[44] Ce qui renvoie à un ensemble de valeurs propres à la profession, à la façon de l'exercer, à son rôle dans la société, ses pratiques, ses interdits.

[45] Pour une histoire de la presse sur cette période, voir Christophe Charle, *La siècle de la presse (1830-1939)*, Paris : Seuil (L'univers historique), 2004, 399 p.

[46] Thomas Ferenczi, *L'invention du journalisme en France*, Paris : Plon, 1993, 275 p.

[47] Quelques titres de presse d'opinion, qui survivent aujourd'hui, témoignent du mode de fonctionnement du champ journalistique lors de cette période : *L'Humanité* (fondée par Jean Jaurès en 1904), *La Croix* (fondée en 1880) et *Le Figaro* (fondé en 1854).

Dans ce mode de fonctionnement du journalisme, où la relation de faits prend sens dans le cadre d'une confrontation de visions du monde (politiques, religieuses…), la distanciation des journalistes et de leurs sources n'existe guère. Les relations avec les pairs se jouent sur le mode de la concurrence idéologique, c'est-à-dire d'une lutte sur la pertinence de la vision du monde. Du point de vue de la relation au public, cela se traduit par le fait que les journalistes s'adressent à un public ciblé, restreint[48] et « croyant ». S'adressant à un groupe social particulier, dont ils défendent peu ou prou la vision du monde, voire les intérêts, ils s'expriment en fonction d'un point de vue particulier, c'est-à-dire d'un ensemble de valeurs pesant notamment sur la hiérarchisation des problèmes et des informations. Dans cette économie du champ journalistique, la neutralité est structurale : si elle ne fait pas sens à l'échelle d'un journal, elle se réalise dans l'existence d'une diversité de points de vue à l'échelle de l'ensemble du champ journalistique. Jean-Gustave Padioleau décrit ainsi ce mode de fonctionnement du champ journalistique :

> *« Le journalisme d'opinion formule des jugements explicites dictés par une idéologie politique plus ou moins stable ou cohérente ; il tire sa légitimité du principe de la concurrence des idées chères à l'idéologie libérale de l'information, et par suite de l'acceptation de ce principe dans les sociétés pluralistes-oligarchiques le journaliste n'est pas requis d'invoquer une expertise justifiant sa prise de parole. Aux yeux des chroniqueurs d'opinion, les nouvelles ont de l'importance dans la mesure où elles permettent d'illustrer des idées : les nouvelles sont des occasions pour émettre un point de vue. Dans ce contexte, la première rationalité de l'action est de convaincre des publics indifférents ou hostiles, ou encore de renforcer les croyances d'une audience déjà acquise aux idées formulées. »*[49]

Cette conception du journalisme ne peut suffire à rendre du compte du fonctionnement du sous-champ de la presse écrite sur la longue période. À côté de ce journalisme d'opinion se développe une presse populaire, commerciale et dépolitisée à fort tirage[50] qui prend son essor dès la fin du XIXe siècle. Se met ainsi en place la « *structure duale du champ journalistique* » : à un pôle commercial constitué des « *médias à grande diffusion [qui] fabriquent à grande échelle des produits standardisés conçus pour répondre à une demande externe préexistante* »[51] s'oppose un pôle intellectuel plus ou moins politisé.

---

[48] Ne serait-ce que par les capitaux culturels et économiques que requièrent, de façon encore plus discriminante qu'aujourd'hui, la consommation de la presse.

[49] Jean-Gustave Padioleau, « Systèmes d'interaction et rhétoriques journalistiques », *op. cit.*, p. 277.

[50] Voir notamment l'analyse des recettes commerciales de *Paris-Soir*, dans Christophe Charle, *Le siècle de la presse*, *op. cit.*, p. 263-266.

[51] Patrick Champagne, « La double dépendance. Quelques remarques sur les rapports entre les champs politique, économique et journalistique », *Hermès*, n° 17-18, 1995, p. 223.

Au gré d'un processus non linéaire[52], **cette structure a évolué dans le sens d'un renforcement du pôle commercial et d'un affaiblissement corrélatif du pôle intellectuel. Cette lente évolution s'est traduite par une nouvelle définition de l'excellence journalistique, fondée sur la notion d'objectivité, c'est-à-dire sur la dépolitisation des contenus**. Ce nouvel état du champ journalistique se traduit par un effondrement économique de la presse d'opinion, liée à des entreprises politiques, au profit de journaux dont l'existence dépend de leur appartenance à des entreprises de presse : si elles n'ont jamais été absentes, les exigences économiques de rentabilité (maximisation des ventes du journal et de la publicité) deviennent de plus en plus structurantes de la pratique journalistique, notamment en comparaison des préoccupations idéologiques. Cette évolution longue et complexe s'explique autant par des mutations économiques que par les transformations du champ politique. Les ressources issues de la vente des journaux et surtout de la publicité permettent de s'autonomiser d'organisations politiques qui, en raison de l'évolution de la compétition politique, ont moins besoin des instruments que constituaient les journaux partisans. La différenciation des champs politiques et journalistiques associée à l'emprise croissante de l'objectif de rentabilité économique génère une nouvelle idéologie professionnelle du journalisme, bâtie autour de la notion d'objectivité. Cela correspond à un mouvement de professionnalisation du journalisme, c'est-à-dire de définition du métier en fonction de valeurs et de savoir-faire spécifiques. La collecte d'informations suit des règles propres et n'a pas d'autre finalité qu'elle-même. « *On considère que le journalisme peut produire une représentation juste et universellement acceptable de la réalité, à la condition qu'il épouse et respecte des normes professionnelles et techniques rigoureuses dans l'observation des événements et dans le montage des nouvelles* »[53]. Dépolitisée, l'information s'adresse à un public universel, ce qui est perçu comme la condition de la maximisation des ventes. Les relations de concurrence entre pairs sont régies par ces critères de professionnalité : la différenciation interne selon les points de vue politiques s'atténue. Cette homogénéisation progressive des contenus, sous l'effet de normes professionnelles de plus en plus largement partagées, se voit bien dans l'évolution éditoriale des newsmagazines : créés sur des principes politiques ou intellectuels, *L'Express* ou *le Nouvel Observateur* adoptent progressivement les mêmes recettes éditoriales, inspirés de principes marketing, et produisent des contenus relativement similaires, comme le montrent par exemple les « Unes » largement interchangeables qui s'étalent sur les kiosques à journaux[54]. Cette

---

[52] On pense notamment à la parenthèse historique qu'a été le retour de la presse d'opinion à la Libération, avec la politisation des journaux issus de la Résistance.

[53] Jean Charron et Jean de Bonville, « Le paradigme du journalisme de communication », *op. cit.*, p. 72.

[54] Sur cet exemple, voir Dominique Marchetti, *Contribution à une sociologie des transformations du champ journalistique*, *op. cit.*, p. 146 suiv. et Nicolas Kaciaf, *Les métamorphoses des pages* politique, *op. cit.*, p. 494-498.

professionnalisation se traduit par un développement des règles d'objectivité, lié à deux dynamiques différentes. D'une part, la rhétorique journalistique accorde une place de plus en plus importante à l'affichage de l'impartialité (par exemple avec la mise en scène de l'égalité des temps de parole). D'autre part, elle marque l'autonomie à l'égard des sources (usage des citations pour rendre compte de jugements de valeur, cantonnement des prises de position explicites à des rubriques spécifiquement dédiées et identifiées comme telles, recours à des sources officielles jugées fiables…)[55].

Cette règle de l'objectivité se manifeste notamment dans le point de vue sur le monde social que propose le journalisme d'expertise critique, tel que l'a décrit Jean-Gustave Padioleau :

> *« La rhétorique de l'expertise critique expose les éléments d'un problème, elle insère des données factuelles parfois même détaillées avec soin, elle introduit ici et là des conclusions d'études ou des déclarations de personnalités reconnues socialement comme des experts. (…) Les jugements accompagnés de données factuelles apparaissent dépouillés du caractère saillant des propos d'opinion. »*[56]

Cette définition de la neutralité et du sérieux de l'information tend à faire figure de référence à l'échelle de la profession[57]. Cette posture de surplomb permet d'entretenir un discours critique sans prendre position sur le fond des problèmes. Une logique comparable s'observe avec le journalisme d'investigation. La forme d'engagement qu'il présuppose permet d'énoncer une critique sans prendre position (politiquement) sur le fond du dossier : dénoncer des scandales revient à mettre en cause les gouvernants pour des fautes commises concernant les façons d'agir et non à évaluer les finalités de l'action publique[58]. Ces modèles journalistiques de l'expertise critique ou de l'investigation, actuellement dominants dans

---

[55] Gaye Tuchman, « Objectivity as Strategic Ritual: An Examination of Newsmen's Notions of Objectivity », *The American Journal of Sociology*, Vol. 77, No. 4 (Jan., 1972), p. 660-679.

[56] Jean-Gustave Padioleau, « Systèmes d'interaction et rhétoriques journalistiques », *op. cit.*, p. 277 .

[57] Il faut toutefois noter que ce modèle tend à s'effriter dans certains sous-espaces spécialisés du champ journalistique. Par exemple, l'expertise sur les enjeux politiques, porte de plus en plus sur les stratégies des agents impliqués dans ces enjeux, plutôt que sur les problèmes eux-mêmes. « Attachés à décrire quotidiennement les stratégies des compétiteurs pour l'occupation des positions de pouvoir, toujours attirés par les rivalités de personnes, dans la crainte perpétuelle de « rater » ce qu'un confrère aurait pu déceler dans la posture de tel ou tel professionnel, les journalistes politiques en arrivent à « oublier » que la politique, dans un sens moins restrictif, est aussi fait de programmes ou de politiques publiques qui pourraient susciter tout autant analyses, comparaisons, reportages, notamment pour en situer les usages et effets pratiques. » Jean-Baptiste Legavre, « Les journalistes politiques : des spécialistes du jeu politique », *in* Frédérique Matonti, *La démobilisation politique*, Paris : La Dispute (Pratiques Politiques), 2005, p. 118.

[58] Jean-Marie Charon estime ainsi que « le journalisme d'investigation n'est pas aujourd'hui porteur d'une problématique intellectuelle, politique et professionnelle complexe et sophistiquée. Il s'appuie en fait sur une vision de la démocratie moderne qui serait basée sur trois grands principes que sont la transparence, la régulation et le contrôle. » Jean-Marie Charon « Le journalisme d'investigation et la recherche d'une nouvelle légitimité », *Hermès*, n° 35, 3003, p. 142.

l'espace de la presse écrite[59], ne se comprennent qu'en fonction des mutations structurelles du champ journalistique : si la lutte pour la vérité dans le champ journalistique ne réside plus dans la justesse du positionnement politique du journal, mais dans la prétention à l'universalité de la vision du monde qui est donnée dans le journal, garantie par des technologies sociales de la neutralité, induisant notamment une représentation dépolitisée du monde social, c'est bien parce que la prise de distance des journalistes avec le jeu politique s'est imposée comme une nécessité, en raison notamment des enjeux de rentabilité économique qui travaillent le champ journalistique avec une intensité accrue depuis quelques décennies. L'émergence de ces pratiques journalistiques ne se réduit toutefois pas à des déterminismes économiques. Elle répond aussi, et peut-être surtout, à des enjeux professionnels internes au champ journalistique. Ces pratiques sont de plus en plus perçues comme des modèles d'excellence professionnelle. Les journaux qui les mettent en œuvre le plus systématiquement (*Libération*, *Le Figaro*, mais surtout *Le Monde*) bénéficient d'une grande légitimité interne dans le champ journalistique et leur prestige rebondit sur les informations dont ils traitent. Une information à laquelle *Le Monde* accorde une bonne place est souvent considérée comme fiable et importante, si bien que d'autres institutions du champ journalistique la reprennent[60]. La reconnaissance professionnelle du journalisme d'expertise critique ou du journalisme d'investigation confère ainsi aux titres les plus prestigieux de la presse écrite une importance dans les mécanismes de la production de l'information qui excède l'influence liée à leur lectorat.

Pour en terminer avec les principales propriétés de l'espace du journalisme de presse écrite, et en particulier de son pôle « intellectuel », il faut souligner la place croissante des règles pratiques liées aux enjeux commerciaux, plus caractéristiques de la presse populaire ou du journalisme télévisuel. Cette évolution touche aussi bien la presse magazine généraliste[61], que la presse quotidienne régionale ou nationale, dont la multiplication des « nouvelles formules » est faite de recettes destinées à retenir l'audience, reprenant notamment les règles de format et d'illustration. Ainsi, le mouvement de compactage des formats et de valorisation des aspects visuels touche aussi la presse écrite. Il apparaît clairement dans les efforts concernant la mise en page plus attractive des journaux, comme le donne à voir par exemple la page de *Libération* reproduite ci-dessous, où le texte de l'article n'occupe que la moitié de l'espace :

---

[59] Le magistère symbolique, pour ne pas dire moral, du *Monde* auprès des pairs est sans doute la meilleure preuve de cette hiérarchie interne des pratiques journalistiques.

[60] Dominique Marchetti, *Contribution à une sociologie des transformations du champ journalistique, op. cit.*, p. 153-158

[61] Plus généralement, sur la presse magazine (d'information généraliste et spécialisée), voir Jean-Marie Charon, « La presse magazine. Un média à part entière ? », *Réseaux*, 2001 (1), n° 105, p. 53-78.

ECONOMIE

LA GAULE DIT ENCORE NON AU BŒUF D'ALBION

Pour Bruxelles, ce refus unilatéral de lever l'embargo est illégal.

LIBÉRATION

Vache folle: «Le risque n'est pas totalement maîtrisé»

Pour les experts français, le cheptel britannique n'est pas encore sûr.

***Libération*, 2 octobre 1999, p. 27**

Le titre principal est en très gros caractères. Le texte est fractionné en deux cours articles aux angles bien distincts. Une illustration couvre un tiers de la page. Ces innovations pratiques, que l'on peut rattacher aux règles de format et d'illustration, sont destinées à rendre la lecture plus facile et plus attrayante. On les retrouve de façon exemplaire à la « Une » du journal, comme le montre Patrick Champagne :

> *« L'enjeu que représente la première page d'un journal comme* Le Monde *s'est trouvé en outre amplifié par le changement de maquette qui est intervenu en janvier 1995. Dans l'ancienne maquette, qui était pratiquement celle des origines, la première page comportait plusieurs titres, sur une, deux ou trois colonnes, selon l'importance intrinsèque de l'information. Ces titres, très caractéristiques, étaient à la fois longs et factuels, le titrage court, "simpliste" et "accrocheur" sur cinq colonnes, qui est celui de la presse populaire, étant explicitement refusé. Seuls, les événements politiques majeurs pouvaient conduire à un titrage sur quatre ou cinq colonnes, ce titrage exceptionnel correspondant alors à un événement lui-même jugé exceptionnel. Mais même ces titres exceptionnels sur cinq colonnes se voulaient "sobres" et loin de la recherche d'effets commerciaux (susciter l'achat du journal, par exemple en excitant artificiellement la curiosité des lecteurs). La nouvelle maquette, qui impose une "lecture horizontale" du journal (par opposition à la lecture verticale, en colonnes, de la maquette précédente qui serait devenue "vieillotte" et "obsolète"), intègre en fait l'impératif économique de vente propre à la presse populaire en imposant désormais chaque jour un seul titre à la "une" du journal, celui-ci devant être court, conçu pour attirer l'œil du passant. Le titre qui impose le sujet du jour est imprimé sur les affichettes publicitaires que le quotidien désormais diffuse abondamment sur les points de vente de la presse. Mais du même coup, chaque jour implique, du fait de la maquette, son événement majeur. Ce qui conduit parfois, comme dans la presse populaire, à surtitrer sur des*

sujets mineurs ou à donner de l'importance durant vingt-quatre heures, à des faits marginaux érigés pour l'occasion en problèmes de société. »[62]

Ces innovations formelles se fondent sur la croyance dans la faible attention des lecteurs : l'objectif de maximiser l'audience impose ainsi de fortes contraintes pratiques aux journalistes. De façon plus générale, **le journalisme de presse écrite se caractérise sur la période étudiée par un mouvement de généralisation des pratiques et des représentations propres au pôle commercial du champ journalistique (la télévision et la presse populaire). Cela se traduit par la centralité de la valeur d'objectivité et des recettes issues du marketing, qui conduisent à une certaine dépolitisation et une homogénéisation des contenus.**

C. *Les relations entre médias comme facteurs sociaux de l'homogénéisation de l'information journalistique*

La relative homogénéité des contenus journalistiques relatifs à la « vache folle », qui est particulièrement forte dans les périodes de « crise » et de forte attention journalistique où la représentation du problème, de ses causes, de ses responsables et même de ses solutions est assez largement consensuelle, ne s'explique pas seulement par la tendance au rapprochement des pratiques entre les différents médias. Elle tient aussi, et sans doute surtout, aux modalités spécifiques des relations entre les agents et les institutions du champ journalistique. **Les rapports de coopération et ceux de concurrence se traduisent par une tendance à la reprise des mêmes informations par un grand nombre de médias, ce qui conduit à une manière de consécration d'un événement par la logique d'ensemble du champ journalistique et notamment des médias généralistes**. L'arrivée d'un problème sur l'agenda médiatique est le produit complexe de plusieurs dynamiques au sein du champ journalistique. **En plus du pouvoir d'amplification de la télévision et du pouvoir de consécration de quelques journaux de référence (*Le Monde*, *Le Figaro*, *Libération*), deux autres « mécanismes » méritent d'être signalés qui concourent à imposer comme évidents certains problèmes sociaux : l'importance fonctionnelle des agences de presse et les modalités de la concurrence journalistique prenant les formes d'une imitation**.

Le plus puissant de ces phénomènes est sans aucun doute le rôle déterminant des agences de presse, et en particulier de l'AFP, dans la définition de l'actualité. L'usage de leurs dépêches est omniprésent dans le travail journalistique, quels que soient les médias si bien qu'ils occupent une place centrale dans le fonctionnement du champ journalistique. La plupart des rédactions de la presse écrite ou audiovisuelle sont abonnées à l'AFP. Les

---

[62] Patrick Champagne, « Le médiateur entre deux *Monde*. Transformation du champ médiatique et gestion du capital journalistique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 131-132, 2000, p. 24.

dépêches d'agence informent les journalistes sur un événement qui vient de survenir (*via* les « urgents »[63]). Elles servent notamment à hiérarchiser les commandes faites aux reporters lors des conférences de rédaction à la télévision[64], à construire les flashes d'information des radios, à remplir les pages « Informations générales » de la presse quotidienne régionale, etc. Par ailleurs, l'AFP jouit d'un fort crédit lié au sérieux des informations diffusées. Comme le note Éric Lagneau, « *la fiabilité des informations délivrées est sans conteste la principale richesse commerciale et professionnelle des agences mondiales d'information, le fondement de leur réputation et de leur crédibilité* »[65]. La puissance fonctionnelle de l'AFP et la légitimité professionnelle dont elle dispose dans le champ journalistique lui confèrent un fort pouvoir de consécration interne. Sa définition de l'information du jour est assez largement reprise dans de nombreux autres médias. « *La fonction de grossistes de l'information, en amont de la chaîne de fabrication des nouvelles, amène en effet ces "médias des médias" à jouer un rôle essentiel dans l'alimentation de l'ensemble du système médiatique. (…) Les agences exercent ainsi une fonction d'agenda pour les médias en les alertant sur les événements ou sujets qui méritent leur attention et en opérant en amont un premier tri dans le flux événementiel* »[66]. Les agences de presse, et l'AFP en premier lieu, concourent puissamment à définir « l'actualité » du jour, mais aussi les cadrages pertinents sur un événement, en attribuant une valeur journalistique aux informations. Elle met aussi en avant des sources d'information : les interlocuteurs de l'AFP sont souvent sollicités par d'autres journalistes pour la réalisation de sujets que la dépêche AFP a inspirés. Ainsi, la couverture par l'AFP d'une information est une condition nécessaire pour une reprise plus large par les concurrents. La puissance de ce phénomène se donne à voir *a contrario* dans le cas d'une révélation journalistique qui ne prend pas. En mai 1996, *le Monde* a en effet repris une information dévoilée par *Le Canard Enchaîné* qui présentait toutes les propriétés pour intéresser fortement dans le champ journalistique :

> En France, des bovins dont les carcasses auraient dû être détruites dans le cadre des mesures de prévention contre l'épidémie de "vache folle" ont quand même fini sur les étals de boucher, affirme *Le Canard enchaîné* dans son édition du 8 mai. L'hebdomadaire satirique, qui s'appuie sur une note d'information ministérielle reçue par certains vétérinaires, relève que la méthode radicale n'a été

[63] Ce sont de très courtes dépêches, qui annoncent promptement et en quelques lignes un fait que la rédaction de l'AFP estime particulièrement important. Il est ainsi destiné à attirer l'attention des rédactions sur un « événement » important de l'actualité. Il est suivant dans les minutes ou les heures qui suivent de dépêches plus détaillées.

[64] Gilles Balbastre indique ainsi qu'une « dépêche AFP équivaut pour nos chefs à une quasi-certitude quant à la teneur de l'information. On nous demande rarement de vérifier l'information en question, si ce n'est pour la confirmer. Il nous est très difficile d'atténuer l'importance d'une dépêche (…) Le fait de remettre en cause une dépêche AFP peut être interprété par un chef de Paris comme une façon de chercher à « tirer au flanc ». » Gilles Balbastre, « Journal d'un JRI », *op. cit.*, p. 66.

[65] Éric Lagneau, « Le style agencier et ses déclinaisons thématiques. L'exemple des journalistes de l'Agence France Presse », *Réseaux*, n° 111, 2002, p. 69.

[66] *Ibid.*, p. 61.

appliquée qu'à partir de mai 1994. Pour cinq des seize troupeaux abattus entre 1991 et 1995, les bêtes d'apparence saine n'ont pas été incinérées, mais traitées "comme en Grande-Bretagne", c'est-à-dire vendues après élimination des viscères et du système nerveux.

« En France, des révélations du "Canard enchaîné" », *Le Monde*, 9 mai 1996, p. 4

Cette information aurait pu avoir un fort retentissement : la dénonciation implicite d'une négligence des services de l'État correspond bien aux schèmes de la *newsworthiness* (i.e. du sens pratique de la valeur journalistique des nouvelles)[67] et aurait pu rencontrer l'intérêt de nombreux journalistes. Mais elle n'est en fait guère reprise. *Le Monde* ne lui consacre qu'un modeste encadré, et les agences AFP ou *Reuters* ne diffusent pas de dépêche sur ce thème. L'information passe finalement inaperçue. On voit ainsi sur quelles modalités repose la construction collective de l'importance d'une information. Il ne suffit pas qu'elle soit « sortie » par un titre pour faire événement : l'absence de reprise par les agences de presse la condamne à l'inexistence médiatique. Les agences jouent ainsi un rôle décisif, au sein du champ journalistique : en donnant une forte visibilité interne à certains faits (ceux qui font l'objet d'un « urgent ») et en n'en retenant pas certains autres, elles contribuent à une certaine homogénéisation de l'information produite par le champ journalistique.

L'homogénéisation de l'information, qui tend à focaliser l'attention d'une grande partie des médias sur les mêmes événements et à produire une représentation journalistique très consensuelle des problèmes sociaux, est aussi générée par les formes mêmes que prend la concurrence entre agents du champ journalistique. Pierre Bourdieu, par sa formule devenue fameuse de « *circulation circulaire de l'information* »[68], met ainsi en évidence que « *la concurrence incite à exercer une surveillance permanente (…) sur les activités des concurrents, afin de profiter de leurs échecs, en évitant leurs erreurs, et de contrecarrer leurs succès, en essayant d'emprunter les instruments supposés de leur réussite, thèmes de numéros spéciaux qu'on se sent tenu de reprendre, livre encensés par d'autres et dont "on ne peut pas ne pas parler", invités qu'il faut avoir, sujets qu'on doit "couvrir" parce que d'autres les ont découverts, et même journalistes qu'on se dispute, autant pour empêcher les concurrents de les avoir que par désir réel de les posséder. C'est ainsi que, en ce domaine comme en d'autres, la concurrence, loin d'être automatiquement génératrice d'originalité et de diversité, tend souvent à favoriser l'uniformité de l'offre.* »[69]

La concurrence interne se manifeste le plus souvent par une obsession des « ratages » (une information oubliée mais donnée par les concurrents) qui conduit à surveiller le travail des confrères. Ainsi, il est rituel dans les rédactions de commencer la journée, avant la conférence du matin, par la lecture des journaux concurrents pour vérifier s'ils ont donné des

[67] Voir chapitre 1.

[68] Pierre Bourdieu, *Sur la télévision*, Paris : Liber, 1996, p. 22.

[69] Pierre Bourdieu, « L'emprise du journalisme », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 101-102, mars 1994, p. 5.

informations qui leur auraient échappées ou s'ils ont traité les mêmes faits avec des angles plus pertinents au regard des critères de la *newsworthiness*. De même, les journaux télévisés du midi et du soir, ou la sortie du *Monde* en début d'après-midi sont autant de repères qui comptent dans la pratique quotidienne d'un grand nombre de journalistes généralistes. Il s'agit à chaque fois de voir comment les concurrents traitent de l'actualité et, éventuellement, de s'en inspirer. « *L'importance que revêt pour nombre de gens de presse le fait de respecter la règle de non-dépassement par la concurrence – leur intégration professionnelle et la reconnaissance par leurs supérieurs sont souvent en jeu – permet d'expliquer la constitution d'un front de l'actualité relativement unifié, avec les effets de redondance, d'auto-renforcement et de spectacularité qui y sont attachés* »[70]. La focalisation de l'attention médiatique sur la suppression du bœuf du menu des cantines scolaires, au cours du mois de novembre 2000, illustre bien ce phénomène. Si ces mesures sont, selon certains agents[71], plutôt anecdotiques au regard du risque sanitaire, elles donnent lieu à un mouvement généralisé de reprises dans le champ journalistique. L'AFP publie une première dépêche sur ce thème le 2 novembre 2000[72]. *Libération* lui consacre un article le 3 novembre[73], *Le Monde* et *Le Figaro* mentionnent le phénomène le 6 novembre[74] : ce qui aurait pu n'être qu'une simple illustration du climat de peur collective que les journalistes voient alors en France ne modifiant pas fondamentalement les données du problème de la « vache folle » devient un véritable problème dans le problème. Cet exemple trouve bien à s'expliquer par les mécanismes de concurrence interne que décrit Patrick Champagne dans son article sur l'ESB :

> *« La presse fabrique son propre marché, dans la mesure où le processus qu'elle déclenche tend à s'auto-alimenter : en suscitant l'inquiétude parmi la population, les médias créent une demande d'information et de précision. Aucun support de presse ne peut, dans un tel contexte, ignorer le sujet durant la période de crise. De plus, la logique de la surenchère conduit les journalistes à rechercher toujours "plus" (on va faire, par exemple, des reportages sur les produits de beauté, même si c'est pour conclure qu'il n'y a rien à craindre de ce côté), et à en "rajouter" (les articles mettent en avant les hypothèses les plus inquiétantes, quitte à démentir par la suite). »*[75]

---

[70] Cyril Lemieux, *Mauvaise presse. Une sociologie compréhensive du travail journalistique et de ses critiques*, Paris : Métailié, 2000, p. 411-412.

[71] C'est par exemple le point de vue de Jean Glavany, qui était alors le ministre de l'Agriculture : « une atmosphère plus sereine aurait sans doute permis à ces maires de faire progresser les choses : en améliorant, par exemple, les politiques des achats publics destinés à la restauration collective, en exigeant la plus grande transparence possible, en réclamant l'origine géographique et la race des bœufs proposés aux responsables des cantines » (*La politique folle*, Paris : Grasset, 2001, p. 119). Par ailleurs ce type de mesure, présenté comme un fait nouveau, a déjà été pris en 1996 (*Le Monde* 29 mars 1996, p. 32).

[72] « Cantines scolaires: l'interdiction du bœuf s'étend dans Paris », *AFP Fil général*, 2 novembre 2000, 18h44.

[73] Alain Auffray, « À Paris, des cantines scolaires privées de bifteck », *Libération*, 3 novembre 2000, p. 17.

[74] « Des cantines scolaires annoncent le retrait de la viande de bœuf de leurs menus », *Le Monde*, 6 novembre 2000, p. 10 et Patrice Lanoy, « Vache folle : le spectre de l'action judiciaire », *Le Figaro*, 6 novembre 2000, p. 12.

[75] Patrick Champagne, « L'affaire de la "vache folle" », *op. cit.*, p. 281.

Ces mécanismes de concurrence et de reprise au sein du champ journalistique, particulièrement puissants lorsque la « vache folle » est perçue comme un sujet de première importance, ont tendance à générer une très forte homogénéité de l'information et à accentuer une représentation dramatisante du problème. Dans ces périodes de « crise », la production de l'information est davantage influencée par ces logiques plus autonomes du champ journalistique : la définition des problèmes est plus nettement tributaire des logiques collectives du champ et tend ainsi à échapper aux sources d'information habituellement dominantes sur ce sujet. Dans de tels contextes, les représentations du problème de l'ESB et des solutions politiques varient peu selon les médias, et notamment selon la ligne politique des journaux. Ce phénomène s'observe bien sûr au printemps 1996 et à l'automne 2000. Mais les prises de position médiatiques autour du refus français de lever l'embargo sur le bœuf britannique, à l'automne 1999, suite à l'injonction de l'Union européenne, sont aussi d'une remarquable unanimité, comme le montrent les extraits de presse ci-dessous :

EN DÉCIDANT de lever, dès le 1er août, l'embargo qui frappait les viandes bovines britanniques, l'Union européenne s'est révélée incapable de mener correctement à son terme la gestion de la crise de l'ESB (encéphalopathie spongiforme bovine, ou maladie de la "vache folle").
Quarante mois après avoir, solennellement, décrété cet embargo, alors même que les plus grandes incertitudes demeurent quant à l'éradication de la maladie bovine et au risque de contamination humaine, Bruxelles a, fort curieusement, accepté d'en finir avec une mesure qui avait le mérite de fournir le maximum de garanties sanitaires aux consommateurs européens.

Jean-Yves Nau, « "Vache folle" - incohérences bruxelloises », *Le Monde*, 5 août 1999

Retour prématuré du bœuf britannique dans les assiettes
Selon les médecins et les associations de consommateurs, le risque de contamination de la viande n'est pas écarté.

Catherine Coroller, « EVENEMENT - L'embargo sur la vache folle est en partie levé aujourd'hui », *Libération*, 2 août 1999

La France est complètement isolée sur le dossier de la "vache folle". Les quatorze autres gouvernements européens sont en effet décidés à accepter la reprise des exportations de bœuf britannique. Même l'Allemagne, qui tergiversait, est rentrée dans le rang. La France est la seule et la presse populaire britannique, dont les croisades francophobes sont une grande spécialité, peut partir sur le sentier de la guerre. Juridiquement, la France a évidemment tort. Politiquement, elle n'en a pas moins tout à fait raison. Nous avons vocation a être condamnés et sanctionnés. Et cependant, comment un gouvernement démocratique pourrait-il réagir autrement que le nôtre ? À partir du moment où nos propres scientifiques expriment des doutes sur les risques sanitaires encourus, il va de soi que le gouvernement doit en tenir compte. La France est obligée de se montrer résolue et joue d'ailleurs la montre.
Alain Duhamel, RTL (cité dans *Le Monde* du 7 octobre 1999)
Décryptage. Le bœuf anglais est recalé pour la seconde fois aux frontières de la France. Au nom d'une stricte application du principe de précaution.
Nullement protectionniste, le refus de la France de lever l'embargo sur le bœuf britannique mérite de faire "jurisprudence" pour le règlement de certains conflits relatifs à la sécurité alimentaire.

Gérard Le Puill, « La santé publique prévaut sur le commerce », *L'Humanité*, 10 décembre 1999

Le statu quo actuel est, à la fois la meilleure et la pire des situations. La meilleure, parce qu'elle affirme la primauté du principe de précaution. La pire, parce qu'elle pousse chacun à se replier sur la

culture nationale et éloigne les perspectives d'élaboration sereine d'une doctrine sanitaire européenne dans le domaine de l'alimentation.

Jean-Francis Pécresse, « Des trous potentiels dans l'embargo français », *Les Échos*, 10-11 décembre 1999, p. 12

Lorsque la maladie de la « vache folle » accède massivement à l'agenda médiatique, le champ journalistique est très peu clivé sur le fond du problème. **Les points de vue divergents (ceux d'agents du champ administratif ou du secteur des politiques alimentaires principalement) sont peu repris. Cela tient en partie aux logiques sociales qui conduisent à produire une information uniforme : homogénéisation des contenus en raison des formes de la concurrence au sein du champ journalistique et du poids fonctionnel des agences de presse, mais aussi pouvoir de consécration interne de la presse écrite (et notamment de ses titres les plus prestigieux) et amplification externe de ces cadrages par la télévision.** Tous ces mécanismes conduisent à focaliser l'attention médiatique sur un nombre limité de problèmes (et de façons de voir ce problème) et donc à produire un effet de fermeture à l'égard d'autres enjeux. L'impact médiatique de l'annonce faite par le ministre Stephen Dorrell de la transmission à l'homme de l'ESB sous la forme de la maladie de Creutzfeldt-Jakob est sans doute la meilleure illustration de ces logiques sociales de fonctionnement du champ journalistique (voir encadré 2.1.).

➢ **Encadré 2.1. La médiatisation de la déclaration du 20 mars 1996 : comment la « vache folle » est devenue un événement.**

L'annonce faite par le ministre britannique de la Santé, Stephen Dorrell, selon laquelle il existerait un lien entre la maladie de Creutzfeldt-Jakob et l'encéphalopathie spongiforme bovine propulse la maladie de la « vache folle » à la « une » des journaux pour de longues semaines et plonge l'Europe dans une profonde « crise » sanitaire. Malgré l'évidence avec laquelle il s'impose, au point d'être unanimement considéré comme un « tournant » dans l'histoire de la maladie de la « vache folle », la force de cet événement s'explique sans doute autant par les logiques du champ journalistique que par ses seules propriétés. Cette déclaration ministérielle n'apporte en effet pas d'éléments fondamentalement nouveaux, ni ne s'appuie sur des certitudes scientifiques nouvelles. Rien ne le prédestinait à un tel retentissement médiatique, politique ou économique. Comme le note Patrick Champagne :

« Si ce qui peut faire événement est en partie prévisible, il reste une part d'incertitude qui intrigue les journalistes eux-mêmes. Ils savent tous par expérience que, comme ils disent, ils ne sont jamais sûrs que la "mayonnaise prenne" et que tel fait deviendra effectivement un événement, c'est-à-dire sera considéré comme tel par la quasi-totalité de la presse, soit parce que d'autres faits occupent déjà cette place enviée et rare, soit parce qu'il manque quelque chose pour que la presse s'intéresse de concert à un même fait d'actualité. (….) S'agissant des risques de transmission à l'homme de

l'encéphalopathie spongiforme bovine, il faudra attendre une déclaration aux Communes d'un ministre anglais pour que le risque qui était connu dès 1990 devienne un événement. »[76]

Si cette annonce produit un puissant effet de mise en « crise », c'est en raison de la conjonction de quelques phénomènes au sein du champ journalistique. D'une part, elle correspond parfaitement aux critères journalistiques de la *newsworthiness*. Elle bénéficie d'abord du crédit qu'a auprès des journalistes une information officielle : l'information donnée par un ministre apparaît plus fiable et sérieuse que la même, livrée quelques temps auparavant par d'autres sources. L'intérêt journalistique pour cette annonce est d'autant plus fort qu'elle est faite à un haut niveau politique, ce qui correspond bien à la tendance des journalistes de représenter la politique au prisme des quelques personnages les plus importants. Elle offre par ailleurs un rebondissement spectaculaire (le changement de la position officielle britannique sur la transmissibilité de l'ESB à l'homme) à propos d'un sujet qui intéresse les journalistes dans la mesure où il tient déjà une bonne place dans les médias.

D'autre part, la consécration de cet événement est assurée par une large reprise de l'information. Rapidement relayée par l'AFP[77] et *Reuters*[78], l'information est vite diffusée sur les chaînes de radio et de télévision. Ainsi, un premier sujet y est consacré le soir même (le 20 mars) dans le journal de TF1, malgré le très court délai pour le préparer. Ce passage dans le journal télévisé le plus regardé de France, avec une bonne place dans la hiérarchie de l'information, concourt à accréditer auprès des journalistes que l'information est importante. Cette impression est confirmée par la publication le lendemain[79] d'un dossier, composé de deux articles et d'une chronologie, en dernière page du *Monde* (celle dédiée aux dernières nouvelles, à l'heure du bouclage) et surtout par la « une » que le journal lui consacre. Après le journal de TF1 et la « Une » du *Monde*, l'événement s'impose comme une évidence. Il fait l'ouverture de tous les journaux télévisés le 21 mars au soir, et se retrouve en bonne place dans les quotidiens du 22 mars au matin[80].

Cet état historique de la division du travail journalistique, où quelques institutions jouent un rôle décisif dans la consécration des événements, tant auprès du grand public (poids des journaux télévisés des chaînes généralistes) que des pairs journalistes (anoblissement d'un sujet par les titres les plus prestigieux de la presse écrite, large diffusion interne par les agences de presse…), est largement connu et anticipé par les agents (politiques notamment) qui cherchent à agir sur le terrain médiatique. Par exemple, le conseiller en communication d'un ministre peut traiter différemment les journalistes des médias les plus influents au regard de ces logiques (*Le Monde*, *Libération*, *Le Figaro*, *Les Échos*,

---

[76] Patrick Champagne, « L'événement comme enjeu », *Réseaux*, 18 (100), 2000, p. 416.

[77] « Vache folle: Londres admet un lien possible avec la maladie de Creutzfeldt-Jakob », *AFP Fil Général*, 20/03/96, 18h27.

[78] « La vache folle se transmettrait à l'homme », *Reuters*, 20 mars 1996, 20h55.

[79] *Le Monde* daté du 22 mars 1996, sorti le 21 mars dans l'après-midi.

[80] *Libération* fait par exemple de cette annonce et de ses premières conséquences son « événement » du jour (c'est-à-dire le thème longuement développé dans les premières pages du journal).

l'AFP) qu'il accepte au téléphone, invite à déjeuner ou convie à des réunions exclusives avec les conseillers du ministre, et les autres (presse professionnelle, journaux à tirage plus modeste…) qu'il traite avec moins de diligence[81]. De même, la télévision est souvent la cible principale des stratégies de communication des agents politiques, parce qu'ils savent que son impact sur le grand public, mais aussi sur le champ journalistique, est déterminant. Ils s'obligent alors à prendre en compte ses règles pratiques (urgence, formats courts, illustration…).

§2. Le poids des contraintes économiques dans les pratiques journalistiques

En plus de la structuration des règles pratiques de production de l'information plus ou moins spécifiques aux médias qui peuplent le champ journalistique, le fonctionnement de celui-ci dépend aussi de règles plus générales encore, même si leur intensité varie selon les fractions du champ concerné. Comme l'a montré Patrick Champagne[82], le fonctionnement du champ journalistique est toujours plus ou moins structuré par l'emprise qu'exercent sur lui le champ politique et les enjeux économiques (c'est-à-dire à la fois commerciaux, industriels et publicitaires). La prise de distance aux enjeux politiques des pratiques journalistiques se fait le plus souvent au prix d'une plus grande prégnance des enjeux commerciaux, si bien que « *l'histoire du journalisme pourrait bien être, pour une grande part, l'histoire d'une impossible autonomie, ou si l'on veut s'exprimer de façon moins pessimiste, l'histoire sans fin d'une autonomie toujours à reconquérir parce que toujours menacée* »[83].

Dans l'état du champ journalistique qui prévaut dans les années 1990, ce sont les enjeux économiques qui structurent le plus fortement les pratiques journalistiques[84]. L'objectif des pages qui suivent est de décrire, de façon très générale[85], les modalités qu'ils prennent dans la pratique journalistique, au-delà des dénonciations imprécises du « pouvoir » de « l'argent » sur les médias. Pour résumer, **dans la période étudiée, l'information est largement travaillée comme une activité économique comme une autre, au sens où les**

---

[81] Dominique Marine, « Le "on" et le "off" ou les fausses confidences », *in* Alain Accardo (dir.) *Journalistes au quotidien. Outils pour une socioanalyse des pratiques journalistiques*, Bordeaux : Le Mascaret, 1995, p. 239-240.

[82] Patrick Champagne, « La double dépendance », *op. cit.*, p. 215-229.

[83] *Ibid.*, p. 218.

[84] À la différence de la seconde moitié du XIXe siècle ou de la Libération, les médias français sont très largement libérés des logiques partisanes. De plus, la tutelle étatique, particulièrement forte sur la télévision dans les années 1950-1960, est nettement affaiblie depuis les années 1980. Voir Ivan Chupin et Jérémie Nollet « Jalons pour une sociologie historique des interdépendances du journalisme », *op. cit.*, p. 15-36.

[85] Il faudrait pouvoir spécifier ces analyses en fonction des positions occupées dans le champ journalistique. Ces enjeux économiques ne se posent pas exactement dans les mêmes termes ni avec la même intensité dans les chaînes de télévision généraliste, dans une locale de la presse quotidienne régionale ou dans un magazine de presse spécialisée. Mais, faute de pouvoir consacrer de trop nombreuses pages à ces nuances, il est possible de dégager quelques tendances communes.

valeurs et les pratiques propres au journalisme tendent à se dissoudre dans les exigences de rentabilité. Délestés de leurs fonctions politiques, les médias deviennent un secteur industriel caractérisé par un puissant mouvement de concentration et par l'intervention d'opérateurs économiques étrangers au monde du journalisme (à l'opposé des « patrons de presse » journalistes comme Robert Hersant) : les titres de presse et les chaînes audiovisuelles tendent à devenir des marques parmi de nombreuses autres au sein de vastes groupes de communication (voire d'industrie culturelle) où l'information ne tient qu'une place secondaire[86]. Comme le note Daniel Junqua, « *les journaux sont ainsi devenus des marchandises, passant de main en main, au gré des humeurs ou des changements de stratégie des gestionnaires qui n'ont même pas pour excuse, comme Prouvost en son temps, d'avoir la passion de la presse.* »[87]

Cette analyse macroscopique ne dit toutefois pas comment les logiques économiques liées à ces enjeux commerciaux pèsent sur les activités journalistiques. Il faut en particulier se garder de réduire cette situation de forte industrialisation du champ journalistique à l'exercice d'un contrôle politique de ces groupes dans le fonctionnement des rédactions[88]. Si l'appartenance de la plupart des journaux à des groupes industriels pèse sur la production de l'information, c'est qu'elle fait peser des contraintes matérielles sur les pratiques et sur les contenus journalistiques ainsi produits. Concrètement, **cette structure économique du journalisme se manifeste dans la pratique des journalistes par une règle**[89] **de « rentabilité » de l'information**[90], c'est-à-dire une information dont la diffusion permette de maximiser les revenus sur les deux marchés de l'audience et de la publicité (A.) et dont la production minimise les coûts de fabrication (B.).

A. *Les exigences de rentabilité de l'information sur les deux marchés de l'audience et de la publicité*

Contrairement à une représentation commune qui identifie à la seule course effrénée à l'audience l'exigence de maximisation des revenus des médias, celle-ci se réalise en fait sur

---

[86] Ainsi, les deux principaux groupes de communication français dans les années 1990 sont passés sous le contrôle d'industriels sans lien avec la presse : Hachette appartient alors à Jean-Luc Lagardère (industrie de l'armement) et Havas à Jean-Marie Messier (Compagnie générale des eaux).

[87] Daniel Junqua, *La presse, le citoyen et l'argent*, *op. cit.*, p.220. Sur la situation économique du champ journalistique français dans les années 1990, on lira avec intérêt son cinquième chapitre (« l'argent sauveur et corrupteur », p. 179-228).

[88] Si de tels cas d'interventionnisme existent bel et bien (mais sans doute de façon ponctuelle), ils fonctionnent comme un problème écran : spectaculaires mais relativement exceptionnels, ils empêchent de voir l'ordinaire de l'emprise économique sur le champ journalistique.

[89] Ici comme ailleurs, le terme de règle est à entendre au sens de régularité des pratiques observées, et non de réglementation (explicite ou non) qui s'impose de l'extérieur aux journalistes.

[90] Dominique Augey, « Les journalistes : petits maillons au bout de la chaîne industrielle », *Hermès*, n° 35, 2003, p. 73-79.

deux marchés principaux[91] : celui des publics (ventes des journaux, audience des chaînes de télévision ou de radio), mais aussi, et peut-être surtout, celui de la publicité. Ces deux marchés sont distincts mais ils sont interdépendants : pour vendre une page de publicité très cher à un annonceur, il faut avoir de lecteurs, nombreux ou ciblés avec précision pour répondre aux demandes des annonceurs spécialisés. Comme le notent Jean Charron et Jean de Bonville, « *dans les discours publics qu'ils tiennent à propos de leurs activités, les responsables des médias d'information s'emploient à entretenir l'idée selon laquelle leur activité économique essentielle consiste à vendre des contenus journalistiques à des consommateurs. Pourtant, le plus souvent, cette prétention ne correspond pas à la réalité, puisque la plupart des entreprises de presse tirent la majeure partie, parfois la totalité, de leurs revenus de la publicité. Leur activité économique essentielle ne consiste donc pas à vendre des contenus à des consommateurs, mais bien à vendre aux annonceurs l'attention des consommateurs.* »[92]

Cette double contrainte économique ne s'exerce pas à l'état brut : il est très rare que les journalistes agissent directement pour maximiser leurs ventes ou leurs recettes publicitaires. « *Une explication par l'intérêt commercial pur et simple, si elle n'est bien sûr pas dénuée de tout fondement, reste trop grossière (c'est-à-dire trop externe) pour que les professionnels des médias y reconnaissent leurs propres raisonnements pratiques* »[93]. Pour reprendre la question de Cyril Lemieux, il faut donc se demander : « *de quelle façon les journalistes se plient-ils à la visée commerciale ?* »[94] Ces contraintes d'audience sont transfigurées selon les logiques du travail journalistique dans des croyances professionnelles, qui se déclinent elles-mêmes en une série de recettes pratiques.

---

[91] Jean Charron et Jean de Bonville estiment même que « le processus de production et de distribution de l'information journalistique, tel qu'on le connaît aujourd'hui, place les agents (entreprises de presse et journalistes) en concurrence sur plusieurs marchés à la fois : a) le marché des annonceurs, d'où provient la majeure partie des revenus des entreprises de presse ; b) le marché des consommateurs, qu'il faut attirer en grand nombre puisque les revenus publicitaires en dépendent ; c) le marché des sources, auprès desquelles les journalistes se procurent les matériaux nécessaires à la production de l'information ; d) le marché financier, auprès desquels les entreprises de presse obtiennent les capitaux nécessaires à leur développement et à leur expansion, et finalement, e) le marché professionnel, auprès duquel les journalistes cherchent à obtenir la reconnaissance des pairs et, éventuellement, prestige et renommée. ». De ces cinq formes de concurrence, seules les deux premières paraissent relever de l'emprise du champ économique sur les pratiques journalistiques : le marché des sources et le marché professionnel renvoient aux logiques internes des pratiques journalistiques, tandis que le marché financier n'a, comme on l'a précisé plus haut, de conséquences sur ces pratiques que par la médiation des deux premiers marchés (en faisant peser des exigences de rentabilité). Jean Charron et Jean de Bonville, « Le journalisme et le marché : de la concurrence à l'hyperconcurrence », *in* Jean Charron et Jean de Bonville (dir.), *Nature et transformation du journalisme*, *op. cit.*, p. 277.

[92] *Ibid.*, p. 281.

[93] Cyril Lemieux, *Mauvaise presse*, *op. cit.*, p. 401.

[94] *Ibid.*, p. 394.

Le fondement de cette croyance journalistique réside dans l'évidence que l'excellence professionnelle consiste à anticiper les attentes (supposées) des publics et s'efforcer de les combler.

> *« Parce qu'elles engagent dans son fonctionnement des fonds financiers de plus en plus importants, les émissions doivent avoir une rentabilité économique à court terme et tendent à être conçues à partir des attentes immédiates supposées du public (déduites notamment des taux d'audience constatés antérieurement). (…) Forme transfigurée et euphémisée du pouvoir politique, le pouvoir économique est en fait, ici, beaucoup plus efficace, puisqu'il passe par les mécanismes anonymes du marché et met, dans la tête même de chaque producteur de télévision, actuel ou potentiel, comme principe régulateur et critère de jugement pertinent, celui qui mesure la valeur de toutes choses au nombre de gens qui l'approuvent. »*[95]

La règle de maximisation de la diffusion de leur média est ainsi structurante de certains schèmes de pensée journalistiques. Mais cette façon de concevoir les arbitrages pratiques des journalistes (hiérarchisation de l'information, définition des formats, etc.) est tellement routinisée, voire naturalisée, qu'elle n'est pas pensée comme un calcul économique. Reformulé (et repensé) selon les catégories issues de la pratique journalistique, ce précepte prend la forme d'un truisme souvent énoncé dans la profession : « *le premier devoir d'un journaliste est d'être lu* »[96]. Pour anticiper les attentes déjà-là du public, et donc produire une information « vendeuse » ou « attrayante », les journalistes ont recours à deux formes de connaissance des attentes du public. Il s'agit d'une part de s'en remettre aux verdicts issus du marketing[97]. Les attentes du public quant à la forme et au fond du journal sont alors connues par diverses enquêtes qualitatives ou quantitatives. Ces pratiques, utilisées d'abord dans la presse spécialisée et dans les médias audiovisuels, gagnent progressivement les fractions plus autonomes du champ journalistique au point de transformer la définition-même du métier.

> *« Le marketing de l'information, qui prend appui sur des études poussées des publics cibles, conduit les journalistes à accepter l'idée d'une "co-production" des messages par le public. Dans ce nouveau rapport au public, le magistère s'inverse : le journaliste ne prétend plus décider ce que le peuple doit savoir : bien au contraire, les experts en marketing s'emploient à sonder le*

---

[95] Patrick Champagne, « La loi des grands nombres. Mesures de l'audience et représentation politique du public », *Actes de la recherche en sciences sociales*, mars 1994, n° 101-102, p. 15 et p. 18.

[96] Cette formulation est tirée de Patrick Champagne, « Le journalisme à l'économie », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 131-132, 2000 p. 5.

[97] Sur rôle des consultants qui diffusent ces savoirs dans les entreprises de presse, voir Marie Brandewinder, *Le journalisme et les consultants : le conseil médias dans les entreprises de presse,* Thèse de doctorat de science politique, IEP de Rennes, 2009. On pourra lire notamment « Le rôle du *consulting* dans la presse française », journée d'étude du REJ organisée par le GRIPIC (Celsa) et le CRAPE, 1er juin 2007.

public et pressent les journalistes de se mettre à l'écoute du lecteur/auditeur/téléspectateur, de "se mettre à son niveau". »[98]

D'autre part, la « connaissance » des attentes du public procède d'une sorte d'évidence de ce qui intéresse les lecteurs ou les spectateurs. Ce sens pratique semble être une universalisation par les journalistes de leurs propres attentes ou celles qu'ils ont pu observer dans leur entourage. Pensant, par une manière d'ethnocentrisme, que ce qui les intéresse est aussi ce qui intéresse leurs lecteurs, les journalistes ont tendance à se laisser inspirer par leurs préoccupations ou leur propre expérience. On peut ainsi faire l'hypothèse qu'il y a un lien entre le fort intérêt journalistique pour la question de la « vache folle » (et ses implications pour les consommateurs, que l'on observe par exemple dans les dossiers des hebdomadaires sur le thème « peut-on manger sans risque ? ») et le rapport sanitaire à l'alimentation, dont on sait qu'il est socialement situé dans les régions de l'espace social où se situent les journalistes (capital culturel et capital économique élevés)[99]. Une déclinaison particulière de cette part d'ethnocentrisme au fondement des croyances professionnelles des journalistes réside dans le fait de tenir comme évident que l'actualité d'un événement est un critère décisif de son intérêt. En raison de leur profession, la perception du quotidien que se font les journalistes est largement constituée de ce qui fait l'actualité dans les médias, qu'ils consomment abondamment (lectures de plusieurs journaux, écoute quasi permanente de la télévision ou de la radio…). Dans ce contexte, le moindre rebondissement d'un problème déjà dans l'actualité apparaît comme un micro-événement digne d'intérêt (pour tout le monde). Universalisant leur rapport à l'information, ils confèrent ainsi « spontanément » un supplément d'intérêt à un sujet qui est déjà dans l'actualité : ses développements, même secondaires, ont donc plus de chance d'être relayés.

Cette croyance professionnelle dans la nécessité d'anticiper les attentes (supposées) du public se réalise dans un ensemble de dispositifs, voire de recettes, qui donnent à voir les attentes qui sont ainsi prêtées au public. Quelques pratiques routinières sont omniprésentes dans les rédactions, qui permettent de produire des contenus « vendeurs », aptes à capter l'intérêt des publics recherchés. Elles expliquent une grande partie des schèmes journalistiques analysés dans le chapitre 1. **Le premier de ces préceptes est la *limitation des coûts cognitifs de l'accès à l'information* afin de ne pas en interdire la consommation par un large public**. En d'autres termes, il s'agit de « faire simple », tant au niveau du champ lexical employé que du degré de complexité des explications mobilisées, et même du choix des sujets traités, afin de ne pas perdre l'attention des publics les moins dotés en capital culturel. Ce raisonnement apparaît bien dans les propos de ce journaliste :

---

[98] Jean Charron et Jean de Bonville, « Le paradigme du journalisme de communication », *op. cit.*, p. 83.
[99] Pierre Bourdieu, *La Distinction. Critique sociale du jugement*, Paris, Minuit, 1979, p. 205-222.

> Vous n'avez pas des gens en France qui sont habitués à lire des journaux et donc mon problème, qui n'est pas le problème des Allemands ou des Anglais, c'est qu'en permanence je dois me dire "qu'est-ce que les gens vont comprendre de ce que j'ai écrit ?". Je suis forcé de me dire "ils ne vont pas comprendre grand-chose", donc j'essaie d'être le plus simple possible, mais parfois au détriment de la vérité, parce que la simplification à outrance aboutit parfois, non pas à des contre-vérités, mais à prendre des aises avec la vérité.
>
> **Correspondant d'un quotidien français à Bruxelles**
> **(Entretien réalisé par Thomas Alam en 2001)**

Se caler ainsi sur « le niveau » supposé des publics les moins compétents se traduit notamment par des efforts d'écriture qui correspondent aux règles pratiques analysées précédemment : compactage des formats, nécessité d'illustrer les sujets (et même bannissement des sujets trop abstraits), recours à des explications par des relations de causalité et de responsabilité simples (individualisantes, moralisantes)…

> *« Pour retenir le consommateur et lui assurer une gratification immédiate, on s'emploie à diminuer le niveau de compétence requis pour "lire" l'actualité : les sujets sont choisis en conséquence et morcelés en de courts récits, simples et clos parce que complets en eux-mêmes et répondant aux schémas culturels du consommateur. »*[100]

Une autre manifestation de la même préoccupation de correspondre aux attentes du public réside dans le développement d'une *information de service*, parfois très proche du consumérisme. L'intention (qui n'est pas toujours aussi explicite) est d'intéresser les publics en ramenant les problèmes économiques, politiques ou sociaux aux aspects par lesquels ils touchent les plus immédiatement dans leur vie quotidienne. Les pratiques journalistiques semblent chercher ainsi à faire preuve de « proximité »[101], c'est-à-dire à rapprocher le contenu du journal des préoccupations quotidiennes des lecteurs. Pour ce faire, les reportages mettent en scène les préoccupations des consommateurs, en allant les interroger sur les lieux de consommation (les marchés, etc.). De nombreux reportages télévisés ont été réalisés sous cet angle. Par exemple, le Vingt-heures de TF1 du 23 mars 1996 diffuse un sujet tourné au marché Quintet de Paris afin de voir si la consommation de viande bovine a baissé. Dans le journal de France-2 du 27 mars 1996, un reportage s'inquiète des conséquences de la « crise » dans les restaurants universitaires et interroge des étudiants. Sur la même chaîne, le 29 mars 1996, on s'interroge sur les risques liés à l'utilisation de produits non-alimentaires dérivés bovins (notamment des cosmétiques).

---

[100] Jean Charron et Jean de Bonville, « Le paradigme du journalisme de communication », *op. cit.*, p. 77.

[101] Nicolas Kaciaf, « "Parle-moi de moi. Il n'y a que ça qui m'intéresse". Les implications idéologiques d'un impératif de proximité. L'exemple du "Treize heures" de TF1 », *in* Christian Le Bart, Rémi Lefebvre, *La « Proximité » dans le champ politique. Usages, rhétoriques, pratiques*, Rennes : PUR, 2005, p. 271-284.

« L'approche basée sur l'expérience personnelle des consommateurs facilite l'identification des téléspectateurs aux protagonistes des événements ; le cadre "naturel" de tournage renforce l'impression que le reportage traite de la "vraie vie", accentuant ainsi la dimension dramatique et émotive de l'histoire racontée. »[102]

Dans cette conception du journalisme, informer revient à rendre un service au public : donner une information pratique, des conseils… La « une » du *Nouvel Observateur* du 17 novembre 2000, reproduite ci-dessous, est exemplaire de cette logique :

Le journal se conçoit alors sur le mode du conseil (« le guide anti-vache folle »). Le public tel qu'il est imaginé par les journalistes, et tel qu'il guide leurs pratiques, s'apparente ainsi au moins autant à la figure du consommateur qu'à celle du citoyen. Cette conception de l'information journalistique, pensée comme une réponse pratique à des besoins concrets du public, est inégalement présente dans le champ journalistique : si on en retrouve des traces dans les titres les plus prestigieux de la presse écrite, elle est surtout structurante dans les supports les plus spécialisés du champ journalistique (presse magazine, chaînes thématiques…). **Plus généralement, une façon de rendre l'information journalistique plus accessible au grand public consiste à y mettre en scène *la parole des profanes* pour contrebalancer la parole, jugée trompeuse et ennuyeuse, des représentants institués**[103]. L'authenticité supposée de ces discours, pensés comme étant plus proches des préoccupations du public que les discours « politiques » des organisations (syndicales,

---

[102] Colette Brin, « Informer les consommateurs : l'expérience individuelle et l'expertise critique », *in* Jean Charron et Jean de Bonville (dir.), *Nature et transformation du journalisme*, *op. cit.*, p. 417

[103] Dominique Cardon et Jean-Philippe Heurtin, « La critique en régime d'impuissance. Une lecture des indignations des auditeurs de France-Inter », *in* Bastien François et Érik Neveu (dir.), *Espaces publics mosaïques. Acteurs, arènes et rhétoriques des débats publics contemporains*, Rennes : PUR (Res Publica), 1999, p. 85-119.

politiques…) et de leurs représentants, est censée favoriser l'appropriation du journal par le public et donc la maximisation des ventes. Mais les techniques permettant de recueillir et de mettre en forme cette parole (par exemple les micros-trottoirs, ou encore certains sondages d'opinion) ne sont pas neutres : en suscitant des discours spontanés et atomisés, elles tendent *de facto* à relayer les opinions de sens commun et des représentations individualisées des problèmes sociaux. Elles ont ainsi contribué à réduire l'ESB au point de vue que des consommateurs/victimes (potentielles) peuvent avoir sur ce problème. **De façon plus générale encore, la règle de maximisation de l'audience se traduit par un *souci de consensualisme du discours journalistique*. La fréquence de grilles de lectures non clivantes semble ainsi liée à l'objectif de s'adresser potentiellement à tous les lecteurs, et pas seulement à une fraction**. La rhétorique journalistique de l'objectivité, « *sorte de savoir-vivre de bonne compagnie et de neutralité éclectique à l'égard de toutes les parties concernées* »[104], permet de ne pas s'aliéner une partie de l'audience par un propos trop politisé. À l'aune de l'ensemble de ces préceptes, on comprend pourquoi un cadrage sanitaire s'est imposé dans le champ journalistique pour rendre compte du problème posé par la maladie de la « vache folle ». L'information relative à la santé humaine semble plus « vendeuse » qu'une information plus abstraite[105] sur les propriétés techniques (vétérinaires, économiques…) ou politiques (diplomatiques) de ce problème. Ramener le problème de l'ESB à ses conséquences pour la santé humaine est une façon de développer une vision simple du problème (grâce notamment à une lecture morale des faits), de connecter ce problème abstrait à l'expérience quotidienne des publics (en tant que consommateurs de bœuf), et de le traiter comme une cause sans adversaire[106].

En dehors de ces façons d'intéresser les publics en favorisant leur identification au journal, la concurrence sur le marché des consommateurs (et donc sur celui de la publicité) se manifeste aussi par des stratégies de démarcation de ses concurrents par la priorité dans la publicisation d'une information. Il s'agit ainsi d'être choisi par les publics en étant les premiers à mettre une information sur le marché. « *Dans la logique spécifique d'un champ orienté vers la production de ce bien hautement périssable que sont les nouvelles, la concurrence pour la clientèle tend à prendre la forme d'une concurrence pour la priorité, c'est-à-dire pour les nouvelles les plus nouvelles (le* scoop*)* »[107]. Autrement dit, la concurrence des médias sur les deux

---

[104] Pierre Bourdieu, « L'emprise du journalisme », *op. cit.*, p. 6.

[105] Dominique Marchetti, *Contribution à une sociologie des transformations du champ journalistique, op. cit.*, p. 292

[106] Philippe Juhem désigne ainsi les causes « à propos desquelles les principales forces politiques ne s'opposent pas, qui ne constituent pas pour celles-ci un enjeu ou encore pour lesquels la polémique est risquée ». Philippe Juhem, « Luttes partisanes et fluctuation des cadres cognitifs des journalistes », *in* Jacques Gerstlé (dir.), *Les effets d'information en politique*, Paris : L'Harmattan (Logiques politiques), 2001, p. 125.

[107] Pierre Bourdieu, « L'emprise du journalisme », *op. cit.*, p 5.

marchés des consommateurs et de la publicité prend la forme de la course aux *scoops*, et son corollaire, le jeu des reprises motivé par la hantise du ratage. L'entrée dans la « crise » de l'autonome 2000 est exemplaire de ce phénomène (encadré 2.2.).

➢ **Encadré 2.2. La mise en « crise » d'octobre-novembre 2000 : entre concurrences journalistiques et multiplication des événements**

L'entrée en « crise » médiatique, c'est-à-dire l'inflation du discours médiatique en volume et en gravité, en octobre 2000, n'est pas réellement le produit d'une nouveauté dans la définition objective du problème, ni même dans sa perception officielle (au contraire de la mise en « crise » de 1996). La multiplication des sujets s'explique plutôt par l'intérêt accru porté par les journalistes à une série d'événements secondaires, en raison notamment des concurrences internes pour sortir des informations inédites sur ce sujet devenu brûlant. L'intérêt exceptionnel pour le sujet « vache folle » doit certes beaucoup à la force du précédent de la « crise » de 1996. Mais le maintien de l'intérêt journalistique pour ce problème n'est jamais retombé, comme s'il était entretenu par la suite de micro-événements sur ce problème, à la fois conséquences et causes de l'intérêt journalistique.

Depuis septembre 2000, la presse relaie très régulièrement la détection de nouveaux cas d'ESB (rendue possible par la mise en place d'une campagne de tests systématique), remettant ce problème dans l'actualité : « *Les premières estimations de la campagne de dépistage, révélées par* "Le Figaro"*, sont particulièrement alarmantes* »[108]. Mais c'est un premier *scoop* qui fait revenir l'ESB dans l'actualité et relance l'intérêt journalistique : le 20 octobre, *Libération* révèle que les services de l'État tolèrent une légère marge de tolérance dans leur surveillance de la présence de farines carnées dans l'alimentation des bovins.

L'État permet 0,3 % de farines carnées dans l'alimentation bovine

Les services des fraudes tolèrent, depuis au moins deux ans, des traces de farines de viande dans les aliments destinés aux bovins. C'est ce qui ressort d'informations que nous avons recueillies auprès du laboratoire de la DGCCRF (Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes). Le laboratoire rennais est chargé d'analyser les échantillons d'aliments pour bétail collectés en France, dans le cadre, notamment, de la lutte contre la maladie de la vache folle (ESB). Il a précisément pour mission de détecter une éventuelle contamination de ces aliments par des farines carnées. Considérées comme le principal vecteur de la maladie de la vache folle, les farines de viande, d'os, de poisson et de plumes ont en effet été interdites en France pour l'alimentation des bovins par un arrêté du 24 juillet 1990. Curieusement, la DGCCRF interprète cette interdiction avec une marge de tolérance: "Nous considérons comme non conforme un aliment qui contient l'équivalent de 0,3 % de farines de viande ou plus", nous a déclaré un expert des fraudes. "La découverte d'une non-conformité fait l'objet d'un dossier de contentieux transmis au procureur de la République", a-t-il précisé. Autrement dit, la découverte dans un aliment pour bétail de "seulement" 0,29999 % de farines de viande n'est pas pénalisée.

"Jurisprudence" européenne. Cette largesse de vue défie toute logique. En particulier celle du principe de précaution, qui anime depuis 1996 la lutte contre le ténébreux prion bovin - et humain. En effet, on ignore quelle quantité de prions suffit à provoquer la maladie - chez l'animal, comme chez l'homme - mais on la suppose faible, l'ingestion d'un gramme de cervelle bovine spongiforme suffisant à contaminer un veau.

Corinne Bensimon, « Vache folle - tolérance a hauts risques », *Libération*, 20 octobre 2000, p.18

[108] Martine Perez et Michèle Bietry, « Deux bovins sur mille atteints de la maladie », *Le Figaro*, 11 septembre 2000, p. 10.

Le jour de la publication de cet article, on apprend le retrait, par le gouvernement britannique, d'un vaccin contre la poliomyélite susceptible d'être contaminé par le même agent. Le lendemain, la découverte, dans l'Eure, d'une tentative d'introduction frauduleuse par un éleveur d'un bovin atteint de la maladie de la « vache folle » dans la chaîne alimentaire humaine est révélée par l'AFP[109] et relayée par le *Journal du Dimanche*[110]. Cette information est très largement reprise dans le champ journalistique, d'autant que la chaîne de supermarchés Carrefour procède à une spectaculaire opération de retrait de lots suspects[111]. La médiatisation de cet épisode est très intense et emprunte au registre de l'indignation et de la peur collective, alors même que le risque est très faible[112], notamment en comparaison d'autres alertes sanitaires sur des produits alimentaires (charcuteries, fromages…) retirés régulièrement de la vente au moyen d'une communication plus ordinaire. La « vache folle » est alors solidement inscrite à l'agenda médiatique. De nombreux éditoriaux sont consacrés à cette affaire dans les journaux du 23 octobre ; les prises de position politiques (président de la République, Premier ministre…) sur ce dossier se multiplient. Et de nouveaux rebondissements, plus ou moins graves, sont médiatisés, entretenant la « crise » et l'intérêt qu'elle suscite. Le 26 octobre, est publié en Grande-Bretagne le rapport Phillips qui précise, quatre ans après, les imputations de responsabilité dans la « crise » britannique de 1996. Le 27 octobre, une procédure contre l'État est ouverte par le tribunal d'Épinal. La question de l'interdiction des farines animales devient abondamment commentée par les agents politiques et relayée par les médias. Début novembre, le retrait de la viande de bœuf dans de nombreuses cantines scolaires est largement médiatisé. Et lundi 6 novembre, l'émission spéciale « Vache folle : la grande peur » (M6) réalise le *scoop* de montrer pour la première fois une victime française de la maladie de Creutzfeldt-Jakob : elle est amplement évoquée dans les journaux du jour et du lendemain, devenant un événement dans l'événement. Le lendemain, l'attention médiatique sur ce dossier est à son comble (104 dépêches AFP), en raison notamment de l'injonction faite par le président de la République au gouvernement d'interdire totalement les farines animales, et les multiples réactions qu'elle déclenche. Ce puissant intérêt journalistique pour l'ESB dure encore plusieurs jours (jusqu'à la mi-novembre), entretenu notamment par les actions du gouvernement (notamment l'interdiction des farines animales, le 13 novembre) et les réactions des agents politiques et du secteur agricole, mais aussi des commentateurs journalistiques, qu'elles suscitent.

---

[109] « URGENT Entre 500 kg et une tonne de viande suspecte vendus en France. », *AFP Fil Général*, 21/10/00 (11h53).

[110] « La vache folle vendue dans nos supermarchés », *Journal du dimanche*, 22 octobre 2000.

[111] Charlotte Rotman, « Vache folle - un lot suspect se retrouve chez Carrefour », *Libération*, 23 octobre 2000, p. 20.

[112] « Reste que le danger pour les personnes ayant consommé cette viande est infime, voire nul. En effet, le risque d'avoir plusieurs bovins malades dans un même troupeau est minime. Par ailleurs, les parties à risque de l'animal (cerveau, moelle épinière, thymus, rate...) sont systématiquement interdites à la consommation, dans l'hypothèse qu'un animal contaminé mais sans symptôme, rentre dans la chaîne alimentaire. Enfin, le muscle n'est pas considéré comme contaminant. Aucune expérience n'a jamais permis, pour l'instant, de montrer qu'il pouvait être infectieux. » Martine Perez, Anne-Marie Revol, « Glavany lance le dépistage dans les abattoirs », *Le Figaro*, 25 octobre 2000, p. 10.

Au total, si certains faits de cette période correspondent aux critères habituels de la valeur journalistique des événements, d'autres en revanche paraissent si ordinaires que l'on peut imaginer qu'ils n'auraient pas été médiatisés s'ils étaient survenus dans un autre contexte. C'est ainsi l'actualité même de ce problème qui, de façon circulaire, le font considérer par les journalistes comme digne d'intérêt.

B. *L'abaissement des coûts de fabrication de l'information*

Le second aspect des règles économiques que l'on peut observer dans la production des informations journalistiques renvoie à toutes les formes que prend la pression à la réduction des coûts. Pour résumer, celle-ci pèse de deux façons : sur l'organisation du travail (et notamment sur le statut des journalistes) et sur les moyens à disposition (et donc les choix professionnels) pour recueillir et mettre en forme l'information.

Les conséquences de cette règle de minimisation des coûts sur les personnels tiennent à la fois de la montée de la figure du journaliste généraliste polyvalent (au détriment des spécialistes) et de la précarisation sociale du métier de journaliste[113]. **La carrière dans le champ journalistique requiert de plus en plus une polyvalence qui consiste à savoir maîtriser un certain nombre de techniques professionnelles et de détenir le minimum de culture permettant de couvrir des sujets variés**[114]. Ainsi, en radio, un journaliste doit être capable de présenter un journal et de faire des reportages, d'interviewer un responsable politique et réaliser un micro-trottoir, de préparer un sujet économique et faire un direct en sport. Ce phénomène, qui existe dans la presse généraliste mais aussi dans la presse spécialisée, exige des journalistes des compétences génériques (culture générale, esprit de synthèse, expression…) qui correspondent à un niveau d'étude élevé, surtout dans filières généralistes : école de journalisme, IEP ou formation universitaire en histoire, droit, lettres, etc. Dans les parties du champ journalistique les plus soumises à la règle de rentabilité, notamment dans les médias audiovisuels ou dans les petites structures disposant de peu de ressources (les locales de la presse régionale), des postes de journalistes spécialisés deviennent de plus en plus difficiles à justifier (surtout pour les rubriques réputées peu « vendeuses »)[115]. Un exemple de ce phénomène est donné par la réduction du nombre de correspondants à l'étranger dans les rédactions des chaînes de télévision, au profit de l'envoi

---

[113] Denis Ruellan et Dominique Marchetti, *Devenir journalistes, op. cit.*, p. 120-124.

[114] Cette tendance s'articule avec le développement d'un journalisme spécialisé dans certaines fractions du champ journalistique. Dominique Marchetti, « Le déclin de l'information politique internationale à la télévision française », *in* Evelyne Pinto (dir.), *Pour une analyse critique des médias. Le débat public en danger*, Bellecombe-en-Bauges : Le Croquant, 2007, p. 118.

[115] Dans les rédactions les plus nombreuses, on observe une croissance du nombre de journalistes spécialisés renforcée à partir des années 1980. Cf. Dominique Marchetti, « Les marchés du travail journalistique », *in* Dominique Marchetti et Denis Ruellan, *Devenir journalistes. op. cit.*, p. 124-127.

ponctuel (et moins onéreux) de reporters. Cette exigence – économique – de polyvalence des journalistes n'est pas sans conséquence sur l'information produite. Comme le note Dominique Marchetti, « *la connaissance du domaine à couvrir est plus secondaire par rapport à la capacité à pouvoir traiter tous les sujets* »[116]. Cela induit un accroissement des risques d'erreur dans les sujets ou le recours à des schèmes explicatifs généralistes.

Les mêmes phénomènes sont aussi causés par le développement de la précarité dans le milieu du journalisme. **Le recours croissant à des contrats courts (piges, CDD…) pour faciliter la « souplesse » des ressources humaines dans les entreprises de presse rend plus difficile, pour les journalistes, de produire un travail en continu, fondé sur le suivi des dossiers, la connaissance du terrain, et notamment des informateurs**. Gilles Balbastre l'écrit très explicitement : « *Leur méconnaissance du terrain ou des dossiers, l'urgence dans laquelle ils travaillent, dans un contexte de compétition acharnée et de course-poursuite entre les différents médias, ne peuvent que produire une information-spectacle superficielle et caricaturale en privilégiant, par solution de facilité, les faits les plus voyants* »[117]. La précarité rend aussi plus improbable la capacité des journalistes à imposer à leur hiérarchie des sujets ou des cadrages qui ne correspondent pas aux conceptions qu'elle se fait de l'actualité, celle-ci étant davantage déterminée par leur dépendance fonctionnelle aux agences de presse et par leur surveillance de la concurrence que par une connaissance du terrain ou des dossiers. La précarité dans le champ journalistique tend ainsi à renforcer les phénomènes d'imitation et de circulation circulaire de l'information.

La seconde manifestation des règles d'abaissement des coûts de production de l'information est la tendance à la raréfaction des enquêtes et reportages onéreux au profit d'une information très normalisée, sur le fond comme sur la forme, où la valeur ajoutée journalistique est relativement faible. Certes, les titres les plus prestigieux du champ journalistique poursuivent, voire développent, la tradition d'un journalisme d'enquête moins contraint par les formats et donnant à voir des situations plus ordinaires que celles habituellement représentées par l'information médiatique. Les reportages longs, littéraires, publiés dans la rubrique « Horizons » du *Monde*[118] ou « Grand angle » de *Libération*[119], font partie de ces enquêtes qui s'intéressent davantage à l'impact localisé de décisions politiques

---

[116] *Ibid.*, p. 123.

[117] Gilles Balbastre, « Précarité et fabrication de l'information », *in* Alain Accardo (dir.), *Journalistes précaires*, Bordeaux : Le Mascaret, 1998, p. 176.

[118] Annick Cojean, « Meurtres dans une campagne anglaise », *Le Monde*, 26 mars 1996, p. 12 ; Patrice De Beer et Annick Cojean, « Vache anglaise : la semaine du désastre », *Le Monde*, 30 mars 1996, p. 11 ; Annick Cojean et Éric Fottorino, « Chronique d'une négligence d'État », *Le Monde*, 6 avril 1996, p. 12.

[119] Sylvie Briet, « La vache et le vétérinaire. En tournée dans les fermes des Côtes-d'Armor », *Libération*, 20 mars 2001.

qu'à leur annonce par des responsables politiques. Ces registres d'écriture ne sont d'ailleurs pas sans ambivalence. Comme le note Érik Neveu :

> *« Ils peuvent restituer l'expérience de personnes ou de groupes habituellement ignorés par le journalisme, rendre intelligible les effets concrets des politiques publiques. Mais la visée de maximisation des audiences qui sous-tend les politiques rédactionnelles n'est pas pour autant de promouvoir un journalisme sociologique, féministe ou critique. Et l'attraction vers l'anecdotique, le populisme, parfois le voyeurisme constitue la dérive possible de ces modes de reportage. »*[120]

Mais, surtout, ces enquêtes requièrent des moyens dont peu de rédactions disposent. **Faute de temps, notamment, le travail journalistique ne peut qu'exceptionnellement reposer sur du reportage ou de l'investigation. Il accorde au contraire une large place à la reprise, et à la remise en forme, d'informations données par des pairs ou par des sources d'information.** L'information est alors structurée par des pratiques routinières peu onéreuses : commentaires de sondages, quête des petites phrases politiques, réalisation de micros-trottoirs pour illustrer un problème public, etc. Ces limitations économiques au travail autonome des journalistes se traduisent aussi par une dépendance aux sources institutionnelles. Celles-ci répondent souvent aux règles du travail journalistique en produisant des opérations de communication, des événements « clé en main », dont la couverture journalistique ne génère qu'un coût faible en argent et en temps : conférences de presse, colloques, sondages, dossiers de presse, visites sur le terrain (prises en charges par l'institution invitante), etc. La distanciation journalistique se réalise alors moins dans la production d'une contre-expertise sur le dossier (qui serait permise par un travail d'enquête autonome) que dans une expertise critique de la stratégie de communication de la source d'information (encadré 2.3.).

➢ **Encadré 2.3. L'expertise journalistique sur la « vache folle » : le décryptage des jeux gestionnaires**

La dépêche de l'agence *Reuters*, reproduite ci-dessous, rend compte des principaux faits relatifs à la maladie de la « vache folle » en cette journée du 10 novembre 2000. Elle est exemplaire d'un journalisme d'expertise qui, par l'assemblage d'éléments repris d'autres sources (déclarations, interviews, annonces de décisions, sondages…), décrypte les stratégies, des intentions derrière les décisions, plutôt que l'évolution du fond du problème en fonction des mesures prises.

PARIS, 10 novembre (Reuters) - Responsables et scientifiques ont tenté vendredi d'apaiser la méfiance des Français envers la viande bovine, après une semaine de confusion sur la crise de la vache folle.

[120] Érik Neveu, *Sociologie du journalisme*, *op. cit.*, p. 102.

D'abord hésitant, le ministre de l'Agriculture, Jean Glavany, a souligné que l'interdiction des farines animales était « incontournable » mais qu'elle devait se faire « dans le cadre d'une décision globale intelligente et sérieuse ».

L'annonce que le gouvernement s'apprêtait à interdire provisoirement les ris de veau pour les bovins de tous âges, après les enveloppes d'andouillettes et de certains gros saucissons, risque cependant de maintenir l'inquiétude.

L'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (Afssa) s'est en effet prononcée pour une interdiction d'importation et de commercialisation en France des ris de veau, des intestins, des amygdales et de certaines graisses de bovins.

Son directeur général, Martin Hirsch, avait auparavant déclaré qu'aucun « élément nouveau » ne justifiait « les inquiétudes soudaines » sur la viande bovine.

Tout en expliquant que la « crise est derrière nous », les responsables de la santé ou des services vétérinaires tiennent des propos nuancés, parfois difficiles à interpréter pour l'opinion.

Le directeur général de la Santé a annoncé qu'il s'apprêtait à rédiger un projet de circulaire sur la prévention des « acteurs sanitaires » concernés par la transmission du prion par le sang.

« À partir du moment où l'on n'est pas capable de détecter la présence de prions pathologiques dans le sang et où on ne peut pas identifier les personnes à risque, il nous faut bien considérer que tout patient est à risque », a expliqué Lucien Abenhaïm au *Monde*.

Dans ce climat d'incertitude, les ventes de bœuf continuent de chuter, les restaurants spécialisés enregistrent une baisse de fréquentation et le steak haché reste banni de nombreuses cantines scolaires.

Le débat se poursuit à Vittel

Faute de pouvoir « évaluer les vrais risques », des assureurs ont dit ne pas pouvoir assurer les victimes potentielles de la vache folle.

Selon un sondage publié par *Le Parisien*, 63% des Français se déclarent favorables à l'interdiction des farines animales et 64% ne souhaitent pas que la viande de bœuf soit servie dans les écoles.

Vendredi, deux nouveaux cas de vache folle ont été décelés en France, portant à 96 le nombre de cas enregistrés depuis le début de l'année.

Au sein du gouvernement, les conseillers des différents ministères concernés ont tenu réunion sur réunion vendredi, au lendemain d'une séance de travail des ministres de l'Économie, de l'Agriculture, de l'Emploi et Solidarité et de l'Environnement à Matignon.

De sources proches du gouvernement, on estime que la décision d'interdire totalement les farines animales sera prise rapidement, en tout cas avant la fin du mois.

« Il faut aller vers l'interdiction des farines animales », a déclaré le Premier ministre, Lionel Jospin.

Le gouvernement ayant rejeté leur proposition de mettre à l'écart les bovins nés avant 1996, ce qui aurait contribué à « alimenter la psychose », les principaux syndicats agricoles ont réclamé le retrait immédiat des farines animales et un plan de sauvetage de la filière bovine.

Le Centre national des jeunes agriculteurs a appelé l'État à bannir les importations de viande bovine étrangère, jugeant qu'elles ne présentaient pas les mêmes garanties de sécurité alimentaire qu'en France.

Seule l'Espagne a annoncé une mesure d'interdiction des bovins français pour le moment mais l'inquiétude commence à gagner les clients européens de la France.

Le chancelier allemand, Gerhard Schröder, a souhaité que la politique « d'information et de transparence » de la France sur le dossier de la vache folle ne « sanctionne » pas sa filière bovine au niveau européen.

À l'issue du 76e sommet franco-allemand, à Vittel, il a estimé que toute décision concernant une éventuelle interdiction des importations de bœuf français au sein de l'Union européenne devait être du seul ressort de la Commission européenne, et non l'effet d'une politique de « cavalier seul » des États membres.

Jacques Chirac, qui avait réclamé une interdiction « sans tarder » des farines animales, et son Premier ministre, qui veut prendre le temps de préparer cette mesure, se sont efforcés d'apaiser leur duel à distance à propos de la vache folle.

Le chef de l'État a déclaré lors d'une conférence de presse conjointe avec le Premier ministre et Gerhard Schröder que la crise ne pouvait souffrir « ni polémique, ni calcul, ni arrière-pensées ».

Lionel Jospin a répliqué qu'il était « heureux » que le président affirme « qu'il n'y a pas de place pour la polémique » et a précisé qu'il avait parlé de ce sujet « entre hommes » avec Jacques Chirac mercredi, à sa demande.

« France/ESB – L'État tente d'apaiser les esprits », *Reuters*, 10 novembre 2000 (19h31)

Cette longue dépêche est exemplaire de la tendance que décrivent Jean Charron et Jean de Bonville : « *À mesure que les acteurs-sources travaillent à leur propre mise en scène par des stratégies de relations publiques et de discours promotionnel, à mesure donc où les journalistes perdent le monopole de la production d'information, ces derniers semblent trouver une position de repli stratégique dans l'attitude critique qui juge de la performance communicationnelle et promotionnelle des "sources" en tentant d'en faire voir les ficelles. Certains journalistes commencent à considérer que leur rôle n'est pas tant de transmettre des données (ce que les acteurs sociaux arrivent de plus en plus à faire sans médiation journalistique) que d'interpréter des données fournies par d'autres, en montrant qu'en les fournissant, ceux-ci cherchent à produire des significations* »[121].

Les chaînes télévisées d'information en continu sont l'exemple paradigmatique de ce mode de production de l'information en flux tendu recourant, autant par contrainte économique et que par croyance dans la règle de l'actualité, à des formats nécessitant peu de plus-value journalistique[122] : retransmission en direct, talk-show, etc. L'information ainsi produite repose largement sur la promotion de messages conçus par d'autres. Elle semble conçue dans une logique d'illustration d'un problème dans l'actualité, voire de remplissage du temps d'antenne. Elle paraît ainsi plutôt superficielle et conforme à la vision dominante des problèmes dans l'actualité.

Toutes ces régularités de la pratique journalistique s'observent de façon plus ou moins fréquente en fonction de la structure duale du champ journalistique et ses évolutions. L'information produite à propos de l'ESB est en perpétuelle tension entre les règles caractérisant les pratiques professionnelles au pôle commercial du champ journalistique – notamment la télévision – et les pratiques plus autonomes du pôle intellectuel, incarné notamment par les titres les plus prestigieux de la presse écrite nationale. Les règles de temps, de format et d'illustration qui caractérisent le journalisme télévisuel – mais aussi de plus en plus le journalisme de presse écrite – se conjuguent aux règles économiques qui se donnent à voir dans les pratiques fondées sur l'anticipation des attentes du public et de minimisation des coûts de production : elles se traduisent par une représentation du problème de l'ESB plus spectaculaire, c'est-à-dire insistant sur la gravité des risques pour la santé humaine. À l'inverse, les pratiques professionnelles observées au pôle autonome du champ journalistique tendent à produire une information plus complexe sur la « vache folle », où sont par exemple évoquées les causes structurelles du problème (et notamment toute son origine animale, qui appelle des politiques publiques vétérinaires) et

[121] Jean Charron et Jean de Bonville, « Le paradigme du journalisme de communication », *op. cit.*, p. 80.

[122] Dominique Marchetti et Olivier Baisnée, « L'économie de l'information en continu. À propos des conditions de production dans les chaînes d'information en général et à Euronews en particulier », *Réseaux*, 2002, n° 114, p. 181-214.

l'incertitude face à la réalisation des hypothèses les plus pessimistes du risque sanitaire. Ce sont les manifestations quotidiennes, dans les pratiques sans cesse renouvelées des journalistes, de cette tension entre règles « commerciales » et règles « intellectuelles » de la pratique journalistique qui expliquent en grande partie le changement de cadrage de l'ESB. Les rapports de force entre ces grandes tendances de la pratique journalistique évoluent sur le long terme. Comme l'écrit Dominique Marchetti, « *si cette opposition structurale n'est pas nouvelle, le pôle "commercial" tend à être historiquement de plus en plus important par rapport au pôle intellectuel* »[123]. Mais **la production de l'information relative à l'ESB évolue aussi de façon plus conjoncturelle, à mesure que les médias du pôle commercial se saisissent du problème public de la « vache folle », au printemps 1996 et à l'automne 2000 principalement**. La puissance, indissociablement économique et symbolique, des médias du pôle commercial, et l'affaiblissement corrélatif des journaux du pôle autonome expliquent la domination d'une représentation hétéronome du problème de la « vache folle », c'est-à-dire de cadrages en termes de « crise » sanitaire (urgence, dramatisation...) qui justifient des solutions radicales. Au-delà de leur contribution à l'explication de l'information journalistique, ces règles pratiques (urgence, impératif d'illustration, logique d'actualité…) intéressent surtout dans la mesure où, selon des modalités qui seront analysées par la suite, elles peuvent être l'objet d'une anticipation par les agents politiques ou administratifs qui, en tant que sources d'information, tentent d'accéder aux médias.

SECTION 2. LA DIVISION DU TRAVAIL JOURNALISTIQUE ET L'ÉVOLUTION DES CADRAGES MÉDIATIQUES

Les grandes tendances de la pratique journalistique décrites de façon générique dans la section précédente, se réalisent différentiellement dans le champ journalistique, selon les positions que les journalistes y occupent. Une analyse de la division du travail journalistique en diverses spécialités permet de les spécifier et donc de faire avec plus de précision le lien entre l'analyse de la structure du champ et l'étude des produits journalistiques (articles, sujets audiovisuels…). Les cadrages développés dans ces reportages dépendent de la position de leurs auteurs dans le champ journalistique, et notamment de leur spécialisation, dans la mesure où, à chaque spécialité journalistique correspondent des règles pratiques, et donc des modes de traitement des informations, plus ou moins spécifiques. Dans cette optique, **le principe de division fondamental qui explique la distribution des points de vue journalistiques sur le problème de la « vache folle » est la dichotomie entre journalistes spécialistes et généralistes**. En effet, selon le degré de

[123] Dominique Marchetti, *Contribution à une sociologie des transformations du champ journalistique, op. cit.*, p. 128.

spécialisation des journalistes, on observe des définitions différentes de l'excellence professionnelle, des maîtrises inégales des propriétés techniques des problèmes publics dont traitent les reportages, des routines professionnelles spécifiques ou des relations (rapports aux sources, aux pairs et au public) singulières[124].

Or, au-delà de quelques contingences (congés….), **l'appropriation du problème de l'ESB par les journalistes de ces différentes spécialités n'est pas aléatoire. Elle dépend en effet principalement de l'importance collectivement attribuée à ce problème et des hiérarchies (formelles et symboliques) entre les spécialités journalistiques**. Ainsi, plus la « vache folle » a été considérée comme un problème grave, plus elle a été traitée par des journalistes généralistes, qui occupent les positions les plus élevées dans les hiérarchies professionnelles. L'évolution de la division du travail au sein de la rédaction du *Monde* sur la question de l'ESB donne clairement à voir cette tendance (tableau 2.1.).

[124] Sur cette problématique, voir Dominique Marchetti, « La division du travail journalistique et ses effets sur le traitement de l'« événement ». L'exemple du « scandale du sang contaminé », *in* Ivan Chupin et Jérémie Nollet (dir.), *Journalisme et dépendance*, *op. cit.*, p. 141-159 et l'article fondateur de Jean-Gustave Padioleau, « Systèmes d'interaction et rhétoriques journalistiques », *op. cit.*, p. 256-282.

Tableau 2.1. Distribution des articles consacrés à la maladie de la « vache folle » dans *Le Monde* en fonction des spécialités journalistiques[125]

Rubrique	1995	1996	*20/03 - 30/06 1996*	1997	1998	1999	2000	*Oct-déc 2000*	2001	Total
Médecine	66,7	29,4	*26,5*	28,8	25,4	33,1	34,6	*23,9*	25,2	**29,9**
Économie	0	11,4	*11,7*	14,4	13,6	20,7	14,4	*17,1*	11,2	**13,5**
Politique (France)	0	8,3	*9*	1,4	3,4	2,4	13,5	*19,8*	9,2	**8,2**
Europe	0	7,5	*8,1*	7,2	6,8	9,5	5,6	*5,4*	9,8	**7,8**
Correspondant	33,3	8,6	*10,3*	4,3	0	8,9	4,4	*4,1*	8,7	**7**
Régions	0	3,1	*2,2*	4,3	13,6	3	5,9	*5*	12,9	**6,7**
Agriculture	0	8,8	*6,7*	7,9	5,1	1,8	6,2	*7,2*	6,2	**6,5**
Chronique	0	5,7	*5,8*	4,3	5,1	7,7	5,9	*7,7*	4,8	**5,6**
Enquête	0	5,5	*7,6*	3,6	1,7	1,8	0,9	*1,4*	2,5	**2,9**
Aujourd'hui	0	2,1	*1,3*	5	13,6	0,6	2,3	*3,2*	2,2	**2,8**
Société	0	1,3	*0,9*	10,1	6,8	0	2,3	*2,3*	2,5	**2,8**
International	0	2,6	*3,6*	2,2	1,7	4,1	2,1	*2,3*	1,7	**2,3**
Médias	0	2,3	*3,1*	0,7	0	1,8	0,6	*0,5*	0,3	**1,1**
Environn^{t}	0	0	*0*	0,7	1,7	3	0,6	*0*	0,6	**0,8**
Culture	0	0	*0*	2,2	0	0,6	0,3	*0*	1,4	**0,7**
Rédac. en chef	0	1	*0,9*	0,7	0	0	0,3	*0*	0,3	**0,5**
Non classé	0	2,3	*2,2*	2,2	1,7	1,2	0,3	*0,5*	0,6	**1,2**
Total	**100**	**100**	***100***	**100**	**100**	**100**	**100**	***100***	**100**	**100**
Nombre d'art.	3	385	*223*	139	59	169	341	*222*	357	1453

Cette objectivation statistique de la division du travail journalistique au sein de la rédaction du *Monde* indique que la couverture du problème de l'ESB par ce journal est principalement le fait de journalistes spécialisés. Ce sont les journalistes médicaux qui ont publié le plus grand nombre d'articles sur la « vache folle » (près de 30% des articles écrits), et notamment l'un d'entre eux : Jean-Yves Nau (26,8% des articles). Les spécialistes des questions économiques[126] et de l'Europe (ainsi que les correspondants du journal dans les capitales étrangères, principalement européennes) ont également largement traité de cette question. Les correspondants régionaux (service « régions ») ont réalisé de nombreux reportages. Enfin, le spécialiste des questions agricoles au *Monde* (François Grosrichard), a eu

[125] Ces données ont été construites par le traitement statistique du corpus électronique du *Monde*. Ce seul quotidien a été retenu pour l'analyse car il offre le corpus le plus étendu et le plus fourni. Pour coder les articles, la spécialité journalistique de leur auteur est identifiée par la rubrique (la « séquence ») à laquelle il appartient. Pour établir cette information, on a retenu la rubrique dans laquelle il publie le plus fréquemment (telle qu'elle est mentionnée dans les archives électroniques du journal) ou l'on s'est fondé sur l'organigramme de la rédaction publié dans un dossier spécial en complément du numéro du *Monde* du 13-14 janvier 2002. Afin de produire une analyse plus détaillée, les journalistes qui ont le plus écrit sur le problème de l'ESB (les journalistes médicaux, d'agriculture et européens, ainsi que les correspondants à l'étranger) ont été isolés des rubriques auxquelles ils appartiennent. Une des conséquences de ce repérage par les signatures est que le comptage ne prend en compte qu'une partie du corpus ; il exclut de nombreux articles non signés (encadrés, brèves, éditoriaux) et ceux dont les auteurs ne sont pas journalistes au *Monde* (tribunes…).

[126] Cette catégorie a été construite de façon très large : elle regroupe à la fois les spécialistes des entreprises, de la consommation, des questions de macroéconomie, etc.

un rôle significatif dans la couverture de la question de l'ESB. **Cette division du travail, qui fait la part belle aux journalistes spécialistes, est particulièrement nette pour les périodes correspondant à un traitement ordinaire de l'ESB**, c'est-à-dire *grosso modo* les années 1995, 1997, 1998, 1999 et 2001**. Les deux périodes de « crise » (1996 et 2000) se caractérisent par une division du travail sensiblement différente, caractérisée principalement par une plus forte participation des journalistes politiques, qui entretiennent un rapport plus généraliste au dossier de la « vache folle »**. Cette transformation de la division ordinaire du travail est encore plus nette si l'on extrait des deux années de « crises » les mois qui correspondent au « cœur » de celles-ci (de fin mars à juin 1996, et d'octobre à décembre 2000). Il faut toutefois noter que ces périodes de « crise », qui sont aussi celles où la valeur journalistique des événements liés à l'ESB est la plus élevée, ne se caractérisent pas par un retrait des journalistes spécialistes : il n'y a pas de substitution massive des journalistes généralistes aux journalistes spécialistes. La politisation du contenu journalistique, qui est particulièrement forte pour la « crise » d'octobre 2000, s'accompagne d'un léger recul des journalistes médicaux et européens dans l'ensemble de la production journalistique du *Monde*. La « crise » de 1996 se distingue de celle de 2000 par la part plus importante de reportages en France (services « Régions », « Enquêtes ») et à l'étranger (notamment par la reporter Annick Cojean, envoyée en Grande-Bretagne, et plus largement par le service « Enquêtes »).

Ces évolutions de la division du travail journalistique, du confinement du problème aux journalistes spécialistes dans les périodes de traitement ordinaire à la place plus importante accordée aux généralistes lors des « crises », permettent de comprendre les évolutions des cadrages journalistiques du problème de l'ESB mises en évidences dans le chapitre 1. Elles permettent aussi de rendre compte de la prégnance variable des règles pratiques décrites dans la section précédente. Pour rendre compte des manières singulières par lesquelles ces différentes spécialités journalistiques ont traité de la « vache folle », cette section est d'abord consacrée au travail des journalistes spécialistes qui se sont le plus investis sur cette question : les journalistes médicaux et les journalistes européens (§1). Puis, elle analyse le rapport plus généraliste qu'entretiennent au problème de l'ESB les journalistes politiques et ceux dont le travail emprunte aux normes professionnelles du journalisme d'investigation (§2).

§1. Des rapports spécialisés au problème de la « vache folle »

Avant mars 1996[127], et même jusqu'à la « crise » de 2000, **le traitement de l'ESB reste largement confiné à des segments spécialisés de l'espace journalistique : les journalistes médicaux, les spécialistes de l'agriculture, les journalistes européens (*i.e.* les correspondants à Bruxelles et dans les capitales européennes), les journalistes économiques… Ces journalistes ont en commun d'entretenir un rapport (relativement) expert au problème de l'ESB, qu'ils soient spécialistes de certains aspects du dossier – compétences scientifiques, connaissances du secteur agricole – ou de son mode de gestion – le marché unique européen.** Cet état de la division du travail journalistique à propos de la « vache folle » pèse sur le cadrage de l'information relative à ce problème et sur ses effets (ou usages) sociaux. **La vision du problème qui est ainsi produite peut être considérée comme *relativement* autonome, dans la mesure où elle trouve ses propres règles dans le problème lui-même (*i.e.* dans les propriétés spécifiques du problème).** En d'autres termes, elle est plus proche de la façon dont il est appréhendé par ses agents-mêmes, c'est-à-dire ceux qui, comme ses gestionnaires administratifs et les groupes socio-économiques, ont un point de vue directement dépendant de propriétés spécifiques du problème ou de sa gestion (par contraste avec les agents – politiques notamment – qui s'en saisissent de façon intermittente et dans une autre logique). **La représentation médiatique du problème se caractérise ainsi par une prise en compte plus ou moins approfondie de ses spécificités techniques (l'incertitude scientifique concernant l'ESB et la MCJ, les propriétés socio-économiques du secteur agro-alimentaire, etc.) et de cette autre propriété du problème de la « vache folle » qu'est la multiplicité de ses enjeux (par opposition à sa réduction à ses seules conséquences sanitaires).** Cette représentation spécialisée du problème de l'ESB a aussi pour conséquence de ne guère permettre sa perception comme un scandale et donc de confiner ce dossier dans une (relativement) faible visibilité publique.

L'analyse procède en trois temps. Après avoir précisé les principales propriétés (systèmes de relations, pratiques et rhétoriques spécifiques) du journalisme spécialisé (A.), elle en examine les deux exemples les plus déterminants pour la médiatisation de l'ESB : le journalisme européen (B.) et le journalisme médical (C.).

---

[127] Le corpus électronique (systématique) ne débute qu'en 1995 mais les quelques dizaines d'articles en version papier dont on dispose pour la période 1987-1995 indiquent une même division du travail journalistique dominée par des spécialistes médicaux et des correspondants à Bruxelles ou dans les capitales européennes.

A. *Un journalisme d'expertise*

Les journalistes spécialisés se consacrent au suivi de l'actualité d'un secteur social particulier (économie, agriculture, médecine, politique européenne…). **Impliqués d'une façon ou d'une autre dans la gestion du problème de l'ESB, les agents de ce secteur (entreprises agro-alimentaires, éleveurs, scientifiques, fonctionnaires français ou européens…) entretiennent avec lui un rapport spécifique, qui se caractérise à la fois par un fort degré de connaissance et par la singularité du point de vue par lequel ils l'appréhendent** (la représentation du problème et des solutions n'étant pas la même pour un responsable syndical agricole et pour la présidente d'une association de consommateur, ou même pour un haut fonctionnaire de la DGCCRF et son *alter ego* de la DGS). Ainsi, **les journalistes spécialistes développent une expertise semblablement spécifique sur ce problème, dans la mesure où ils en rendent compte en couvrant les activités des agents de ce secteur, qui sont aussi ses sources d'information**.

Les propriétés sociales des journalistes spécialisés expliquent la spécificité du point de vue qu'ils développent sur le problème dont ils traitent[128]. Les différentes spécialités journalistiques se caractérisent ainsi par les trajectoires sociale, scolaire et professionnelle de leurs représentants. Les journalistes spécialisés ont souvent fait des études longues (bac + 5, +8) et spécialisées[129], grâce auxquelles ils ont acquis **une compétence cognitive (plutôt théorique) sur leur domaine d'expertise**. De plus, ils font généralement une carrière longue à l'intérieur de la même spécialité, ce qui permet **l'accumulation lente d'une connaissance empirique du secteur qu'ils couvrent** (ses agents, ses clivages, ses pratiques…). Une deuxième série de propriétés structurantes des pratiques journalistiques de ces spécialistes est la position qu'ils occupent au sein du champ journalistique. D'une part, leur statut de spécialiste les assigne à une position subordonnée, en vertu de rapports hiérarchiques professionnels (formels et symboliques) où dominent les généralistes, ces derniers cumulant la détention des postes de pouvoir et le prestige lié à l'exercice des tâches les plus nobles du métier. D'autre part, la spécialisation sur un même objet induit la constitution de sous-champs journalistiques où un journaliste spécialisé est en concurrence avec ses pairs. Les formes de cette concurrence sont liées à la spécificité de l'enjeu : elle se traduit par une course au *scoop* qui donne à voir la meilleure connaissance du secteur, de ses problèmes, de ses agents, etc. Enfin, le journalisme spécialisé a pour propriété **une forte proximité à ses**

---

[128] Leur point de vue se distingue ainsi, de façon générique, du point de vue généraliste sur le problème. Mais les façons de traiter un même problème diffèrent aussi entre spécialités journalistiques. Cette double distinction est étudiée par Nicolas Hubé et Nicolas Kaciaf, « Les pages « société » ou les pages « politique » en creux. Retour sur des conflits de bon voisinage », *in* Ivan Chupin et Jérémie Nollet (dir.), *Journalisme et dépendance*, *op. cit.*, p. 189-212.

[129] Dominique Marchetti, « Les sous-champs spécialisés du journalisme », *Réseaux*, 2002, n° 111, p. 27.

sources : au-delà des concurrences ou des conflits entre ces dernières (qui sont circonscrits par un même intérêt pour les problèmes publics sur lesquels elles s'opposent), la fréquence des relations qu'il entretient avec nombre des agents de ce secteur tend à faire converger les cadrages qu'ils développent dans leurs articles avec les catégories de perception et de jugement utilisés dans ce secteur.

Cet ensemble de propriétés des journalistes spécialisés (trajectoires, position et relations avec d'autres champs) sont au principe d'une rhétorique journalistique[130] spécifique : la rhétorique du journalisme d'expertise, qui produit une représentation plutôt spécifique ou autonome des enjeux traités par ces journalistes. **Le problème est plutôt appréhendé à l'aune de ses propriétés et enjeux spécifiques, c'est-à-dire des problèmes techniques tels qu'ils se posent aux agents du secteur.** De tels articles expliquent en détails le fond du problème, en font ressortir des causes et examinent sous l'angle de leur efficacité technique les politiques publiques. Ils expliquent en quoi les problèmes publics travaillent les espaces sociaux dans lesquels ils surviennent. L'envers positif de cette vision interne du problème très *problem solving* consiste à prendre au sérieux cet aspect des choses et faire preuve de *pédagogie* en expliquant aux lecteurs (ou spectateurs) le fond des enjeux à propos desquels les agents politiques sont amenés à s'affronter (encadré 2.4.). Privilégiant l'explication détaillée (et peut-être « ennuyeuse ») à la mise en scène de polémiques, de luttes entre agents, « *les "spécialistes" (…) seraient davantage enclins à souligner la continuité plutôt que les nouveautés spectaculaires* »[131]. Ces journalistes produisent surtout des articles de fonds ou de synthèse ; ils utilisent une écriture instrumentale, à visée documentaire plus que polémique. **Par-delà leurs différences, ces journalistes ont tendance à produire une représentation de la « vache folle » comme un problème vétérinaire, qu'ils insistent sur son origine et ses conséquences dans le monde agricole (journalistes agricoles), sur ses conséquences dans le secteur économique de l'agroalimentaire (journalistes économiques), sur ses implications dans les relations économiques et diplomatiques entre pays européens (journalistes européens) ou sur les progrès de la connaissance scientifique sur la transmissibilité de la maladie animale à la maladie humaine (journalistes médicaux)**.

---

[130] Jean-Gustave Padioleau définit les rhétoriques journalistiques comme des procédures d'écriture *et* les représentations que les journalistes y projettent. « Les rhétoriques journalistiques sont le produit de pratiques inscrites dans des contextes d'interaction spécifiques dont les caractéristiques influencent l'occurrence et l'opportunité des dites rhétoriques, c'est-à-dire que les performances des acteurs dépendent, toutes choses égales par ailleurs, des processus d'interaction nés des perceptions et des attentes réciproques. » Jean-Gustave Padioleau, « Systèmes d'interaction et rhétoriques journalistiques », *op. cit.*, p. 268.

[131] Dominique Marchetti, « Les sous-champs spécialisés du journalisme », *op. cit.*, p. 30.

➢ **Encadré 2.4. La vision spécialisée de l'ESB d'un journaliste « agricole »**

L'article ci-dessous est exemplaire de la contribution du journalisme spécialisé à la représentation médiatique du problème de l'ESB. Écrit par le « rubricard » du *Monde* spécialisé sur les questions d'agriculture (diplômé de l'IEP de Paris, entré au journal en 1969 où il a fini sa carrière comme grand reporter au service « Régions »), cet article se caractérise par une vision spécialisée (au double sens de précise et singulière) du problème. L'usage d'un vocabulaire spécifique (vétérinaire principalement), et la connaissance des filières (l'élevage), de leurs métiers, des pratiques, de l'encadrement juridique, de l'organisation institutionnelle du secteur (syndicats professionnels…) permettent de rendre compte en détails de la mise en œuvre des mesures. **L'analyse interne de ces politiques publiques (leur capacité à répondre au problème sur le fond) l'emporte sur l'analyse externe (les usages stratégiques – et notamment politiques – de l'affichage des politiques publiques)**.

QU'IL S'AGISSE des veaux, des génisses, des taurillons ou des grosses vaches destinées à produire du lait ou à être transformées en bifteck, tous les bovins en France sont attributaires d'une sorte de carte d'identité et de carnet sanitaire, de leur naissance à leur mort. Dès qu'il vient au monde, l'animal reçoit un "numéro de travail" à quatre chiffres qui lui est épinglé à l'oreille gauche. Ce document est délivré par l'établissement départemental de l'élevage (EDE), qui dépend de la chambre d'agriculture. Il est intégré dans un cheptel, lui-même identifié par un numéro.

Avant l'âge de quatre mois, le bovin reçoit un autre numéro, celui-ci à dix chiffres, matérialisé par une boucle et un repère agréé par les services officiels agrafés à l'oreille droite. Dès qu'un animal quitte l'exploitation de l'éleveur pour être vendu à un engraisseur français ou étranger ou pour être conduit à l'abattoir, il est suivi par un "document d'accompagnement bovin" (DAB) personnalisé qui ne le quittera qu'à sa mort. Chaque éleveur doit en outre tenir à jour un "registre d'étable" mentionnant les caractéristiques techniques du bâtiment et attestant que les locaux sont conformes aux règles d'hygiène. Les services vétérinaires passent au moins une fois par an dans les exploitations bovines pour y effectuer les contrôles réglementaires, les prélèvements et les analyses nécessaires, dont les prises de sang sur les animaux.

Ces dispositions sont la conséquence de l'application de la loi sur l'élevage de 1966, précisée par un décret de mars 1995 et un arrêté de juin 1995 sur le sujet spécifique de l'identification. Ces procédures font de plus en plus appel à l'informatique, qui remplace progressivement le tatouage.

Il existe aussi dans chaque département, et notamment dans ceux de l'Ouest et du Massif Central, des organismes spécialisés, sous forme d'associations de la loi de 1901, appelés "groupements de défense sanitaire", qui sont en charge de la vaccination et de la lutte contre les maladies traditionnelles telles que la brucellose, la tuberculose ou la leucose. La fièvre aphteuse a, pour sa part, été complètement éliminée depuis dix ans en France. Ces groupements, dont les membres vétérinaires travaillent de concert avec les vétérinaires libéraux et les services du ministère, s'attaquent aussi à d'autres épizooties parasitaires plus récentes, comme l'hypodermose bovine dite "varron".

D'autres organismes, dépendant aussi des chambres d'agriculture ou de syndicats professionnels, se spécialisent dans le contrôle des performances des animaux, qu'il s'agisse de génétique, de productivité laitière ou de qualité de la viande. La Fédération nationale de concours d'animaux de boucherie de haute qualité organise pour sa part, tout au long de l'année, des manifestations hautes en couleur où, sur les foirails, des animaux superbes, "préparés avec beaucoup de soins et fruits du travail de plusieurs générations d'éleveurs", dit-on à la Maison des éleveurs, rue de Bercy à Paris, sont présentés et vendus aux bouchers artisans ou aux responsables de groupements d'achats des grandes surfaces. Les manifestations les plus connues sont celles de Saulieu (Côte-d'Or), fin août, ou d'Evron (Mayenne), début septembre.

Le Centre de développement des certifications des qualités agricoles et alimentaires (CERQUA), présidé par André Cazals, représente pour sa part l'ensemble des labels rouges pour la viande et veille à ce que les produits proposés à partir des grandes races à viande "provenant de régions françaises parfaitement définies" (charolaise, blanc-bleue, blonde d'Aquitaine, parthenaise, limousine...) puissent être, visuellement, parfaitement identifiés par les consommateurs. Des organismes certificateurs indépendants décernent les labels. Les éleveurs du Cantal ont lancé de leur côté une marque répondant au titre "Bœuf du Cantal, saveur d'espace", soulignant qu'il faut à l'animal au minimum deux ans de présence dans les herbages des hautes

terres d'Auvergne pour acquérir ses lettres de noblesse. Le département de l'Aveyron, très en pointe pour toutes les innovations agricoles et rurales, a engagé des démarches semblables.

La quasi-totalité des abattoirs en France sont agréés par les autorités de Bruxelles. Un vaste et coûteux plan de modernisation des usines engagé depuis trois ans a entraîné la fermeture d'établissements vétustes, privés ou municipaux. Les services vétérinaires vérifient ainsi la qualité des carcasses et apposent alors le fameux tampon ovale de couleur violet marque "CEE". Les saisies ou les mises en consigne ne sont pas rares, par exemple lorsque le vétérinaire s'aperçoit que l'animal a été traité pour une maladie ou qu'il a reçu des activateurs de croissance.

François Grosrichard, « Une carte d'identité et un carnet de santé suivent l'animal », *Le Monde*, 6 avril 1996, p. 9

Ces représentations médiatiques plutôt spécifiques du problème de l'ESB sont rendues possibles par la culture spécialisée des journalistes, c'est-à-dire leur maîtrise de la technicité du sujet grâce à la connaissance accumulée par l'expérience (longévité dans la spécialisation journalistique, expérience professionnelle antérieure dans le secteur…) ou par la formation universitaire sur le sujet. Une autre condition de possibilité de cette vision spécifique du problème réside dans la position occupée par ces spécialités journalistiques dans les hiérarchies professionnelles : relativement peu prestigieuses, considérées comme ennuyeuses mais nécessaires, elles sont moins soumises aux règles de forme liées aux objectifs commerciaux. N'étant pas les plus exposées, ces rubriques ont moins que d'autres à être « vendeuses ». L'anticipation des attentes du public y est assez différente : il s'agit moins d'expliquer très simplement un problème pour être lu par un vaste public supposé peu compétent sur le sujet, mais au contraire de répondre aux attentes élevées d'un public plus ciblé et plus exigeant sur le sujet. En particulier, le journaliste se doit d'anticiper la réception de ses sources d'information qui ne manquent pas de lire « ce que les médias disent » d'eux et de leurs problèmes. De façon plus générale, la bonne connaissance du fond des dossiers est un enjeu de crédibilité pour le journaliste. L'entretien de leur légitimité professionnelle passe par la nécessité d'être « *reconnus comme des spécialistes compétents par les pairs, par les directions et par divers publics, spécifiques (sources d'informations) ou généraux (lecteurs).* »[132] La représentation autonome du problème de l'ESB s'explique aussi par la spécificité des sources d'information : travaillant généralement avec des agents du secteur concerné par le problème, les journalistes sont conduits à relayer leur vision du problème qui est à la fois informée et singulière (car intéressée).

Cette technicité doit toutefois être relativisée. **Si la représentation du problème est beaucoup plus précise et autonome que celle des journalistes généralistes (journalistes politiques, chroniqueurs…), elle paraîtra toujours un peu profane en comparaison du point de vue beaucoup plus spécifique que peuvent développer les agents du problème**. Comme l'explique Dominique Marchetti :

[132] Jean-Gustave Padioleau, « Systèmes d'interaction et rhétoriques journalistiques », *op. cit.*, p. 267.

« Cette spécialisation demeure très relative dans la mesure où, par exemple, dans le cas de la médecine ou de l'économie, des études généralistes dans ce type de filière ne signifient pas une expertise très poussée tant ces espaces sont eux-mêmes divisés en sous-spécialités. Ainsi, un journaliste économique "généraliste" ne peut avoir que des connaissances très partielles de l'information financière ou très abstraite de l'économie réelle qu'il aura à traiter. »[133]

En ce sens l'expertise du journaliste est moins celle du savant, disposant d'une connaissance érudite de son objet et d'un langage spécifique permettant à la fois de penser avec précision son objet et de marquer sa distinction avec les non spécialistes, que celle du vulgarisateur. « *L'"analyse" consiste à donner des réalités complexes une représentation simplifiée, imagée, attrayante et dramatique, et à prétendre montrer ce qui se passe dans les zones d'ombre des institutions* »[134]. Une spécialisation relative est donc nécessaire, mais elle ne peut être confondue avec le degré de spécialisation des agents impliqués dans la gestion du problème.

Pour terminer cette présentation générale du journalisme spécialisé, il faut souligner que le confinement du problème de la « vache folle » aux rubriques spécialisées – en dehors des périodes de « crise » – génère une seconde propriété de la représentation médiatique du problème de l'ESB : sa faible visibilité. **La position marginale de journalistes spécialisés qui se sont saisis de l'ESB induit la faible exposition médiatique de ce sujet.** Par exemple, tant que le problème n'est traité que par ces spécialistes, il accède peu à la « Une » des journaux. On peut faire l'hypothèse que ces journalistes n'ont pas les ressources (prestige, autorité) pour promouvoir avec succès leurs dossiers lors des conférences de rédaction ou que les cadrages qu'ils développent ne contribuent guère à en faire des sujets assez « vendeurs » pour la « une ». Cette faible visibilité du problème de la « vache folle » s'explique aussi par son éparpillement dans diverses rubriques en fonction l'actualité de chacune. C'est ce qu'explique ce journaliste spécialisé sur les questions européennes dans un entretien réalisé par Olivier Baisnée :

> La vache folle par exemple vous pouvez regarder dans le journal où c'est traité. Ça passe son temps à naviguer entre l'international, la société et l'économie. C'est hallucinant. Je veux dire que le lecteur bon "débrouille-toi". Le lecteur si tu t'y retrouves tu gagneras un voyage et c'est…il devrait y avoir un traitement unitaire et ça, ça n'est pas fait dans [le journal] ou dans [nom du journal concurrent] d'ailleurs, c'est pareil.
>
> **Correspondant d'un quotidien français à Bruxelles**[135]

La division du travail journalistique entre généralistes et spécialistes, et la position de ces derniers dans les hiérarchies professionnelles, produisent une autonomie plus grande dans la

---

[133] Dominique Marchetti, « Les sous-champs spécialisés du journalisme », *op. cit.*, p. 29.

[134] Jean Charron et Jean de Bonville, « Le paradigme du journalisme de communication », *op. cit.*, p. 84.

[135] Entretien cité dans Olivier Baisnée, *La production de l'actualité communautaire. Éléments d'une sociologie comparée du corps de presse accrédité auprès de l'Union européenne (France/Grande-Bretagne)*, Thèse de doctorat de science politique, Université de Rennes I, 2003, p. 435.

façon de traiter le sujet, mais ils le condamnent en même temps à une faible valeur journalistique. C'est ce que donne à voir l'étude des deux spécialités les plus présentes et structurantes de la médiatisation de la maladie de la « vache folle » dans les périodes de routine : le journalisme européen et le journalisme médical.

B. Les pratiques des journalistes européens

Les journalistes spécialistes des questions européennes (et plus spécialement les correspondants Bruxellois) sont parmi les premiers à s'être intéressés au problème de la « vache folle » dans les médias français, et ils ont traité de ce problème tout au long de son existence médiatique (tableau 2.1.). Ce faisant, ils ont contribué à en construire une représentation plutôt spécifique. En effet, ce journalisme européen a tendance à produire « *une couverture technicienne, proche de l'expertise de l'UE* »[136]. En effet, si ces correspondants sont amenés à traiter d'une grande variété de problèmes sociaux – tous ceux dont l'Union européenne se saisit –, ce qui ne conduit guère à y porter un regard de spécialiste, **ils en rendent compte de en tant qu'ils illustrent les avancées ou les difficultés de la construction de l'Union**. L'article du correspondant à Bruxelles de *Libération* reproduit ci-dessous est un bon exemple : écrit à l'occasion de la fin de l'embargo à l'échelle européenne contre les produits bovins britanniques, il dresse le bilan de la gestion européenne de ce problème. La « vache folle » est ainsi appréhendée comme une épreuve pour les institutions européennes : elle est représentée sous l'angle de la capacité de l'Union européenne à répondre au problème. Il s'agit donc d'une approche en termes d'analyse des politiques publiques plus que du jeu politique[137]. **Cela conduit les journalistes à évoquer de façon significative quelques propriétés du problème** (dans l'exemple ci-dessous, les données épidémiologiques, l'état des recherches sur la transmission de la maladie à l'homme), **le détail technique des mesures** (les conditions qui accompagnent la levée de l'embargo), **et bien sûr les « subtilité[s] de la procédure communautaire »**. Mais si le problème de l'ESB traité par ces journalistes est représenté selon des schèmes généralistes, il l'est aussi de façon partielle, située, et donc biaisée. Il est ainsi ramené à des enjeux spécifiques relatifs à sa gestion : le fonctionnement du marché commun, les relations diplomatiques entre États-

---

[136] Olivier Baisnée, « Le corps de presse accrédité auprès de l'Union européenne. Une comparaison franco-britannique », *in* Dominique Marchetti (dir.), *En quête d'Europe. Médias européens et médiatisation de l'Europe*, Rennes : PUR (Res Publica), 2004, p. 163.

[137] « Ces correspondants ne sont pas chargés de couvrir un gouvernement et une vie politique (et éventuellement économique) nationale. En suivant en même temps les différentes institutions de l'Union européenne, les correspondants à Bruxelles réalisent en effet une couverture tout à la fois économique, diplomatique, institutionnelle et politique. » Olivier Baisnée, « Les journalistes accrédités auprès de l'Union européenne : correspondants a l'étranger ou généralistes spécialises ? Logiques et paradoxes du poste de Bruxelles dans la presse française et britannique », *Réseaux*, 2002, n° 111, p. 111.

membres… Surtout, cette spécialisation n'est que partielle. En raison de la grande variété des problèmes qu'ils sont amenés à couvrir, les journalistes accrédités auprès de l'Union européenne ne sont spécialistes d'aucun problème public. Pour reprendre la formule d'Olivier Baisnée, **ils sont des « *généralistes spécialisés* »[138] : généralistes par la diversité des problèmes dont ils rendent compte (et qui les conduit à publier dans les rubriques les plus diverses), mais spécialisés en raison de la nature technique de leur approche du problème.**

Pour la Commission européenne, la crise de la vache folle est une affaire classée. Hier, l'Autrichien Franz Fischler, commissaire à l'Agriculture, a annoncé, avec un visible soulagement, que l'exécutif européen s'était prononcé à l'unanimité pour la fin du boycott frappant, depuis deux ans, la viande bovine britannique. Que cette annonce intervienne au début du Mondial de foot n'est évidemment qu'un simple hasard, selon le mot de Franz Fischler. Si tout se passe comme le prévoit la Commission, le beefsteak britannique fera sans doute son retour dans les assiettes des consommateurs du monde entier à l'automne. Du moins si ces derniers mettent fin, eux aussi, à leur embargo. La mesure peut paraître précipitée alors que la maladie de la vache folle n'est toujours pas éradiquée en Grande-Bretagne; pour les quatre premiers mois de l'année, Londres a déclaré 637 cas, soit 160 par mois. Certes, la tendance est nettement à la décrue: 3 256 cas en 1997 contre 8 016 en 1996, 14 300 en 1995 et 36 682 en 1992, pic de l'épizootie. Néanmoins, on ne peut que constater que la maladie n'a toujours pas disparu, alors même que les vaches britanniques ont cessé de consommer définitivement de la farine animale, facteur de transmission depuis le 1er août 1996.

En outre, on ne peut qu'être étonné par cette proposition alors que les liens entre l'encéphalite spongiforme bovine (ESB) et la maladie de Creutzfeldt-Jacob ne sont toujours pas élucidés (24 personnes sont mortes de cette maladie dans sa variante proche de l'ESB, dont une seule en France, avec, semble-t-il, une pause dans la progression de l'épidémie). Et aucune découverte scientifique récente n'est venue modifier les éléments du problème tels qu'ils existent depuis la décision d'embargo du 27 mars 1996.

Soulagement à Bruxelles. Il faut dire, et ceci explique cela, que ce n'était qu'à contrecœur que la Commission avait décidé une telle mesure contre la viande bovine britannique. Le 20 mars 1996, une étude d'outre-Manche avait, en effet, révélé l'existence d'un lien possible entre les maladies, animale, de la vache folle et, humaine, de Creutzfeldt-Jacob. Dans les jours qui ont suivi, les pays membres de l'Union ont décrété unilatéralement et dans le désordre la fermeture de leurs frontières, ce qui a contraint l'exécutif européen à leur emboîter le pas, sous peine d'entrer en conflit ouvert avec la plupart des États. Or, pour Bruxelles, un embargo, ce n'est pas autre chose qu'une atteinte intolérable au marché unique, qui doit cesser au plus vite. Il est manifestement apparu à la Commission que la tempête internationale s'est désormais calmé, comme le montre le retour à la normale de la consommation de bœuf au sein de l'Union européenne, et qu'il était temps de décréter le retour de la Grande-Bretagne dans le concert des nations exportatrices de viande bovine.

Bruxelles a cependant quelques arguments à faire valoir: le Comité scientifique vétérinaire (CSV), organe consultatif composé d'experts indépendants, a donné un avis positif à cette mesure. Car aucune bête née après le 1er août 1996 n'a été atteinte par la maladie de la vache folle, ce qui tendrait à prouver que les farines animales ont bien été à l'origine de l'épizootie. C'est d'ailleurs pourquoi la levée de l'embargo ne concernera que ces bêtes et encore à condition qu'elles aient été abattues dans des abattoirs agréés, qu'elles aient été désossées et que leurs tendons aient été enlevés. Il faudra aussi que les mères de ces animaux soient maintenues en vie six mois au moins après l'abattage de leur progéniture afin de s'assurer qu'elles sont exemptes d'ESB. Enfin, ces bêtes devront provenir de troupeaux où aucun cas de vache folle n'a été signalé.

Une décision à entériner La Commission européenne rappelle aussi que la Grande-Bretagne a abattu 2,25 millions de bêtes de plus de 30 mois afin de lutter contre la maladie. Et, si un cas d'ESB survient, toutes les bêtes nées la même année dans cette même exploitation sont envoyées à l'abattoir. Surtout, le pays a mis au point un système informatique de traçabilité qui permettra de s'assurer que la bête exportée est saine.

Il ne s'agit pas aujourd'hui de se prononcer sur les dangers de l'ESB, a expliqué Franz Fischler, mais de réduire les dangers de transmissibilité. Il s'agit de s'assurer que la viande contaminée sera exclue de la chaîne alimentaire animale et humaine. Pour lui, Londres a démontré que tel était désormais le cas. Cela étant, pour

[138] Olivier Baisnée, « Les journalistes accrédités auprès de l'Union européenne », *op. cit.*, p. 111.

que la levée de l'embargo devienne effective, il faudra encore que le Comité vétérinaire permanent (réunissant les chefs vétérinaires des Quinze) l'accepte à la majorité qualifiée (une première réunion aura lieu vendredi) et, à défaut, que le Conseil des ministres de l'Agriculture se prononce in fine. Mais, subtilité de la procédure communautaire, si une majorité qualifiée n'est pas réunie, il faudra qu'une majorité simple d'États repousse la proposition de la Commission. À défaut, cette dernière pourra librement décréter la fin de l'embargo.

Jean Quatremer, « Le steak anglais en fin de quarantaine. La Commission européenne propose la levée de l'embargo », *Libération*, 11 juin 1998

La tendance à développer ce type de cadrage est liée à quelques propriétés de cette catégorie de journalistes. D'abord, la socialisation professionnelle particulièrement importante dans l'univers très codifié du journalisme européen[139]. L'apprentissage du mode de fonctionnement du corps de presse (sources, mode de relations entre confrères) comme celui de la politique communautaire, c'est-à-dire du fonctionnement du système institutionnel et politique de l'Union européenne, du personnel politique et administratif, des rapports de force inter-institutionnels et internes à chaque institution, est à la fois long et indispensable. « *Le jargon, les sujets extrêmement techniques, les logiques de fonctionnement des institutions, les systèmes de pouvoir locaux [qui] constituent autant de nouveautés et de remises en cause de leurs catégories de perception traditionnelles* »[140] sont autant de connaissances nécessaires à la crédibilité auprès des pairs et des sources d'information. Leur maîtrise confère une expertise du processus décisionnel communautaire au moyen de laquelle les journalistes européens rendent compte des problèmes sociaux. Une autre propriété est décisive : la forte dépendance fonctionnelle de ces journalistes aux sources institutionnelles (qu'elles soient sollicitées dans un cadre officiel – comme une conférence de presse – ou en *off*, pour obtenir un *scoop* auprès des agents les plus prestigieux). Véritable « *journalisme d'institution* »[141], le journalisme européen enregistre *de facto* le discours public de la Commission. Il le fait d'autant plus spontanément qu'existe un rapport de proximité intellectuelle à l'égard des institutions, en particulier la Commission européenne. Les hiérarchies des problèmes sont les mêmes : la construction européenne et le mode de fonctionnement collégial des institutions sont plus importantes que le jeu politique, les querelles idéologiques et les scandales, qui sont généralement ramenés à des enjeux secondaires. Ainsi, dans les articles des journalistes européens, comme dans le discours des institutions européennes, le registre technique domine[142].

Depuis une vingtaine d'années, le journalisme européen connaît toutefois une évolution vers une logique de l'investigation. La valorisation des *scoops* et l'intensification de la

---

[139] *Ibid.*, p. 122.

[140] *Ibid.*, p. 122.

[141] Olivier Baisnée, « Le corps de presse accrédité auprès de l'Union européenne », *op. cit.*, p. 164.

[142] Les stratégies politiques, mais aussi – autre façon d'aborder le fond des problèmes – les fondements idéologiques des politiques publiques, les orientations politiques choisies par la Commission ou la question du bien-fondé de son action ne sont que très rarement explicitées.

concurrence rompent avec la logique d'expertise dépolitisée qui caractérise la rhétorique du journalisme européen. Ce renouveau des pratiques journalistiques des correspondants à Bruxelles est liée à l'arrivée à ce poste, au début des années 1990, d'une génération plus jeune, ayant débuté sur des postes de journalisme politique au niveau national. Ne disposant pas des capitaux propres au journalisme européen (connaissance des dossiers, réseau serré de sources d'informations…) et n'ayant pas été socialisés aux valeurs liées au mode de fonctionnement collégial des institutions européennes, ces journalistes ne se retrouvent pas dans cette définition du travail journalistique et la font progressivement glisser vers les pratiques du journalisme généraliste.

> *« Compte tenu de l'image du poste (technique, institutionnel) qui correspond mal aux canons professionnels de ce qu'est un bon journaliste : distancié de ses sources, critique, investigateur, ces journalistes vont initier une entreprise de légitimation du poste en proposant une couverture qui sorte leur travail de celui d'un spécialiste des questions européennes proposant une expertise à des publics extrêmement réduits. »*[143]

La dépolitisation experte liée à la construction européenne ne faisant pas sens pour ces journalistes, ils développent une approche plus investigatrice et plus politique, devenue attentive aux luttes internes des institutions. L'excellence journalistique commence alors à être de parvenir à sortir des « affaires ». Le problème de la « vache folle », qui précède de quelques semaines une importante « affaire » sur des pratiques népotiques au sein de la Commission européenne, a été l'un des événements par lesquels s'est faite cette mutation[144]. De façon plus générale l'investissement des journalistes européens dans le problème de l'ESB, traité en tant que « scandale », semble être une façon, pour les journalistes européens, de sortir de la relative marginalité où les tenaient les hiérarchies professionnelles. On peut ainsi faire l'hypothèse d'un usage stratégique de ce sujet afin de déjouer leur position dominée. Tournés sous sans un angle plus « vendeur » (notamment la dénonciation de l'action publique européenne relative à l'ESB ou la polémique à rebondissement entre la France, la Grande-Bretagne et la Commission européenne à propos de l'embargo sur les produits bovins britanniques), les articles sur les développements européens du problème de la « vache folle » paraissent faire écho au vif intérêt que rencontre ce sujet dans les rédactions nationales. Cet extrait d'un entretien réalisé par Olivier Baisnée avec le journaliste d'une radio nationale dit bien l'usage fait par les journalistes du problème de la « vache folle » au sein de leurs rédactions :

---

[143] Olivier Baisnée, « Les journalistes accrédités auprès de l'Union européenne », *op. cit.*, p. 126.

[144] Olivier Baisnée, « Faire scandale à l'échelle européenne. Pratiques coopératives et défense d'un modèle professionnel au sein du corps de presse de l'union européenne. La constitution du pool de journalistes d'investigation lors des scandales de la Commission européenne », *in* Jean-Baptiste Legavre, La presse écrite : objets délaissés, Paris : L'Harmattan (Logiques politiques), 2004, p. 123-144.

> C'est vrai qu'avec toute la merde qu'il y a eu autour de la vache folle et la guerre franco-britannique, ça a quand même été mon sujet principal, mon sujet vendeur.[145]

Les articles des journalistes européens sur la « vache folle » rencontrent l'intérêt des responsables des rédactions nationales : trouvant là un moyen de faire parler d'Europe dans la presse nationale et de légitimer leur spécialité, ils semblent aller au-devant des attentes de leurs supérieurs en introduisant les schèmes du journalisme politique et d'investigation dans leurs façons de traiter de ce problème.

Entre la domination persistante d'un modèle du journalisme européen rendant compte, par analogie avec l'expertise de l'Union européenne, du fond du problème de la « vache folle » et de ses politiques publiques, et la montée en puissance d'un journalisme européen développant une vision plus généraliste des problèmes sociaux, la question de l'ESB est traitée selon des cadrages évolutifs. De façon générale, les spécialistes européens concourent à donner du problème de la « vache folle » une représentation plutôt spécifique mais qui s'ouvre, au cours du problème de l'ESB, aux schèmes et pratiques du journalisme d'investigation et politique.

C. *Les pratiques des journalistes médicaux*

L'autre spécialité journalistique structurante de la représentation médiatique du problème de l'ESB est incontestablement le journalisme médical. L'information médicale se développe dans la presse grand public au cours des années 1980-1990. **Elle tend à construire une représentation spécifique, technicienne et peu politisée, du problème de le « vache folle ». Produites par des spécialistes de ces questions, les informations sont proches des enjeux et de l'état des connaissances scientifiques.** Elles répondent à une conception « pédagogique » du travail journalistique[146]. Celui-ci consisterait à vulgariser une connaissance spécifique afin de mettre à la portée des lecteurs (profanes) une question très technique (car scientifique). Ainsi, cette journaliste médicale du *Figaro* conçoit son rôle comme celui d'un intermédiaire entre le public et le monde médical :

> *Dans un temps où les "droits des patients" sont de plus en plus souvent invoqués, les journalistes ont un rôle de médiateur à jouer entre les patients et les médecins. Ceux-ci n'ont*

---

[145] Entretien avec un journaliste française (radio nationale), cité dans Olivier Baisnée, « Une actualité « invendable » : les rédactions françaises et britannique face à l'actualité communautaire », *in* Guillaume Garcia et Virginie Le Torrec, (dir.), *L'Union européenne et les médias. Regards croisés sur l'information européenne*, Paris : L'Harmattan (Cahiers politiques), 2003, p. 50-51.

[146] En quatrième de couverture de son ouvrage *Le journal de la vache folle* (Genève : Georg éditeur, 2001, 177 p.), le journaliste médical du *Monde*, se présente (entre autres) comme un pédagogue : « Docteur en médecine, ancien instituteur, Jean-Yves Nau est, depuis 1980, journaliste en charge des questions médicales au journal « *Le Monde* ». »

pas toujours le temps ni les compétences en communication nécessaires pour traduire en termes clairs le message scientifique et médical et pour éviter les malentendus et les rancœurs qui naissent souvent d'une incompréhension mutuelle.[147]

Ce journalisme de vulgarisation scientifique est particulièrement présent dans le cas de la maladie de la « vache folle ». Du fait des nombreuses incertitudes scientifiques, et des problèmes politico-administratifs que posent ces incertitudes, l'ESB donne aux journalistes médicaux la possibilité de placer de nombreux articles sur les avancées de la connaissance scientifique sur le problème : transmission à l'homme de l'ESB, mesure épidémiologique de l'ampleur des maladies animales et humaines… Il s'agit alors, par des articles de synthèse, courts ou développés, fouillés ou didactiques[148], de rendre compte des enjeux spécifiques de l'ESB. L'article reproduit ci-dessous en constitue un exemple typique parmi des dizaines d'autres.

L'agent de la "vache folle" a-t-il franchi la "barrière d'espèce" ?

Les scientifiques s'interrogent sur l'hypothèse d'une transmission à l'homme du prion responsable de l'encéphalopathie spongiforme bovine. L'exemple de certains virus et des expériences de laboratoire très particulières montrent que cette éventualité ne peut être totalement écartée

ÉPIDÉMIOLOGIE Les prions, impliqués dans l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) et dans la maladie humaine de Creutzfeldt-Jakob (MCJ), peuvent-ils franchir par voie alimentaire la "barrière" inter-espèces ? SI TEL EST LE CAS, ces agents transmissibles non conventionnels, à mi-chemin de l'infectieux et du génétique, devront être replacés dans le contexte plus général de la pathologie infectieuse humaine et vétérinaire. DU VIRUS DE LA RAGE à celui du sida, de multiples agents infectieux peuvent en effet franchir la barrière génétique qu'ont dressée entre elles les différentes espèces vivantes. SELON DES ÉVOLUTIONNISTES, la reproduction sexuée, à l'origine de la différenciation des espèces, serait apparue pour mieux armer l'organisme contre les maladies. La notion d'espèce elle-même, bien que biologiquement définie, continue de poser des problèmes d'interprétation.

LES MALADIES à prions sont-elles contagieuses ? Peuvent-elles se transmettre de l'animal à l'homme ? L'épizootie de la "vache folle" ne provoquerait pas l'angoisse que l'on observe aujourd'hui à l'échelle internationale si cette maladie était restée confinée à l'espèce bovine. Depuis 1986, plus de 160 000 bovins atteints par cette nouvelle maladie ont été abattus en Grande-Bretagne sans que l'affaire soulève une émotion particulière. En revanche l'hypothèse, officiellement avancée par le gouvernement britannique, d'une transmission par voie alimentaire de l'agent infectieux bovin à l'homme a brutalement ouvert de sombres et redoutables perspectives.

De nombreux arguments expérimentaux laissaient jusqu'à présent penser que les prions, ces agents transmissibles non conventionnels impliqués dans diverses affections neuro-dégénératives observées dans l'espèce humaine et diverses espèces animales, étaient spécifiques de leur hôte. Ainsi l'agent de la "tremblante du mouton" n'a jamais contaminé les êtres humains qui vivent au contact des animaux malades et celui de la maladie de Creutzfeldt-Jakob n'est observé que chez l'homme. On savait pour autant que cette "barrière" entre les espèces n'était nullement infranchissable et que, comme de nombreux autres agents infectieux, le prion pouvait, dans certaines conditions, "sauter" d'une espèce à une autre.

ENTRE INFECTIEUX ET GÉNÉTIQUE

Pour observer un tel saut, il fallait cependant avoir recours à des procédures expérimentales très particulières (injections intra-cérébrales de tissus contaminés) et l'on pouvait raisonnablement supposer que ces conditions n'étaient jamais réunies dans le milieu naturel. Dans un ouvrage récent consacré aux "maladies à prions" (Editions Flammarion), les docteurs Pierre Beauvais et Thierry Billette de Villemeur rappellent que le

[147] Michèle Biétry, « Rôle des médias dans la prise de conscience collective », *Ensemble face à la douleur : prévention, traitement et prise en charge*, 2005, p. 95.

[148] Jean-Yves Nau, « La "vache folle" en trois questions », *Le Monde*, 22 juin 1996, p. 14

premier franchissement de la "barrière inter-espèces" fut obtenu dès 1938 lorsque des vétérinaires français réussirent à transmettre la maladie de la tremblante du mouton à la chèvre. Dans les années 60, des modèles expérimentaux établis à partir de la souris et du hamster ont ensuite permis de mieux étudier la transmissibilité. Enfin, en 1968, on est parvenu à transmettre une maladie neurodégénérative humaine (le kuru) à l'animal. Depuis, on n'a cessé de progresser dans la connaissance structurelle de ces agents infectieux et de leurs modalités de transmission au sein d'une même espèce ou entre espèces différentes.

"La transmission expérimentale est beaucoup plus facile lorsque l'animal malade et l'animal inoculé sont de la même espèce : ce concept de "barrière d'espèce" est un des premiers éléments qui a permis de soupçonner le rôle probable de facteurs génétiques", écrivent les docteurs Beauvais et Billette de Villemeur.

Ainsi les maladies à prions, à mi-chemin de l'infectieux et du génétique, ne répondent-elles pas au schéma, souvent beaucoup trop réducteur, qui voudrait qu'à un germe corresponde une maladie.

"Il n'y a aucun cas connu à ce jour de transmission "naturelle" entre espèces en dehors de certains actes médicaux ou de la consommation massive de tissus nerveux infectés", souligne le professeur Dominique Dormont (service de santé des armées). On connaît d'autre part le facteur génétique majeur qui gouverne la barrière d'espèce. Il s'agit du gène codant pour la protéine PrP situé, chez l'homme, sur le chromosome numéro 20. Ce gène conditionne la barrière d'espèce et la durée de la période d'incubation lorsque la barrière d'espèce est franchie."

Toutes ces données doivent être replacées dans le contexte plus général de la pathologie infectieuse humaine et vétérinaire, où le franchissement de la barrière d'espèce répond à des mécanismes bien connus, sinon toujours maîtrisés. "Il existe plusieurs niveaux de spécificité des germes pathogènes, explique le professeur Alain Goudeau (CHU de Tours), spécialiste de virologie et de bactériologie. Si l'on s'intéresse aux virus, on découvre qu'il y a une spécificité d'espèce, une autre d'organes et une troisième enfin de cellules au sein de ces organes. Pour autant, les exemples de virus qui sont ubiquitaires sont légions; le plus connu étant sans doute celui de la rage, qui peut infecter le renard, le blaireau, le chien, le bovin, le cheval ou l'homme. On observe néanmoins une relative barrière d'espèce dans la mesure où les virus s'adaptent à l'espèce hôte. Ainsi, pour la rage, un virus de renard est beaucoup plus efficace dans sa virulence de renard à renard que lorsqu'il quitte le renard pour aller vers une autre espèce."

Assiste-t-on dans le cas de la "vache folle" à une adaptation du prion "ovin" chez le bovin ? Ou faut-il conclure que cette nouvelle maladie qui émerge chez les bovins est spécifique de cette espèce, mais qu'elle a d'ores et déjà réussi à se transmettre, par voie orale, au chat ? Les nouveaux cas atypiques de maladie de Creutzfeldt-Jakob doivent-ils être considérés comme une nouvelle entité pathologique spécifique à l'espèce humaine ou la traduction, dans l'espèce humaine, de la maladie bovine et d'un nouveau franchissement de la barrière ?

UNE HYPOTHÈSE "TERRIFIANTE"

"Plus que le franchissement de la barrière d'espèce, c'est l'hypothèse d'une transmission de l'agent infectieux par voie orale qui est intrigante et, peut-être, terrifiante, estime le professeur Goudeau. Autant il est aisé de comprendre comment un virus peut se propager par voie aérienne, autant il est très problématique d'imaginer qu'un prion puisse aussi aisément s'introduire dans un organisme par voie alimentaire. Si ce phénomène était confirmé, il remettrait en cause bon nombre de nos conceptions et de nos certitudes acquises lors de notre longue cohabitation avec la tremblante."

Jean-Yves Nau, « L'agent de la "vache folle" a-t-il franchi la "barrière d'espèce" ? », *Le Monde*, 12 avril 1996, p. 21

Ainsi, **les spécialistes médicaux sont les journalistes qui sont le plus fréquemment conduits à aborder les dossiers sur le fond, de façon descriptive, sans s'intéresser aux enjeux stratégiques que peuvent constituer ces problèmes**. Attachés à rendre compte des propriétés spécifiques du problème (sous son aspect médical et scientifique), ils prennent leurs distances avec les modes de gestion du risque qui s'écartent des aspects les plus strictement scientifiques du problème, à la faveur notamment de considérations politiques. Le rôle de vulgarisateur s'accompagne ainsi d'une posture de sage, qui prétend ramener de la raison (scientifique) dans un débat public qui en manquerait singulièrement. L'activation implicite ou explicite de l'antinomie raison / affolement (expertise / irrationalité ; science /

politique…) est une manière de réaffirmer la légitimité de leur point de vue sur le problème de la « vache folle ». Cela apparaît nettement dans le court article éditorialisant ci-dessous.

> Que faudra-t-il faire des veaux français d'origine britannique ? En décidant, de manière unilatérale, d'abattre 64 000 de ces bêtes, le gouvernement néerlandais a relancé, en l'absence de toute information scientifique nouvelle, la polémique sur les risques sanitaires inhérents à la consommation de viande bovine. Cette mesure spectaculaire a conduit le gouvernement français à décréter la "consignation" de soixante-dix mille veaux importés ces derniers mois de Grande-Bretagne. Dans l'attente d'une décision coordonnée par les ministres de l'agriculture à l'échelon de l'Union européenne, ces animaux ne peuvent plus désormais être ni commercialisés ni consommés. Est-ce à dire qu'ils ne pourront plus l'être ?
> (…)
> « L'escalade est telle que l'on en vient aujourd'hui à surestimer de façon outrancière des risques dont la science nous affirme qu'ils sont hypothétiques sinon inexistants. Il est vrai que les incertitudes sont ici nombreuses et que, dans ce dossier, les scientifiques n'ont pas toujours été entendus à temps. »
> **Jean Yves Nau, « Stopper l'escalade », *Le Monde*, 30 mars 1996, p. 3 (rubrique « Commentaire »)**

Au nom de la connaissance spécifique, les journalistes médicaux stigmatisent la vision spectaculaire et dramatisante du problème de la « vache folle ». L'enjeu que constitue la crédibilité experte dans l'évocation du problème de l'ESB est aussi interne au champ journalistique et même surtout au sous-champ du journalisme médical. Le critère d'excellence à l'aune duquel les journalistes médicaux tentent de se distinguer, dans le cadre de la concurrence professionnelle, est celui de la justesse scientifique. Le journaliste médical du *Monde* a par exemple critiqué la prise de position d'un journal concurrent (*Le Figaro*) en raison de son écart à la raison scientifique : à une estimation catastrophiste du nombre d'animaux contaminés entrés dans la chaîne alimentaire, accompagnant une dénonciation du manque de transparence du ministère de l'Agriculture[149], le journaliste oppose le manque de rigueur de la méthode de calcul et appuie son analyse par une référence à l'autorité scientifique que constitue alors l'AFSSA[150]. Mais, **si le journaliste médical peut proposer une vision plus spécialisée du problème de l'ESB que celle d'autres agents (politiques, notamment) ou de journalistes d'autres rubriques, il reste dans une position d'hétéronomie par rapport aux agents du secteur médical, et notamment son administration**.

La spécificité de la représentation du problème de la « vache folle » que produisent les journalistes médicaux est bien sûr liée à certaines de leurs propriétés sociales, et en particulier à leur trajectoire scolaire et professionnelle, ainsi qu'à leurs relations avec leurs

---

[149] Martine Perez, Michèle Bietry, « Deux bovins sur mille atteints de la maladie », *Le Figaro*, 11 septembre 2000, p. 10.

[150] Jean-Yves Nau, « La Une un brin provocatrice du Figaro », *Le journal de la vache folle*, Genève : Georg éditeur, 2001, p.71. Cet article a été publié en septembre 2000 dans la revue suisse Hygiène et médecine où le journaliste tenait une chronique hebdomadaire.

sources d'information. On sait, grâce aux travaux de Dominique Marchetti[151] et de Patrick Champagne[152], qu'au cours des années 1980 s'accroît le nombre de journalistes ayant suivi des études de médecine. La trajectoire conduisant d'un doctorat de médecine à la presse spécialisée puis à la rubrique médecine des grands médias se généralise, suivant en cela l'exemple du *Monde* dont les premiers journalistes médicaux étaient docteurs en médecine. Cette définition très spécialisée du rôle de journaliste médical, véritable docteur-journaliste, est incarnée par le docteur Claudine Escoffier-Lambiotte, qui crée la chronique médicale du *Monde* en 1956 et la tient jusqu'en 1988. Très proche de l'actualité des connaissances médicales, cette rubrique vise un public très ciblé et fonctionne davantage comme une manière de formation médicale continue à l'attention de lecteurs médecins qu'une information sur la médecine pour le grand public. Une autre forme de spécialisation, un peu plus généraliste toutefois, est celle qui s'acquiert par l'accumulation lente de connaissances que produit l'ancienneté dans la spécialité. Cet apprentissage « sur le tas » et « à la longue » se donne à voir par exemple dans la trajectoire d'Éric Favereau : après s'être occupé des questions d'immigration à *Libération*, il prend en charge la rubrique santé en 1986 et devient en 2002 chef du service société[153]. Cette compétence, acquise par la formation initiale et/ou par l'expérience, est nécessaire pour comprendre les dossiers à traiter et les restituer à un public peu familier de ces questions. Comme l'explique la journaliste médicale du *Figaro*,

> *« il faut des journalistes capables de les digérer, de les résumer, d'en tirer l'essentiel en mots simples et facilement compréhensibles. »* [154]

La compétence experte n'est pas seulement requise pour les opérations techniques du travail des journalistes (lecture de rapports, interprétation des données médicales, etc.). Elle est aussi indispensable pour fonder leur légitimité auprès des sources d'information. Dominique Marchetti, explique ainsi que les journalistes médicaux « *doivent parler ou écrire pour un public large sans se discréditer auprès de publics plus restreints (médecins spécialisés, malades et leurs représentants, etc.).* »[155] Au-delà de la compétence nécessaire à l'occupation du poste, ces types de trajectoire génèrent une proximité intellectuelle et sociale avec les milieux médicaux. Les relations sont très fréquentes entre les journalistes et les professionnels du secteur de la santé. De nombreuses occasions (conférences de presse, rencontres informelles,

---

[151] Dominique Marchetti, *Quand la santé devient médiatique, op. cit.*, p. 37-46.

[152] Patrick Champagne, « Les transformations du journalisme science et médical », *in* Michel Mathien (dir.), *Médias, santé, politique*, Paris : L'Harmattan, 1999, p. 58-59.

[153] La publication de plusieurs ouvrages sur le secteur médical témoigne de la spécialisation dans ce secteur : *Le silence des médecins*, Paris : Calmann-Lévy, 1994 ; *Le premier qui dit la vérité (entretien avec Bernard Kouchner*, Paris : Robert Laffont, 2002 ; *Vingt-cinq ans de lutte contre le sida*, Paris : La Découverte, 2006.

[154] Michèle Biétry, « Rôle des médias dans la prise de conscience collective », *Ensemble face à la douleur : prévention, traitement et prise en charge*, 2005, p. 95.

[155] Dominique Marchetti, *Contribution à une sociologie des transformations du champ journalistique, op. cit.*, p. 187.

colloques, etc.) permettent aux journalistes médicaux d'obtenir des informations auprès de scientifiques ou de médecins[156] mais aussi des responsables administratifs[157]. L'information produite dépend largement de ces sources d'information, qui se professionnalisent pour mieux accéder aux médias[158]. Il n'est donc pas anodin que, pour rendre compte du problème de la « vache folle », les journalistes médicaux sollicitent des sources liées aux aspects de santé humaine, qu'il s'agisse d'experts (et notamment le professeur Dominique Dormont[159]) ou de responsables administratifs (en particulier de la Direction générale de la Santé[160]).

Si la prégnance des journalistes médicaux, et à travers eux, des sources d'informations liées au secteur de la santé publique, explique en partie le cadrage sanitaire du problème de la « vache folle » dans les médias, notamment lors des « crises » de 1996 et 2000, le double mouvement de politisation et de judiciarisation de ce problème est aussi lié aux évolutions internes de la spécialité. **L'ESB correspond en effet à la fin de la période charnière où le journalisme médical prétend devenir un journalisme comme les autres, se faisant moins la vitrine du secteur médical (et de ses institutions dominantes) que son observateur critique décryptant les enjeux et les conflits qui le traversent.** Journaliste à *Libération*, Éric Favereau explique ainsi que les journalistes médicaux ne doivent plus seulement relayer la parole des médecins pour traiter, en journalistes, des problèmes de santé publique :

> *« Le travail de la presse généraliste d'information consiste à rendre compte de cette complexité en essayant de faire parler tous les acteurs, de disséquer leurs rôles, de comprendre les enjeux. (…) Cette tentative de faire parler tous les acteurs – en un mot de décrire le réel – se heurte à de sérieuses difficultés. »*[161]

---

[156] Journaliste à *Libération*, Corinne Bensimon explique ainsi que « chaque année, des centaines de colloques, congrès et symposiums se tiennent dans le monde, ouverts à la presse. Ces manifestations sont des lieux d'échanges entre chercheurs. Pour les journalistes spécialisés – qui assistent librement aux exposés et aux débats, elles représentent une source cruciale d'informations et de contacts avec les chercheurs. » Corinne Bensimon, « Huis clos sur le prion », *Libération*, 14 mars 2001, p. 21.

[157] Jean-Yves Nau explique par exemple que, ayant été « convié à un petit déjeuner » au ministère de l'Agriculture, il peut « prendre connaissance d'un document [de la Brigade nationale des enquêtes vétérinaires et sanitaires] qui sera prochainement placé sur le site Internet du ministère. » Jean-Yves Nau, « Un petit déjeuner au ministère de l'Agriculture », *Le journal de la vache folle*, Genève : Georg éditeur, 2001, p. 44.

[158] « Les chercheurs et les revues ont besoin des médias. Échange de bons procédés: chaque semaine, plus de 1.500 journalistes dans le monde reçoivent de Science et Nature des communiqués de presse listant les articles à paraître la semaine suivante. À chaque fois, trois ou quatre articles sont mis en avant et présentés dans un langage accessible à tous, ou presque. Une seule condition, non négociable: l'embargo. Il est interdit de diffuser ces informations avant le jour de parution de la revue. Pour permettre aux journalistes de prendre le temps de comprendre, affirment les revues. » Natalie Levisalles, « Les revues entre rigueur et retape », *Libération*, 3 octobre 2000.

[159] Par exemple, Jean Yves Nau, « "Les pouvoirs publics doivent passer aux actes" », *Le Monde*, 5 juin 1996, p. 2.

[160] Le directeur général de la Santé est ainsi régulièrement cité dans les articles sur l'ESB. Voir par exemple Jean-Yves Nau, « La France améliore le dépistage de la maladie de Creutzfeldt-Jakob », *Le Monde*, 4 mai 1996, p. 11.

[161] Éric Favereau, « Information et santé. Le journalisme, de l'information médicale à l'information santé », *Sève*, hiver 2005, p. 25.

La relation aux sources évolue et devient plus distante et critique. Éric Favereau décrit quelques aspects de cette évolution :

> *Très logiquement, la presse cesse d'être ce qu'elle fut exclusivement pendant les décennies 1950 et 1960, le simple porte-parole du progrès médical.*
> *On passe de l'information médicale à l'information santé. Dès lors, il n'y a plus un seul acteur, le corps médical, avec des journalistes qui vulgarisent la parole technique, mais une pluralité d'acteurs. Schématiquement, on recense :*
> *- les chercheurs et les médecins,*
> *- les laboratoires et l'industrie pharmaceutique, qui financent la presse médicale mais ignorent, et c'est un euphémisme, la transparence,*
> *- les malades, les patients,*
> *- les financeurs : la Cnam, les mutuelles, le politique, les ministres et la représentation nationale appelée depuis 1995 à voter le budget de la sécurité sociale,*
> *- les experts, dont le statut a changé avec l'affaire de la vache folle : alors qu'auparavant, on reprochait implicitement aux politiques de ne pas les avoir écoutés, on sait depuis que l'expert doit éclairer le choix du politique et non pas s'y substituer,*
> *- les médias, enfin, sous des formes diverses : l'amplification instantanée à la radio et à la télévision, la presse écrite généraliste nationale, les magazines et la culture du corps et du bien-être, la presse médicale, tous acteurs qui ne sont pas de même nature.*[162]

La grande proximité du journaliste médical aux sources d'information de ce secteur devient moins pesante sur l'information produite à mesure que la légitimité de ces journalistes se joue de façon interne au champ journalistique – en se conformant aux pratiques et valeurs générales de la profession – et plus seulement par rapport aux sources spécialisées auxquelles il faut donner des gages de crédibilité. Un journaliste de *Libération* explique ainsi l'endossement d'une posture d'expertise critique par le journaliste médical du *Monde* comme une façon de se plier à la norme professionnelle dominante, alors qu'une trop grande proximité avec les sources médicales lui avait été reprochée à l'occasion de l'affaire du « sang contaminé » :

> *Le Monde*, dans l'affaire de la vache folle, a voulu racheter ce qu'il avait fait au moment de l'affaire du sang contaminé où il a dissimulé la réalité. Nau, il avait une casserole – il faut dire – tellement énorme aussi qu'il s'est dit : "allez c'est l'occasion de me racheter !"
>
> **Correspondant d'un quotidien français à Bruxelles**
> **(Entretien réalisé par Thomas Alam en 2001)**

Pour traiter de cette affaire de santé publique qu'est devenu le problème de la « vache folle », les journalistes médicaux sollicitent (et sont sollicités par) des sources plus caractéristiques du journalisme politique, du journalisme d'investigation, voire des chroniqueurs. Ainsi, au cours du problème de l'ESB, Jean-Yves Nau ne rend pas seulement

[162] *Ibid.*, p. 25.

compte des activités des sources proprement médicales (scientifiques ou administratives) mais aussi des prolongements du dossier dans les champs politique[163], judiciaire, voire médiatique[164]. Les journalistes médicaux sortent progressivement de leurs routines les plus spécifiquement médicales et semblent gagner en légitimité interne, en reprenant les schèmes d'un journalisme plus généraliste, notamment la dénonciation d'affaires selon la pratique du journalisme d'investigation ou l'expertise critique sur les politiques gouvernementales de santé publique. « *L'émergence des "affaires" ou des "polémiques" doit quelque chose au travail des journalistes spécialisés qui cherchaient à "anoblir" ces sujets pour convaincre leurs supérieurs de leur importance. La catégorisation de l'événement en "faits divers", en "affaire", "scandale'", "catastrophe", etc. est l'objet de luttes d'interprétation dont la presse est le lieu principal.* »[165] S'ouvrant à la course aux *scoops*, l'information médicale devient de plus en plus concurrentielle. Les « crises » de la « vache folle » (celle de 2000 tout particulièrement) correspondent à ce moment d'évolution. Patrick Champagne résume bien cette évolution :

> « *Paradoxalement, l'arrivée d'une nouvelle génération de journalistes médicaux de plus en plus experts (nombre d'entre eux sont médecins de formation) a contribué à dé-médicaliser l'information médicale et à en faire une information comme une autre. (…) La santé devient, au cours de ces vingt dernières années, l'objet d'une demande d'information qui va favoriser l'émergence, également dans ce domaine, d'un journalisme "critique". Celui-ci, au service des consommateurs, y compris au prix d'une rupture avec les institutions établies, prétend "dénoncer les scandales", "révéler" le "contenu explosif" de "rapports confidentiels" bref, se poser explicitement en contre-pouvoir au service des citoyens. C'est ainsi que vont se multiplier dans ce secteur – et c'est nouveau ! – des "enquêtes" visant à révéler des affaires ou des scandales ou encore à médiatiser des "polémiques" propres au secteur médical.* »[166]

Cette mutation d'un journalisme médical, de plus en plus conduit à s'intéresser aux conséquences sociales et à la gestion politique ou administrative du problème public, et plus seulement à en éclairer les enjeux proprement médicaux et scientifiques, concourt à faire de la « vache folle » un problème plus sanitaire que vétérinaire : si ce dernier aspect est bien pris en charge aussi par les journalistes médicaux, il tend à peser de moins en moins en comparaison du tropisme de ces derniers vers la santé publique.

§2. Des rapports hétéronomes au problème de la « vache folle »

Les périodes de « crise » de l'ESB se caractérisent par une division du travail journalistique très proche de celle mise en évidence par Dominique Marchetti dans l'affaire

---

[163] Jean Yves Nau, « M. Chirac estime insuffisantes les mesures de Londres », *Le Monde*, 6 juin 1996, p. 32.
[164] Jean-Yves Nau, « La "vache folle" à "États d'urgence" », *Le Monde*, 23 octobre 1996, p. 30.
[165] Dominique Marchetti, *Contribution à une sociologie des transformations du champ journalistique, op. cit.*, p. 313.
[166] Patrick Champagne, « Les transformations du journalisme science et médical », *op. cit.*, p. 60.

du sang contaminé : « *plus l'événement prenait de l'importance plus les rubricards médicaux tendaient à être dépossédés du traitement au profit des "généralistes", des spécialistes judiciaires et surtout des journalistes et éditorialistes politiques* »[167]. Le tableau 2.1. montre ainsi que **la division du travail journalistique au sein du *Monde* est nettement transformée lors des « crises » (surtout celle de 2000) : les journalistes politiques y occupent une place bien plus importante.** Un autre indicateur de la prégnance des journalistes généralistes est donné par l'intervention d'éditorialistes sur le thème de l'ESB (tableau 2.2.). Dans *Le Monde*, les éditoriaux consacrés à la « vache folle » sont presque tous publiés lors des deux années des « crises » (1996 ou 2000) et, dans une moindre mesure en 1999 – année elle aussi marquée par un double mouvement relativement fort de médiatisation et de politisation avec la polémique sur la levée de l'embargo contre les produits bovins britanniques.

Tableau 2.2. Nombre d'éditoriaux consacrés à la maladie de la « vache folle » dans *Le Monde*

Année	Nombre d'éditoriaux
1996	8
1997	0
1998	1
1999	6
2000	8
2001	3

Il faut remarquer que l'intervention des journalistes généralistes n'implique pas un retrait des journalistes spécialistes qui se trouveraient ainsi complètement dépossédés du dossier de la « vache folle ». **L'appropriation de ce problème par les journalistes politiques – qui traitaient de sujets plus « importants » quand l'ESB était considérée comme secondaire – s'ajoute à son traitement par les journalistes spécialistes. Mais, les généralistes étant plus influents (dans et hors du champ journalistique) que les spécialistes, les visions du problème qu'ils promeuvent tendent à s'imposer de façon plus globale**. Les représentations du problème de la « vache folle » sont d'autant plus nettement transformées par l'intervention des généralistes que celle-ci est accompagnée d'une progressive reprise des nouveaux cadrages par les journalistes spécialisés eux-mêmes[168]. Pour rendre compte de ce phénomène, l'analyse présente d'abord les principales propriétés du journalisme généraliste (A.), puis elle décrit la contribution des journalistes politiques à la médiatisation de l'ESB (B.), avant de montrer que les schèmes cognitifs et normatifs du

[167] Dominique Marchetti, « Les sous-champs spécialisés du journalisme », *op. cit.*, p. 33.

[168] On pourrait ainsi montrer que le principal journaliste médical du *Monde* a progressivement repris dans ses articles les schèmes constitutifs de la vision mémorielle du problème : vision linéaire de son déroulement, focalisation sur la question des farines animales et sur la responsabilité de l'État (voir dans le chapitre 1, le paragraphe : L'histoire de la « crise » de la « vache folle » : une histoire simplifiée et une « morale »).

journalisme d'investigation s'imposent dans la représentation médiatique du problème de la « vache folle » (C.).

A. Un journalisme généraliste

L'appropriation du problème de la « vache folle » par les journalistes généralistes se traduit par la production d'une représentation hétéronome de ce problème, c'est-à-dire une représentation construite en fonction d'autres logiques que ses seules propriétés spécifiques. Elle entraîne aussi une plus grande visibilité. Indissociablement cause et conséquence de l'importance accordée par le champ journalistique au problème de la « vache folle », l'intervention de généralistes produit en effet la consécration d'événements par des journalistes eux-mêmes consacrés. Occupant les positions les plus hautes dans les hiérarchies journalistiques, ils ont la légitimité pour se saisir des sujets reconnus comme importants, et en retour ils légitiment ces sujets en les donnant à voir comme des problématiques dignes d'être appréhendées par les « meilleurs » journalistes. L'occupation par les journalistes généralistes des positions dominantes dans les hiérarchies internes tient à plusieurs raisons. La division du travail journalistique en est une. Les présentateurs des journaux télévisés ou radiophoniques lancent les sujets, réalisent des interviews et participent activement à l'établissement de la hiérarchie des informations dans les journaux qu'ils présentent ; les chefs de service et rédacteurs en chef décident chaque jour de la répartition des sujets entre journalistes et rubriques, ils choisissent *in fine* sous quels angles seront traités les sujets. Pour d'autres journalistes généralistes (les chroniqueurs, quelques journalistes politiques), la légitimité est aussi le produit de leur forte visibilité sociale due à leur multipositionnalité médiatique. Multipliant les chroniques dans la presse écrite, régionale et/ou nationale, quotidienne et/ou hebdomadaire, mais aussi à la radio ou à la télévision, ils paraissent d'autant plus omniprésents et indispensables que leurs productions sont généralement valorisées : mention à la « Une » des quotidiens, chronique diffusée dans la tranche d'information matinale (la plus écoutée) des radios généralistes, reprise des éditoriaux dans les revues de presse… Enfin, la légitimité de ces généralistes à se saisir des questions importantes, attestant en retour de l'importance de ces questions, tient à leur prestige. Celui-ci semble lié à leur trajectoire sociale et scolaire. En effet, même si les données sociologiques manquent, on peut faire l'hypothèse que les journalistes généralistes ont une origine sociale plus élevée, associée à une certaine proximité (professionnelle mais aussi sociale) avec les pouvoirs politiques ou économiques, ce qui tendrait à asseoir une position d'autorité sociale. Ils semblent disposer enfin d'un capital professionnel accumulé très rapidement, et dès avant l'entrée dans la profession : diplôme d'une école de journalisme prestigieuse (CFJ, ESJ-Lille…), diplôme d'IEP, etc. Lorsque le problème de la « vache folle » est abordé par des

journalistes réunissant toutes ces propriétés constitutives d'une domination interne au champ journalistique, il bénéficie en quelque sorte de leur prestige.

La seconde conséquence de l'appropriation de l'ESB par les journalistes généralistes est une évolution des cadrages à travers lesquels ce problème est construit. Leur position dans le champ et les contraintes qui y sont inhérentes génèrent ainsi un rapport plus hétéronome aux problèmes publics dont ils traitent. Du fait de la variété des sujets qu'ils sont fonctionnellement conduits à aborder, ils ne peuvent pas avoir de véritable connaissance du dossier et des enjeux sous-jacents. Leur travail repose moins sur une connaissance spécifique de chaque problème que sur des compétences (pratiques et non cognitives) génériques, perçues comme plus légitimes dans le champ journalistique[169]. Cette règle de non spécialisation se manifeste entre autres par la production d'erreurs factuelles (anachronismes, mésusage des chiffres…) ou d'analyses peu congruentes avec la vision du problème qu'en ont les agents les plus directement concernés par lui… Une forme classique de ces erreurs est l'oubli de l'état des certitudes scientifiques lorsqu'il s'agit d'évaluer *ex post* l'action publique, c'est-à-dire à juger comme insuffisantes les mesures prises au début des années 1990 au regard des connaissances disponibles à la fin de la décennie. Un autre détail illustre la moindre importance accordée à la précision des informations données à mesure que le problème est saisi par des journalistes généralistes : le journaliste médical du *Monde* rapporte que le directeur de la rédaction de son journal a décidé, en novembre 2000, c'est-à-dire au cœur de la seconde « crise », de faire tomber les guillemets autour de l'expression « vaches folles »[170], signe que les réticences liées à cette expression imprécise cèdent la place devant l'évidence de ce terme devenu omniprésent. « *Cet effet de méconnaissance classique, qui est à l'origine des erreurs factuelles ou d'interprétation, est amplifié par le fonctionnement en circuit fermé du champ journalistique. Les journalistes les plus généralistes ou les plus politiques (journalistes politiques ou éditorialistes) ont tendance, bien plus que les journalistes médicaux, à avoir comme source d'information principale les autres médias* »[171].

La spécificité hétéronome des cadrages du problème de l'ESB par les journalistes généralistes tient aussi à une contrainte de rôle qui consiste à devoir monter en généralité. Cette forme d'excellence – voire de dignité – professionnelle qui consiste à affirmer une part de subjectivité – analytique ou politique – en interprétant le problème public à l'aune d'une

---

[169] « Le poids décisif des journalistes "généralistes" sur les grands événements s'explique ensuite par la définition professionnelle dominante du journaliste qui tend moins à se fonder sur les connaissances du sujet que sur la maîtrise de techniques professionnelles spécifiques (disponibilité, débrouillardise, rapidité, culot, capacité à être le premier, etc.) dont les reporters ou les grands reporters généralistes confirmés sont supposés davantage pourvus. » Dominique Marchetti, « La division du travail journalistique et ses effets », *op. cit.*, p. 144 et p. 144-145.

[170] Jean-Yves Nau, « De la "vache folle" à la vache folle », *Le journal de la vache folle*, Genève : Georg éditeur, 2001, p. 98.

[171] Dominique Marchetti, *Contribution à une sociologie des transformations du champ journalistique, op. cit.*, p. 249.

problématique plus générale fait courir le risque d'une réduction du problème. Les journalistes généralistes sont soumis à des normes professionnelles étrangères à l'objectif d'une connaissance spécifique du problème dont ils traitent, même si ces logiques de « distorsion » du problème diffèrent pour les journalistes politiques, les éditorialistes ou les journalistes d'investigation. C'est sans doute dans le cas des éditorialistes que le phénomène est le plus visible (cf. encadré 2.5.).

➢ Encadré 2.5. La rhétorique éditorialiste : l'ESB saisie au prisme d'enjeux politiques

La rhétorique journalistique des éditorialistes, fondée sur la norme du style brillant[172] et de la distance à l'événement commenté (par la « *hauteur de vue* »[173]), favorise notamment une certaine logique de surenchère ou d'amnésie à propos du problème public sur lequel il disserte. Un éditorialiste comme Pierre-Luc Séguillon, qui critique le gouvernement français pour son excès de prudence dans la levée embargo en 1999 puis promeut une vision radicale du principe de précaution dès le début de « crise » de 2000, peut ainsi défendre à une année d'intervalle deux visions contradictoires d'une même politique publique.

« Les responsables politiques français sont décidément adeptes du double langage: ils parlent européen à Bruxelles; ils causent chauvin à Paris. L'on n'a pas souvenir, en effet, que la France se soit opposée avec vigueur, l'an passé, au projet communautaire de levée de l'embargo sur le bœuf britannique. De même a-t-on en mémoire que la France a toujours défendu l'Europe de la libre circulation dans les enceintes communautaires. »

Chronique télévisée diffusée sur LCI et rapportée dans « Dans la presse », *Le Monde*, 7 octobre 1999

« Il serait malvenu de faire le procès des autorités publiques françaises. Confrontées au problème de la "vache folle", elles se sont montrées plus prudentes que leurs homologues européens. Il est légitime de la part des pouvoirs publics de s'efforcer de concilier une logique sanitaire qui réclame la plus grande sévérité et une logique économique qui commande que ne soient pas inconsidérément déstabilisés une filière agroalimentaire ou des réseaux de distribution. Interrogés, les meilleurs experts ne savent dire si, d'ici à quelques années, seules quelques dizaines d'humains seront frappés ou si les victimes se compteront par dizaines de milliers. Dans le doute, les pouvoirs publics doivent désormais tenter tout ce qu'il est possible de tenter pour enrayer ce fléau, quel qu'en soit le prix. ».

Chronique télévisée diffusée sur LCI et rapportée dans « Dans la presse », *Le Monde*, 24 octobre 2000, p. 39

Ces contradictions montrent bien que les modalités de construction du problème public par ce type de journalistes obéissent à une autre logique que la pure connaissance de ce problème. Ils sont notamment soumis à l'obligation de suivre – avec un léger écart qui fait toute la valeur distinctive de leur prise de position – les évolutions de « l'opinion publique », comme le dit Philippe Riutort :

« *Soucieux de l'impact éventuel de ses "papiers" sur ses sources, [l'éditorialiste] doit également s'efforcer d'anticiper les éventuelles réactions de l'"opinion publique"*, cette illusion bien fondée *qu'il peut certes contribuer à produire mais qui s'impose en retour à lui-même comme à tout*

[172] « Faire preuve de style constitue une norme sociale à laquelle un éditorialiste ne saurait déroger sans compromettre le capital symbolique patiemment accumulé auprès des confrères » Philippe Riutort, « Grandir l'événement. L'art et la manière de l'éditorialiste », *Réseaux*, 1996, vol. 14, n° 76, p. 73.

[173] Philippe Riutort, *Ibid.*, p. 66.

*protagoniste du débat politique, à la manière d'un tribunal auquel il ne saurait que se soumettre, sauf à courir le risque de ne pas être entendu. L'éditorialiste "ajuste" ainsi ses schèmes analytiques à l'évolution de la situation : il ne saurait longtemps tenir une position à rebours de l'« opinion », et ce qu'autant moins qu'il s'exprime dans une conjoncture "*tendue*". »*[174]

La représentation de la question de l'embargo sur les produits bovins britanniques que développe cet éditorialiste dépend finalement moins des enjeux spécifiques du problème que de logiques propres aux champs politiques et journalistiques, et notamment les évolutions de « l'opinion publique » : la défense du marché commun reste le cadre analytique privilégié tant que l'impératif de santé publique dans le dossier de la « vache folle » n'est pas assez puissant pour supplanter le consensus journalistique sur la construction européenne, mais la défense de l'interventionnisme public au nom d'impératifs sanitaires s'impose lorsque toute position contraire au principe de précaution devient politiquement et journalistiquement impossible à tenir.

La rhétorique éditorialiste condense les principales propriétés d'une construction généraliste des problèmes publics (cf. les sections 2 et 3 du chapitre 1.). **La faible connaissance empirique du sujet traité, liée notamment au peu de temps de préparation et d'enquête, impose le recours routinisé à quelques schèmes de perception génériques dont l'efficacité repose sur la vaste diffusion préalable.** « *L'appréhension des "problèmes sociaux" à partir des schèmes de perception proprement politiques* »[175] est un des biais les plus fréquemment imposés à la représentation des problèmes publics par les journalistes généralistes et les éditorialistes en particulier. **Cela se traduit notamment par la survalorisation de l'analyse personnalisante des usages stratégiques du problème, au détriment d'une exploration des propriétés spécifiques de celui-ci, teintée de jugement moralisateur. Un autre biais fréquent est celui de la réduction de la complexité du problème.** La simplification des problèmes s'explique par la nécessité de vulgariser son propos et la difficulté d'avancer des raisonnements complexes, en raison des formats limités et du manque temps pour produire une enquête élaborée. Cela revient souvent à anoblir, par une mise en formes pseudo-savantes par exemple, une perception spontanée des problèmes (par exemple la prévalence d'un point de vue micro-économique pratique). L'extrait ci-dessous en est un exemple :

[174] *Ibid.*, p. 70.
[175] *Ibid.*, p. 69.

Mais la maladie de Creutzfeldt-Jakob, directement issue de la « vache folle », a déjà provoqué la mort de quarante-trois personnes – dont quarante-deux Britanniques -, et, selon un rapport publié le 21 septembre par le conseiller médical en chef du gouvernement, le professeur Liam Donaldson, « nul ne sait aujourd'hui si l'ampleur de l'épidémie sera de quelques centaines de victimes ou de plusieurs millions ». Une chose est sûre, l'hécatombe va continuer. Cette imprécise et sombre prédiction est liée à l'ignorance des scientifiques quant à la période d'incubation de la maladie et concerne ceux qui l'auraient contractée avant l'embargo de 1996. Sur les 177 000 cas de « vache folle » enregistrés en Europe depuis quatre ans, 176 300 l'ont été au Royaume-Uni...

Patrice Claude, « Paris refuse la levée partielle de l'embargo sur le bœuf britannique », *Le Monde*, 4 octobre 1999

Cet article opère une simplification du problème dans la mesure où, en affirmant des certitudes (« une chose est sûre »…), il tranche parmi des hypothèses complexes et nuancées dans le sens de la construction dominante du problème, c'est-à-dire la vision la plus dramatique des choses. De façon plus générale, ce rapport généraliste au problème produit des « *effets de brouillage* »[176] sur l'information. La mise en « crise » et en « affaire » de l'ESB s'apparente ainsi à une critique hétéronome de la gestion politico-administrative du problème public, c'est-à-dire une critique fondée sur des critères plus ou moins distants des logiques propres de la prise en charge du problème au regard de ses propriétés spécifiques.

Au-delà de la position dans le champ journalistique et des contraintes de rôle qui y sont associées, **ce point de vue hétéronome sur le problème de l'ESB et sur ses politiques publiques s'explique par la nature du rapport aux sources qu'entretiennent ces journalistes généralistes**. Ils sont d'abord moins dépendants des sources d'information spécifiquement liées au problème de l'ESB (responsables des Directions générales concernées, syndicats professionnels…). Contrairement aux journalistes spécialisés, ils ne sont pas dans la nécessité d'entrer fréquemment en interaction avec les agents du secteur de l'alimentation ni, donc, d'entretenir des relations aptes à permettre l'obtention d'information. Leur rapport à ces sources spécifiques est plus distancié. Les impératifs de crédibilité et de neutralité qui étaient réalisés par la rhétorique de l'expertise critique ne s'imposent pas avec la même vigueur, ce qui rend d'autant plus fréquentes les erreurs factuelles ou d'interprétation. Corrélativement, ces journalistes généralistes sont dans une relation d'interdépendance avec des agents eux-mêmes généralistes : les professionnels de la politique, mais aussi les plus hauts responsables administratifs. Au-delà de la relation fonctionnelle (se fréquenter pour glaner des informations), la relation d'interdépendance repose aussi sur une proximité intellectuelle avec les occupants des positions de pouvoir. Rapprochés par leur trajectoire sociale et scolaire, « *les journalistes partagent bien souvent un certain nombre de croyances communes avec leurs interlocuteurs* »[177]. Plus ils sont son généralistes,

[176] Dominique Marchetti, « La division du travail journalistique et ses effets », *op. cit.*, p. 148.
[177] Dominique Marchetti, « Les sous-champs spécialisés du journalisme », *op. cit.*, p. 47.

plus les journalistes sont ainsi disposés à solliciter des sources d'information politiques plutôt que des sources d'information bureaucratiques, ce qui revient à obtenir des informations moins fiables sur le fond du problème et donc à multiplier les risques d'erreurs dans les représentations journalistiques du problème. Un ancien directeur général de la Santé explique ainsi, à propos de la « crise » de la canicule de l'été 2003, comment le tropisme des journalistes vers les sources d'information les plus généralistes a pu se traduire par la mise en circulation de recommandations à l'opposé de la gestion effective du risque sanitaire :

> *« Les journalistes, qui préfèrent avoir affaire aux ministres plutôt qu'à leurs subordonnés, obligent souvent les premiers à sortir de leur rôle politique pour endosser les habits du technicien. Et, ce faisant, les poussent à l'erreur – comme quand l'un d'entre eux, le 11 août, conseille de ne pas trop utiliser l'air conditionné… »*[178]

Plus dépendants des sources d'informations généralistes (politiques surtout), qui sont les plus éloignées d'une connaissance technique précise du dossier, et plus éloignés des sources d'information, qui sont les plus à même de fournir une représentation du problème construite sur ses enjeux spécifiques, les journalistes généralistes sont ainsi plus disposés à produire une critique des décisions publiques qui trouve en partie son principe dans le décalage entre leur vision (hétéronome) des objectifs et des modalités de cette politique et celle (plus autonome) en fonction de laquelle agissent les services de l'État.

B. *Les pratiques des journalistes politiques*

Avec les éditorialistes, évoqués précédemment, les journalistes politiques sont sans doute l'exemple le plus typique du journalisme généraliste. Il faut préciser que le terme de généraliste s'entend ici à l'aune de la connaissance du problème public (et en particulier celui posé par l'ESB) et non de la compétence de ces journalistes à parler de leur objet : les journalistes politiques sont des spécialistes du jeu politique. *« Cette expertise est "horizontale" dans la mesure où elle est applicable et appliquée à tous les secteurs dans lequel l'État intervient »*[179]. Ainsi, lorsque le journalisme politique s'approprie le problème de la « vache folle », c'est-à-dire presque exclusivement au moment des « crises » de 1996 et surtout de 2000, lorsque le problème accède au haut de l'agenda médiatique (tableau 2.1.), il concourt à lui imprimer un cadrage singulier, plus généraliste.

L'intervention très ponctuelle des journalistes politiques sur le problème de l'ESB s'explique par leur place dans la division du travail journalistique. Ils sont en position de ne traiter que des sujets considérés comme les plus importants, dans le champ journalistique

---

[178] Lucien Abenhaïm, *Canicules. La santé publique en question*, Paris : Fayard, 2003, p. 111.
[179] Jean Charon, *La production de l'actualité*, *op. cit.*, p. 266-267.

mais aussi dans le champ politique (l'établissement des hiérarchies dans ces deux espaces sociaux étant fortement connecté). D'une part, prenant pour objet les luttes internes au champ politique, ils sont conduits à rendre compte des problèmes par lesquels s'expriment ces luttes à un moment donné. D'autre part, l'appropriation des sujets importants tient au fait que ces journalistes sont au sommet de la hiérarchie professionnelle[180]. Leur position dominante est liée au prestige interne de cette spécialité. Comme le note Dominique Marchetti, « *une étude précise des trajectoires professionnelles des cadres dirigeants des rédactions des journaux généralistes de diffusion nationale pourrait montrer le primat de la rubrique politique, puisque la plupart d'entre eux sont issus de cette rubrique* »[181]. Cette position dominante explique doublement leur appropriation des sujets importants : d'une part, ils sont disposés à s'y intéresser, car c'est une façon de se consacrer eux-mêmes en reprenant les sujets consacrés, et d'autre part ils sont légitimes à le faire, puisque dans les rédactions, ils ont l'autorité pour prendre en charge les sujets les plus disputés (en particulier avec les spécialistes de la rubrique « société »[182]).

Le point de vue généraliste par lequel les journalistes politiques construisent le problème de la « vache folle » tient au fait qu'ils en rendent compte selon une problématique politique plutôt qu'en fonction des propriétés spécifiques du problème. En d'autres termes, **le problème est décrit pour ce qu'il fait au jeu politique, plutôt qu'à l'aune de sa résolution (efficacité des solutions, etc.)**.

> « *Attachés à décrire quotidiennement les stratégies des compétiteurs pour l'occupation des positions de pouvoir, toujours attirés par les rivalités de personnes, dans la crainte perpétuelle de "rater" ce qu'un confrère aurait pu déceler dans la posture de tel ou tel professionnel, les journalistes politiques en arrivent à "oublier" que la politique, dans un sens moins restrictif, est aussi fait de programmes ou de politiques publiques qui pourraient susciter tout autant analyses, comparaisons, reportages, notamment pour en situer les usages et effets pratiques. Ils préfèrent en général "déléguer" ces questions à des journalistes moins en vue.* »[183]

---

[180] Il ne faut d'ailleurs pas perdre de vue qu'il s'agit bien là d'une fraction minoritaire en haut de la hiérarchie de la profession souvent prise comme image de toute la profession.

[181] Dominique Marchetti, « Les sous-champs spécialisés du journalisme », *op. cit.*, p. 31-32. Nicolas Kaciaf apporte à cette hypothèse des éléments empiriques plus nuancés : les journalistes politiques n'ont pas monopolisé les postes de direction des journaux nationaux, mais ils disposent de ressources décisives pour y accéder. Nicolas Kaciaf, *Les métamorphoses des pages* politique, *op. cit.*, p. 544-559.

[182] Nicolas Hubé et Nicolas Kaciaf, « Les pages « société » ou les pages « politique » en creux », *op. cit.*, p. 189-212.

[183] Jean-Baptiste Legavre, « Les journalistes politiques » *op. cit.*, p. 118.

La prévalence du *horse-race journalism*[184], avec l'analyse des stratégies des agents politiques et leurs prises de position distinctives[185], apparaît dans de nombreux articles publiés en 1996 et surtout 2000, comme dans celui-ci-dessous.

> LES VACHES ont aussi rendu la cohabitation folle. Furieuse des récentes déclarations de Jacques Chirac demandant, dès le 7 novembre, avant le gouvernement, l'interdiction des farines animales, la gauche a concentré, ce week-end, ses attaques contre le président. Suivie par une partie de la droite centriste et libérale, dont les deux leaders, Alain Madelin et François Bayrou, devraient être candidats à l'élection présidentielle.
> À gauche, François Hollande a clairement mis en cause M. Chirac dans le Journal du dimanche, assurant : "Quand le pays s'inquiète, le rôle d'un homme d'État, c'est de trouver des solutions qui puissent être appliquées, ce n'est pas d'ajouter la confusion à la peu". "Il y a des sujets, et la sécurité alimentaire en est un, où la polémique politique n'a pas sa place", a-t-il ajouté. "La cohabitation n'est pas le consensus, mais elle a néanmoins des règles et tous les coups ne sont pas permis." Invité du Grand jury RTL- *Le Monde* -LCI, le député (PS) Henri Emmanuelli a accusé le chef de l'État d'avoir contribué à "la psychose" des Français sur la viande de bœuf : "Le moins qu'on puisse attendre du président est qu'il n'oublie pas la responsabilité qui incombe à sa charge."
> Lundi matin, Alain Richard, ministre de la défense, et donc, à ce titre, ministre au cœur de la cohabitation, voulait pourtant temporiser : "Quand il y a désaccord, le président de la République a pris la liberté, depuis que nous sommes en fonctions, d'émettre des critiques ou des objections à l'action du gouvernement. Et il n'est pas déraisonnable que le Premier ministre lui réponde", a-t-il expliqué sur RTL.
> UNE SITUATION "ÉMOLLIENTE"
> Les amis de M. Chirac sont montés au créneau pour expliquer dimanche, à l'instar du président du groupe UDF à l'Assemblée nationale, Philippe Douste-Blazy, à l'antenne de RMC, que "Lionel Jospin ne peut se venger sur le président de la République de son incapacité à décider". À droite, on ne cesse plus de dénoncer la menace qui pèse désormais sur la cohabitation, une situation "émolliente", selon Philippe Séguin, invité de Radio J, qui "contraint à des compromis qui ne répondent pas à l'ampleur des problèmes auxquels on est confronté". François Bayrou, qui ne cache plus son ambition d'être candidat à la présidentielle contre M. Chirac, a pour sa part jugé la situation "détestable", jugeant cependant les propos de M. Jospin de "bon sens" et Valéry Giscard d'Estaing, en vieil ennemi du président, a dénoncé les "démarches impulsives de la France".
> **Raphaëlle Bacqué, « La crise met la cohabitation à rude épreuve », *Le Monde*, 21 novembre 2000, p. 12**

Cette analyse de la politique en termes stratégiques (qui a gagné ?) se fait « *aux dépends d'une réflexion sur les propositions, les idéologies, les programmes* »[186]. Cette déréalisation des enjeux va même plus loin avec les évolutions récentes du journalisme politique. Les actions politiques de gestion du problème sont parfois moins analysées comme des prises de position politiques (décryptées en fonction de leur logique distinctives à l'aune d'un référent idéologique) mais comme de purs actes de communication dont il s'agit d'évaluer l'efficacité.

---

[184] Jacques Gerstlé et al., « Television News and The Construction of Political Reality in France and the United States », *in* Linda Lee Kaid, Jacques Gerstlé et K. Sanders (dir.) *Mediated Politics in Two Cultures*, Praeger, New York, 1991, p. 120.

[185] Érik Neveu, « Des questions jamais entendues. Crise et renouvellements du journalisme politique à la télévision », *Politix*, n° 37, 1997, p. 39.

[186] Anne-Marie Gingras, « L'impact des communications sur les pratiques politiques », *Hermès*, n° 17-18 (1995), p. 40.

« Certains journalistes commencent à considérer que leur rôle n'est pas tant de transmettre des données (ce que les acteurs sociaux arrivent de plus en plus à faire sans médiation journalistique) que d'interpréter des données fournies par d'autres, en montrant qu'en les fournissant, ceux-ci cherchent à produire des significations. »[187]

La représentation de l'action publique se caractérise alors par une sorte de réduction sémiologique : la décision publique n'est appréhendée qu'à l'aune du sens politique qu'elle produit. De façon plus générale, le problème public de l'ESB ne prend sens, dans les sujets des journalistes politiques, qu'en fonction des enjeux politiques déjà constitués. En d'autres termes, les propriétés spécifiques du problème comptent moins que sa construction comme problématique des luttes politiques, à un moment donné. Ainsi, seules les explications « politiques » sont mobilisées pour rendre compte des décisions publiques. Les journalistes politiques ne sont guère conduits à donner sur le problème de la « vache folle » des informations de fond dont ils ne sauraient immédiatement dire à quoi elles servent dans le jeu politique.

Pour comprendre les logiques qui conduisent les journalistes politiques à s'intéresser à des luttes personnelles ou partisanes déconnectées des propriétés spécifiques des problèmes, un détour historique est nécessaire. Le journalisme politique a en effet connu de profondes « *métamorphoses* »[188] depuis un demi-siècle. Pour dire vite, le journalisme parlementaire et le journalisme d'opinion, qui prévalaient jusqu'aux premières années de la Ve République visaient à informer sur le jeu parlementaire. Enregistrant les principales déclarations politiques ou les communiqués officiels du gouvernement et des groupes parlementaires, dans la longueur et sans réelle analyse critique ni mise en perspective, ils laissaient une large part à la restitution du discours politique sur les problèmes dont traitaient les agents politiques[189]. Avec l'avènement Ve République, le journalisme politique se fonde sur un travail de décryptage des jeux et stratégies politiques davantage que sur un travail de publicité des débats et donc des prises de position sur le fond. Il ne s'agit plus seulement de présenter les prises de position, d'en expliquer la logique interne (c'est-à-dire pourquoi telle solution politique correspond ou non au problème auquel il prétend répondre), mais de les situer entre elles pour en analyser la dimension distinctive et pour mettre au jour les stratégies politiques qui les secrètent. Le fond des programmes et des politiques publiques est ainsi marginalisé. Il l'est d'autant plus qu'il est relativement peu clivant dans le champ politique et qu'il ne surprend pas les journalistes. La proximité sociale et intellectuelle entre

---

[187] Jean Charron et Jean de Bonville, « Le paradigme du journalisme de communication », *op. cit.*, p. 80.

[188] Nicolas Kaciaf, *Les métamorphoses des pages* politique, *op. cit.*

[189] Nicolas Kaciaf, « Le journalisme politique d'une République à l'autre. Les conditions de transformation des pages « politique » de la presse écrite française (1945-1981) », *in* Antonin Cohen, Bernard Lacroix, Philippe Riutort (dir.), *Les formes de l'activité politique. Éléments d'analyse sociologique (XVIIIe-XXe siècles)*, Paris : PUF, 2005, p. 367-384.

les journalistes et les responsables politiques fait qu'ils partagent un grand nombre d'évidences.

> *« La socialisation des deux groupes passe partiellement par les mêmes institutions (spécialement l'I.E.P. de Paris). Leur proximité se nourrit des rencontres fréquentes sur les plateaux de télévision, lors des manifestations partisanes, de la fréquentation des mêmes tables, de la connivence issue de contacts répétés dans des avions privés, lors des campagnes (…), de la croyance partagée dans les pouvoirs de la politique. Les plus en vue des journalistes politiques participent d'une logique curiale qui faisait observer à Norbert Elias que pour des agents sociaux appartenant à un univers élitiste, le fait d'"en être" constituait en soi un objectif et une gratification.* »[190]

De nouvelles routines journalistiques s'imposent pour rendre compte de la politique : le travail des journalistes consiste de plus en plus à recueillir et mettre en perspective les « réactions » et autres petites phrases[191], à commenter les sondages, à rendre compte des enjeux en coulisses (guerres de palais et propos de couloirs, etc.)… Cette évolution s'explique tout autant par des évolutions au sein du champ journalistique que par des transformations du champ politique. Les mutations du jeu politique, de plus en plus centré sur l'élection présidentielle, avec la collectivisation du jeu politique qui se traduit notamment par la montée en puissance des partis politiques, et la perte d'intérêt du jeu parlementaire se retrouvent dans une division du travail dans les rédactions de plus en plus fondée sur le clivage de cette nouvelle forme de concurrence politique[192]. La vision plus stratégique de la politique qui en découle est renforcée par les contraintes économiques qui induisent des formats plus aptes à rendre compte des jeux que des enjeux et par la mise en place d'une rhétorique de l'expertise critique (portant sur le jeu politique). Les relations aux sources d'information, c'est-à-dire aux agents politiques, évoluent : les journalistes marquent une distance par une posture analytique[193]. Les descriptions des jeux politiques sont ainsi au cœur de leurs analyses et les problèmes publics sont le plus souvent évoqués par surcroît, à l'aune de leur seul enrôlement dans ces jeux.

---

[190] Érik Neveu, « Les émissions politiques à la télévision. Les années quatre-vingt ou les impasses du spectacle politique », *Hermès*, n° 17-18, 1995, p. 147.

[191] Daniel C. Hallin, « Sound Bite News », *op. cit.*, p. 5-24.

[192] Les journalistes ne sont plus spécialisés par institutions (journalistes parlementaires, journalistes spécialisés sur le gouvernement…) mais en fonction des forces politiques (spécialiste de la droite, de l'extrême gauche, etc.).

[193] Érik Neveu, « Pages "Politique" », *Mots. Les langages du politique*, 1993, n° 37, p. 6-28 ; Eugénie Saïtta, « Les journalistes politiques et leurs sources. D'une rhétorique de l'expertise critique à une rhétorique du "cynisme" », *Mots. Les langages du politique*, n° 87, 2008, p. 113-128.

C. *Les pratiques du journalisme d'investigation*

La dernière spécialité journalistique qu'il apparaît nécessaire d'explorer ici est le journalisme d'investigation. La nécessité de ce développement ne réside pas dans l'intervention de journalistes d'investigation, *stricto sensu*, sur le problème de la « vache folle ». **Peu de journalistes véritablement spécialisés dans l'investigation ont traité de l'ESB. Mais les pratiques et les valeurs de cette spécialité journalistique se sont significativement retrouvées dans le travail de journalistes spécialisés (journalistes médicaux, agricoles, etc.), en particulier lors de la « crise » de 2000.** Devenu l'un des modèles de l'excellence professionnelle, cette définition de l'activité journalistique permet de comprendre certaines évolutions internes des spécialités. Depuis les années 1980, avec la multiplication des « affaires », le rôle des journalistes d'investigation a connu une nette valorisation[194]. Les révélations d'un journal comme *Le Canard Enchaîné*, qui s'est orienté de la satire politique à l'investigation journalistique dès les années 1960, et plus encore avec l'arrivée de Claude Angéli au début des années 1970[195], sont de plus en plus fréquemment reprises par d'autres titres du champ journalistique. L'investigation devient même, dès le début des années 1980, un enjeu de la concurrence à laquelle se livrent les journaux de la presse quotidienne nationale (notamment *Le Monde*) et les newsmagazines. Avec le déclin de la presse politique, la différenciation entre journaux se fait de plus en plus par leur capacité à produire des « révélations », ce qui indique des compétences professionnelles plus autonomes (constitutions de vastes réseaux de sources d'information dans les milieux politiques, administratifs ou économiques) que politiques. À la fin des années 1990, la pratique de l'investigation se diffuse même à la télévision (dans des émissions de reportage comme « Envoyé spécial », « Capital », « Le Vrai journal »…) et dans d'anciennes rubriques journalistiques : les rubriques Science ou Médecine (avec les scandales de santé publique), les rubriques Sport (avec les affaires de dopage), les rubriques Europe, etc. Le développement des techniques du journalisme d'investigation dans ces rubriques, qui développent traditionnellement un journalisme d'expertise critique spécialisé, entraine une claire mutation de leur façon de représenter les problèmes publics.

Les problèmes publics – et l'ESB constitue un bon exemple de cette tendance – sont de plus en plus traités sous l'angle des « affaires » auxquelles donne lieu leur prise en charge politico-administrative. Cette catégorisation est bien plus large que les faits faisant l'objet

---

[194] Dominique Marchetti, « 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 (Res Publica), 2001, p. 167-191.

[195] Laurent Martin, *Le Canard Enchaîné ou les Fortunes de la vertu. Histoire d'un journal satirique (1915-2000)*, Paris : Flammarion, 2001, 724 p.

d'une enquête judiciaire : elle s'étend à tout ce qui peut donner lieu à une controverse publique.

> *« Ce sont donc au sens large les pratiques du pouvoir d'État – ou en lien avec lui dans le cas, par exemple, des entreprises qui ont des marchés publics – qui sont visés. Autrement dit, ce qui est appelé les "affaires" porte pour une grande part sur la vie politique et beaucoup moins strictement sur les entreprises ou les "problèmes sociaux". »*[196]

L'un des principaux schèmes analytiques de ce type de journalisme consiste à produire des « révélations », c'est-à-dire publiciser des informations destinées à rester dans les coulisses des institutions officielles pour préserver leur façade. Il s'agit ainsi de mettre à mal les discours officiels en leur opposant un fait qui devient alors « scandaleux » et « gênant ». **La représentation journalistique des problèmes publics est ainsi fortement structurée par des schèmes interprétatifs anti-institutionnels : les fautes des pouvoirs publics (que ceux-ci tentent – faute redoublée – de dissimuler) sont les principales explications des problèmes sociaux.** C'est en cela qu'il s'agit un journalisme généraliste. En effet, **il rend compte des problèmes sociaux par la mobilisation systématique de schèmes génériques.** Quelle que soit la spécificité des problèmes, ce sont toujours les manques de transparence, d'efficacité, de réactivité ou d'indépendance des agents politiques et administratifs qui sont traqués par les journalistes d'investigation et donc mis en évidence pour rendre compte des problèmes publics. **Plus que par les choix politiques, c'est ainsi par l'incapacité technicienne à régler le problème que le journalisme d'investigation rend compte de celui-ci.** Par exemple, dans l'article de *Libération* reproduit ci-dessous, qui livre l'une des principales révélations dans « l'affaire » de la « vache folle », la représentation du problème de l'alimentation des bovins est fondée sur la mise en cause de l'efficacité des contrôles de la DGCCRF, et même plus généralement et spectaculairement de « l'État » (comme cela est précisé en titre). Il évoque même, en conclusion, la responsabilité de la ministre de la Consommation. **La mise en évidence de faits occultés est portée par quelques valeurs morales implicitement mobilisées pour susciter l'indignation : dénonciation de la dissimulation, du mépris de la santé publique.**

Vache folle – tolérance à hauts risques
L'État permet 0,3 % de farines carnées dans l'alimentation bovine
Les services des fraudes tolèrent, depuis au moins deux ans, des traces de farines de viande dans les aliments destinés aux bovins. C'est ce qui ressort d'informations que nous avons recueillies auprès du laboratoire de la DGCCRF (Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes). Le laboratoire rennais est chargé d'analyser les échantillons d'aliments pour bétail collectés en France, dans le cadre, notamment, de la lutte contre la maladie de la vache folle (ESB). Il a précisément pour mission de détecter une éventuelle contamination de ces aliments par des farines carnées. Considérées comme le principal vecteur de la maladie de la vache folle, les

[196] Dominique Marchetti, « Le "journalisme d'investigation" ». *op. cit.*, p. 171.

farines de viande, d'os, de poisson et de plumes ont en effet été interdites en France pour l'alimentation des bovins par un arrêté du 24 juillet 1990. Curieusement, la DGCCRF interprète cette interdiction avec une marge de tolérance: "Nous considérons comme non conforme un aliment qui contient l'équivalent de 0,3 % de farines de viande ou plus", nous a déclaré un expert des fraudes. "La découverte d'une non-conformité fait l'objet d'un dossier de contentieux transmis au procureur de la République", a-t-il précisé. Autrement dit, la découverte dans un aliment pour bétail de "seulement" 0,29999 % de farines de viande n'est pas pénalisée.
"Jurisprudence" européenne. Cette largesse de vue défie toute logique. En particulier celle du principe de précaution, qui anime depuis 1996 la lutte contre le ténébreux prion bovin - et humain. En effet, on ignore quelle quantité de prions suffit à provoquer la maladie - chez l'animal, comme chez l'homme - mais on la suppose faible, l'ingestion d'un gramme de cervelle bovine spongiforme suffisant à contaminer un veau. On sait en revanche que les aliments carnés autrefois autorisés pour le bétail ne contenaient guère que 3 % de ces farines. 3 % qui ont suffi à faire 180 000 cas de vache folle en Europe. On estime par ailleurs que la contamination des aliments pour bétail par des farines destinées aux porcs et volailles reste l'explication la plus probable de la flambée française de vaches folles (71 en 2000 contre 31 en 1999), mais on laisse échapper des traces de contamination quand on en trouve... Voilà qui fait désordre, y compris au plan gouvernemental. "Les farines sont interdites et il n'existe pas de texte réglementaire autorisant une quelconque tolérance", déclarait-on hier au cabinet du ministre de l'Agriculture, Jean Glavany. Au nom de quel texte la DGCCRF - sous tutelle du secrétariat d'État à la Consommation - a-t-elle donc décidé d'une telle tolérance? La réponse se trouverait sur l'axe Paris-Bruxelles. «Au départ, nous considérions qu'il y avait une tolérance zéro, explique-t-on à la DGCCRF. Il ne devait pas y avoir de farine dans les aliments pour bétail. Et puis, le CSD, le Comité scientifique directeur européen, a émis un avis sur la question. Dans un document daté des 24-25 septembre 1998, il estime qu'on peut tolérer jusqu'à 0,50 % de farines animales dans les aliments pour ruminants. Nous avons suivi cet avis.» De fait, l'avis du CSD affiche une notable commisération pour les éléments carnés égarés dans les auges. «Le CSD considère que des niveaux de contamination des aliments excédant 0, 5 % de farines - ce qui correspond à 0,15 % de fragments d'os [...] - devraient être condamnés.» En deçà de ces seuils, point de poursuites... À noter que la recherche de fragments d'os est le seul témoin utilisé pour évaluer la présence de farines, celles-ci étant issues de déchets d'abattoirs broyés. De fait, les experts ont estimé à la louche que la présence de 1 gramme d'os trahit celle de 3 grammes de farine. Forte de cette recommandation européenne, la DGCCRF a établi une sorte d'"échelle de tolérance" à trois degrés, fondée sur la recherche de fragments d'os dans les aliments. "En dessous d'un taux de fragments d'os de 0,1 pour mille, l'aliment est classé conforme, explique-t-on. Entre 0,1 ‰ et 0,1 %, il est classé "à suivre". C'est-à-dire que des vérifications sont faites pour élucider cette contamination. Enfin, à partir d'un taux de fragments d'os de 0,1% (soit 0,3% de farine animale), l'aliment est classé non conforme, une procédure de contentieux peut être engagée." La DGCCRF décline son tableau de chasse: environ 1 200 échantillons testés en trois ans, un sondage dérisoire par rapport aux 4 millions de tonnes d'aliments pour bétail produites par an et qui sont supposées être surveillées. En 1998, la DGCCRF a trouvé 5 échantillons non conformes sur 419 testés; en 1999, 6 sur 364; et cette année, aucun non conforme sur les 411 testés. Certes. Mais combien d'échantillons contaminés à moins de 0,3 % sont-ils passés entre les mailles de cette "échelle de tolérance"?
"Séparation totale des filières". Pour les fabricants d'aliments pour bétail, la question n'est pas là. Pierre Merlot, directeur du Syncopac, un de leurs syndicats, estime que "le "zéro farine carnée" est, en l'état des choses, impossible à garantir". "Si on ne tolère pas de traces, si on estime qu'on peut traîner en justice un fabricant pour une contamination de 0,1 pour mille comme cela s'est déjà produit en juin, alors il faudra imposer une séparation totale des filières "avec" et "sans" farine, jusqu'au bout, jusqu'aux camions, où peuvent se produire des contaminations. Voire, bannir les farines. Les politiques doivent prendre leurs responsabilités.» De fait, en juillet, le Syncopac et son homologue le Snia ont adressé au ministre de l'Agriculture une lettre lui demandant de dire si oui ou non, il y a une tolérance pour la contamination aux farines et laquelle. «Nous attendons toujours sa réponse", nous déclarait hier le directeur du Syncopac. Pour une experte des encéphalopathies spongiformes comme la vétérinaire Jeanne Brugère-Picoux, la réponse à cette question est sans appel: "Tolérer des traces de farines dans l'alimentation bovine, c'est tolérer une contamination alors que l'on fait, depuis la crise de 1996, la chasse aux contaminations croisées." Ironie de l'histoire, le Comité scientifique directeur européen a suggéré, lors d'une nouvelle réunion, le 3 mars 2000, une révision à la baisse de ses appréciations précédentes sur le seuil de contamination tolérable (1). En suivant l'avis - éphémère - du CSD, quel risque a pris la DGCCRF, alors sous la tutelle de Marylise

Lebranchu, secrétaire d'État à la Consommation? Nouvelle garde des Sceaux, Marylise Lebranchu sera peut-être à nouveau confrontée à cette question.
(1) Voir aussi l'effervescente "liste ESB" de l'Inra:
www.inra.fr/Internet/Produits/dpenv/vchfoliste.htm.
Corinne Bensimon, « Vache folle – tolérance à hauts risques », *Libération*, 20 octobre 2000, p. 18

Ce rapport généraliste au problème tend à ne s'appuyer que sur une connaissance partielle de celui-ci et de sa gestion. Les articles contiennent parfois des erreurs factuelles ou interprétatives. **Les agents impliqués dans ces « affaires » ou simplement ceux qui détiennent une forte connaissance spécifique du problème abordé ont ainsi tendance à voir dans ces dénonciations des conclusions parfois hâtives bâties à partir d'éléments parcellaires.** Un haut-fonctionnaire de la DGCCRF peut ainsi remettre en cause les accusations de *Libération* en expliquant que ce qui est présenté comme une forme de laxisme (c'est-à-dire une faute morale) n'est que la conséquence de marge d'erreur de l'instrument :

> [Il explique la méthode de détection des farines animales dans l'alimentation des bovins, qui consiste à y rechercher des fragments d'os] Donc on a appliqué cette fameuse méthode. Et il y avait… donc le problème, c'était de dire à partir de quel niveau, après, on éliminait le produit. À partir de quel niveau on mettait un procès-verbal ? Donc c'était la non-conformité, etc. Et, c'est là qu'on a commencé à parler de "tolérance". C'est la presse qui nous a mis dedans en parlant de tolérance et en disant qu'on tolérait la présence de farines. Alors que ce n'était pas une tolérance, c'était une tolérance analytique : c'est-à-dire qu'à l'analyse, on ne pouvait pas, si on avait un fragment d'os ou quelque chose qui ressemblait à un fragment d'os à la coloration au microscope, on ne pouvait pas forcément dire qu'il y avait des farines animales. Par contre, si on avait 10 fragments, oui ! On était sûr de notre coup. Par contre, un fragment, on ne savait pas si la machine qui avait récolté le blé n'avait pas ramassé une souris dans le champ ou un mulot…
> **(H, chef bur., DGCCRF, dir. départ. CCRF)**

La nécessité dans laquelle se trouvent les journalistes d'investigation, mais aussi les journalistes d'autres spécialités (comme ici, une journaliste médicale), de faire des révélations, puisque c'est de plus en plus la règle du jeu de la concurrence journalistique, implique parfois de diffuser des informations mal maîtrisées.

Il faut préciser, pour terminer, que ces pratiques journalistiques modifient quelque peu le rapport que les journalistes entretiennent avec leurs sources d'information. La rhétorique du journalisme d'investigation valorise en effet une nouvelle forme de distance critique avec les institutions : la prise de distance s'accompagne d'un refus explicite de toute déférence (voire d'une certaine agressivité) à l'égard d'agents sociaux bénéficiant d'une position sociale élevée. Mais, cette définition publique du journalisme d'investigation qui, par ses enquêtes, porterait la plume dans la plaie, masque en partie la réalité du travail journalistique d'investigation. Pour « sortir » des affaires, il faut au contraire s'appuyer sur des agents des champs concernés (avocats, policiers, hommes politiques ou conseillers, fonctionnaires…).

Dans l'article de *Libération* évoqué plus haut, il n'y aurait pas de révélation sans les informations données par le laboratoire de la DGCCRF.

> *« Paradoxalement, ce journalisme d'humeur anti-institutionnelle s'appuie, pour critiquer les structures publiques et leurs tutelles politiques, sur des enquêtes de l'État qui sont communiquées en avant première. Les fuites sont orchestrées par les membres de cabinets ministériels, les membres de commissions ad hoc ou les rapporteurs, voire le principal responsable de telle ou telle administration. »*[197]

Le journalisme d'investigation s'appuie ainsi fréquemment sur des informations mais aussi sur des schèmes interprétatifs élaborés dans des institutions officielles. Dans le cas de l'ESB, les exemples sont nombreux où les accusations journalistiques reposent sur des enquêtes officielles, et notamment sur des rapports parlementaires[198]. **Pour que ces « fautes » soient « révélées » dans les médias, il faut donc que les sources d'information soient disposées, et même intéressées, à publiciser certaines données.** Il est ainsi permis de voir dans certaines « fuites » un usage administratif de l'accès aux médias. Dans la mesure où la révélation de scandales dans les médias s'accompagne d'une sanction (symbolique) des agents auxquels ils sont imputés, tout laisse à penser qu'elle fonctionne comme un « coup » porté dans le cadre de concurrences internes. Les « fuites » peuvent ainsi servir à stigmatiser publiquement des concurrents. Cette hypothèse invite à analyser les transformations des champs politiques ou administratifs qui ont rendu efficients ces « coups » *a priori* purement symboliques et exogènes.

Le journalisme d'investigation, dont on retrouve la rhétorique dans des spécialités journalistiques qui ont abondamment traité du problème de la « vache folle », donne une représentation hétéronome de celui-ci, en insistant davantage sur les fautes de quelques agents politiques et administratifs (DGGCRF, ministère de l'Agriculture) dans la mauvaise gestion d'un problème réduit à ses aspects de santé publique. Cette vision généraliste de l'ESB entérine sur le mode de l'évidence une représentation partielle, et en partie déconnectée des enjeux pratiques de sa prise en charge politico-administrative, du problème. Le journalisme politique, qui lui aussi se saisit significativement du problème de l'ESB à la faveur de la « crise » de 2000, produit un point de vue généraliste sur ce problème en le pensant au moyen de schèmes génériques qui ne peuvent pas rendre compte des propriétés les plus spécifiques de ce problème. Ainsi, en mettant en évidence quelques causes et responsabilités, ces journalismes généralistes produisent une représentation simplifiée du problème de la « vache folle » qui tranche avec l'approche plus spécifique des journalismes

---

[197] Dominique Marchetti, « Le "journalisme d'investigation" », *op. cit.*, p. 173.

[198] Jean-Yves Nau, « Soupçon de "trucages" dans les importations de farines animales », *Le Monde*, 15 janvier 1997, p. 6.

spécialisés (journalisme médical, agricole ou européen). L'évolution de la division du travail journalistique à propos de l'ESB au cours des années 1990 explique ainsi en partie l'importance publique que prend ce problème (à mesure qu'il est abordé par les journalistes les plus visibles) et la représentation hétéronome – insistant davantage sur les problèmes et les solutions plus sanitaires que vétérinaires – à l'aune de laquelle prennent sens les politiques publiques les plus maximalistes.

Ces règles de la division du travail journalistique se superposent à celles du fonctionnement du champ journalistique, avec la domination tendancielle du pôle commercial sur cette structure duale. Ces deux mouvements permettent d'éclairer la construction du problème de la « vache folle » en une « crise » sanitaire, nécessitant des politiques publiques inspirées par le principe de précaution. Mais au-delà de la production collective d'une représentation du problème de l'ESB très visible dans la société, cette sociologie du journalisme fait apparaître un ensemble de régularités de la pratique journalistique sur lesquelles peuvent s'appuyer les sources d'information politiques ou administratives dans leurs stratégies d'accès aux médias. Elles sont ainsi l'une des données des relations d'interdépendance entre certaines fractions des champs politique et bureaucratique et le champ médiatique.

Conclusion du chapitre 2. Des règles pratiques pour les décisions publiques « médiatiques »

Le deuxième chapitre étudie les activités journalistiques relatives à la médiatisation du problème de la « vache folle ». La représentation médiatique dominante de celui-ci (pour résumer, sa perception comme une « crise » de santé publique, plutôt qu'un problème agricole chronique) est en partie le produit des pratiques des journalistes, et notamment de certaines grandes tendances que l'ont peut dégager.

Le développement de cette vision hétéronome du problème de l'ESB apparaît d'abord lié à la position dominante des médias audiovisuels, et notamment des chaînes de télévision généralistes, dans le champ politique : celles-ci sont plus enclines à produire et consacrer une vision de la « vache folle » apte à intéresser un vaste public, au détriment d'une restitution des aspects spécifiques de ce problème public. La presse écrite, plus proche de ces enjeux techniques, ne parvient à contrebalancer ces tendances que dans les périodes de traitement ordinaire de la question de l'ESB, au cours desquelles la télévision ne s'y intéresse guère. Cette représentation médiatique de la « vache folle » en « crise » sanitaire est renforcée par les mécanismes de circulation de l'information au sein du champ journalistique qui tendent à uniformiser celle-ci selon sa vision dominante. Elle doit aussi beaucoup au poids des enjeux économiques qui pèsent sur la pratique journalistique : la double règle de production d'une information susceptible de rencontrer l'intérêt d'une audience vaste et généraliste et de

minimisation des coûts de fabrication de l'information favorise la production de ces cadrages hétéronomes.

Cette analyse doit toutefois être nuancée. Pendant les périodes de routine, c'est-à-dire *grosso modo* avant 1996 ainsi qu'entre 1997 et l'automne 2000, le traitement de la question de la « vache folle » appartient surtout à des journalistes spécialisés sur tel ou tel aspect de ce type de problème public. Ces journalistes des rubriques médicales, agricoles ou européennes tendent à accorder un plus grand intérêt aux propriétés spécifiques du problème de l'ESB. À l'inverse, les journalistes généralistes qui se saisissent de ce problème lorsque celui-ci accède à la « une » de l'actualité, c'est-à-dire principalement les éditorialistes et les journalistes politiques, opèrent une montée en généralité qui se traduit par une mise à distance des enjeux spécifiques au problème au profit de grilles de lectures plus politiques et/ou moralisantes. De façon plus diffuse, les schèmes cognitifs et normatifs du journalisme d'investigation, qui tendent à réduire l'interprétation du problème à la recherche (voire à la dénonciation) de responsabilités, notamment parmi les pouvoirs publics, sont progressivement repris dans les diverses spécialités journalistiques traitant de l'ESB et renforcent l'interprétation de celle-ci comme une « crise » sanitaire.

Ces règles sociales de fonctionnement du champ journalistique, qui expliquent l'information qui est produite, sont aussi des repères qui structurent les stratégies d'accès aux médias. **Les agents sociaux qui s'efforcent de faire reprendre leur vision du problème de l'ESB par la presse ou les médias audiovisuels peuvent ajuster une partie de leurs pratiques à ces régularités de la pratique journalistique, dans l'optique de favoriser leur entreprise d'accès aux médias. Peu importe, d'ailleurs, que cette prise en compte des règles pratiques du journalisme soit effectivement une condition nécessaire ou suffisante de ces stratégies d'accès aux médias : le fait décisif, dans le phénomène social de l'emprise du journalisme sur l'action publique, est la croyance dans la nécessité de cette adaptation.** Ainsi, même les agents politiques occupant les positions les plus élevées (le président de la République, notamment), qui pourraient accéder aux médias sur la seule base de la valeur politique de leur parole, agissent parfois *en partie* en fonction de ces règles. En d'autres termes, la production des prises de position médiatiques des agents politiques et administratifs est tributaire de conditions historiques générées par le fonctionnement du champ journalistique. C'est en particulier le cas pour les politiques publiques lorsque celles-ci sont conçues à la fois comme une intervention sur un problème public et un moyen de communiquer.

CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE. CE QUE « MÉDIATIQUE » VEUT DIRE

De façon plus générale, il apparaît, à l'issue de cette première partie, que la production des prises de position politiques ou administratives destinées à être relayées par le champ journalistique repose sur un double système de contraintes. D'une part, la valeur de ces prises de position dépend de leur adéquation avec un espace des prises de position médiatiques où la légitimité est plus difficilement accordée aux discours ou aux décisions s'écartant de la représentation sanitaire du problème de la « vache folle », notamment dans les périodes dites de « crise », c'est-à-dire lorsque l'attention collective du champ journalistique sur ce problème est à son paroxysme. **La vision journalistique de la question de l'ESB peut ainsi fonctionner, en partie et sous certaines conditions, comme une « contrainte » symbolique de la production des décisions publiques.** D'autre part, la fabrique de ces prises de position peut aussi être dépendante de l'adaptation à certaines règles de la pratique journalistique : pour accroître la probabilité de réussir leur communication médiatique, les agents politiques ou administratifs peuvent viser en priorité les instances dominantes du champ journalistique (et, pour ce faire, se plier à leurs pratiques spécifiques), se conformer à la temporalité propre du journalisme, donner à leurs activités des formes spectaculaires valorisée dans la fabrique de l'information, etc. **Ces règles sociales des activités journalistiques agissent comme des conditions historiques de production des prises de position « médiatiques », et notamment de fabrication des décisions publiques lorsqu'elles sont élaborées dans cette optique**.

Des décisions publiques sont alors « médiatiques » lorsqu'elles sont fondées sur un ensemble de règles symboliques, mais aussi sur des règles pratiques, générées par le mode de fonctionnement (historiquement situé) du champ journalistique. C'est aux modalités complexes et dynamiques de cette conformation que sont consacrées les deux parties suivantes.

PARTIE II.
L'EMPRISE DU JOURNALISME SUR LES DÉCISIONS POLITIQUES

Cette deuxième partie a pour objectif de montrer comment la médiatisation pèse sur la contribution des agents politiques aux décisions publiques. Plus précisément, il s'agit de mettre en évidence ce que les pratiques des agents politiques dans les institutions ministérielles et parlementaires, par lesquelles ces agents concourent à la fabrication des décisions publiques, doivent à la prise en compte des règles symboliques et pratiques de fonctionnement du champ journalistique en raison de leurs relations d'interdépendance avec les journalistes[1], c'est-à-dire plus précisément de l'usage qu'ils font des médias. La focalisation, dans cette partie, sur les seules activités politiques repose sur le postulat que la contribution des agents politiques aux politiques publiques participe de logiques sociales foncièrement différentes de celles des agents administratifs. La spécificité des formes de la concurrence politique, qui est restituée et analysée ici à l'aide du système conceptuel de la théorie du champ politique[2], façonne les pratiques par lesquelles se réalise l'investissement des agents politiques dans le processus d'action publique (dans des marges de manœuvre plus ou moins strictement définies institutionnellement), comme elle formate les usages que les agents politiques font de l'accès aux médias. Or, c'est précisément dans la mesure où certaines pratiques politiques sont, pour ces agents, à la fois des moyens de participer à la production collective des politiques publiques et d'accéder aux médias que « l'influence » des médias sur les politiques publiques se réalise : en tant que stratégie d'accès aux médias, ces pratiques peuvent traduire une certaine prise en compte de règles propres au champ journalistique, et peser ainsi sur la production des politiques publiques.

Mettre au jour les mécanismes sociaux de l'emprise du journalisme sur la contribution politique à l'action publique implique de se fonder sur l'ambivalence des prises de position politiques (à la fois orientées vers la production des politiques publiques et vers la médiatisation) pour montrer en quoi leur production, et donc leur contribution à la

---

[1] On fait ici référence au sens que donne Norbert Elias à ce concept : « Comme au jeu d'échecs, toute action accomplie dans une relative indépendance représente un coup sur l'échiquier social, qui déclenche infailliblement un contrecoup d'un autre individu (sur l'échiquier social, il s'agit en réalité de beaucoup de contrecoups exécutés par beaucoup d'individus) limitant la liberté d'action du premier joueur ». Norbert Elias, *La Société de cour*, Paris : Flammarion (Champs), 1985 (1969), p. 152-153. Ce concept est utile ici car, comme le note Nathalie Heinich, « il s'agit (…) de changer radicalement de modèle de représentation du monde social (…) en substituant, à la causalité linéaire reliant des substances séparées, la circularité de l'interdépendance des fonctions » Nathalie Heinich, *La sociologie de Norbert Elias*, Paris : La Découverte (Repères), 1997, p. 88.

[2] Pour ne pas trop alourdir les pages qui suivent de notes destinées à rappeler l'usage précis d'une série de concepts trop souvent utilisés de façon relâchée (principalement champ, stratégie et intérêt, mais aussi agent, position, disposition, prise de position…), il faut préciser ici que tous se comprennent dans l'acception qui leur est assignée dans la théorie des champs sociaux (et par le fait qu'ils fonctionnement de façon articulée dans un même système théorique). Sur l'appareillage conceptuel utilisé dans les développements de cette partie, voir notamment dans Pierre Bourdieu, « La représentation politique », *Langage et pouvoir symbolique*, Paris : Seuil, 2001, p. 213-258, Pierre Bourdieu, *Propos sur le champ politique*, Lyon : PUL, 2000, 110 p. et Daniel Gaxie, *La démocratie représentative*, Paris : Montchrestien (Clefs), 2000, 160 p.

fabrication des politiques publiques, est affectée par leur usage dans des stratégies d'accès aux médias. En d'autres termes, **il s'agit de décrire et d'expliquer comment les transactions entre les agents du champ politique et les journalistes, liées à l'usage spécifiquement politique de l'accès aux médias, conduisent à conformer la production des prises de position politiques qui font les politiques publiques (arbitrages décisionnels, vote au Parlement…) aux règles symboliques et pratiques de fonctionnement du champ journalistique**[3].

Le premier chapitre de cette partie est ainsi consacré à la description de ce mode de fonctionnement du champ politique – ou, plus exactement, d'une fraction de celui-ci dans la mesure où l'emprise du journalisme ne concerne jamais le champ politique dans son entier – où les transactions avec le champ journalistique sont déterminantes. Il s'agit en d'autres termes de restituer les formes historiques du jeu politique, du moins pour la partie de ses activités qui participent de la production de prises de position contributives à la fabrique des politiques publiques, lorsqu'il repose en partie sur des relations d'interdépendance entre agents politiques et journalistes (chapitre 3). Puis, deux chapitres montrent comment cet état du jeu politique, où les pratiques sont orientées vers les médias, s'actualise de façon spécifique, c'est-à-dire selon des formes et une intensité différentes, dans les institutions décisionnelles[4]. Il s'agit d'examiner comment et dans quelle mesure le fonctionnement de ces institutions, c'est-à-dire les modalités par lesquelles leurs agents participent à la production des politiques publiques, est affecté par ses relations avec le champ journalistique. Un chapitre examine ainsi comment le travail politique dans les ministères est (largement) structuré par les règles symboliques et pratiques du champ journalistique (chapitre 4). Puis, un autre chapitre montre que l'emprise directe du journalisme sur l'institution parlementaire est d'une plus faible intensité (en raison des règles politiques propres à cette institution) mais que les prises de position parlementaires peuvent ponctuellement et indirectement être déterminées par les logiques du champ journalistique (chapitre 5).

---

[3] Conformément à la définition éliassienne de l'interdépendance, ce mouvement est indissociable du mouvement inverse, c'est-à-dire l'ajustement des pratiques et discours journalistiques au fonctionnement du champ politique. Mais ce phénomène, fondamental lorsqu'il s'agit d'étudier la production de l'information journalistique, n'est pas analysé ici puisqu'il ne dit rien de la fabrication des décisions « médiatiques ».

[4] L'intérêt d'étudier l'emprise du journalisme sur ces institutions, ou plutôt sur les agents et les activités qui les constituent, repose sur une conception de la fabrication des politiques publiques comme processus d'institutionnalisation de représentations particulières d'un problème public dans un ensemble de dispositifs par des agents et des institutions dotés des ressources requises pour ce faire. Vincent Dubois, *Action publique et processus d'institutionnalisation. Sociologie des politiques culturelle et linguistique et du traitement bureaucratique de la misère*, Mémoire pour l'habilitation à diriger les recherches en sociologie, Université Paris I, 2001, 264 p.

CHAPITRE 3.
LE JEU POLITIQUE ORIENTÉ VERS LES MÉDIAS

Ce chapitre vise à rendre compte de l'usage spécifique (*i.e.* en lien avec les modalités actuelles de la concurrence politique) des médias par les agents politiques et des conséquences de cet usage sur les pratiques politiques, pour montrer dans les deux chapitres suivants comment cet usage pèse sur les pratiques de production des politiques publiques des agents ministériels et parlementaires. En d'autres termes, il s'agit de décrire cet état particulier du jeu politique où les prises de position constitutives des politiques publiques sont orientées vers le champ journalistique.

Une configuration particulière dans le sous-champ politique national

L'écueil principal que doit éviter l'explication sociologique des usages politiques des médias, et de leurs effets, est la tentation (à la limite du prophétisme) de dresser le tableau d'un champ politique complètement converti à la médiatisation comme si l'essence même de l'activité politique avait été totalement et irrésistiblement transformée par les médias de masse. L'ambiguïté de formulations, comme celle reproduite ci-dessous, tend à créditer ce type d'analyse :

> *« La télévision est devenue le canal privilégié pour les hommes politiques, qui s'en servent pour court-circuiter les mécanismes de décision de leurs appareils partisans ou pour mobiliser leurs militants en un temps record, comme ce fut le cas lors du fameux congrès de Rennes du Parti socialiste. La vie politique n'est donc plus seulement médiatisée, la télévision servant de relais à une action accomplie devant des militants ou des électeurs particuliers, en un lieu précis et limité ; mais elle est médiatique, la télévision devenant le lieu même de l'action et l'ensemble des téléspectateurs, la cible de cette action. »*[1]

Le problème de cette conceptualisation de l'emprise du journalisme sur le champ politique en termes de *basculement historique*[2], c'est de penser l'activité politique de façon substantialiste, faisant de l'emprise du journalisme sur celle-ci un phénomène mécanique et homogène. Pour ne pas céder au fonctionnalisme d'un ajustement sans agent de la politique à une nouvelle donne médiatique, **le modèle explicatif doit au contraire permettre de penser l'actualisation dans le champ politique de ces règles du champ journalistique comme un processus dynamique, en l'occurrence comme le produit de l'activité stratégique de certains agents, susceptible de varier dans le temps et selon les positions dans le champ politique.** Il s'agit en d'autres termes de se débarrasser des présupposés

---

[1] Arnaud Mercier, *Le journal télévisé : politique de l'information et information politique*, Paris : Presses de Sciences Po, 1996, p. 118. Précisons que cette citation n'a d'autre but que d'illustrer un problème général, il ne s'agit pas d'épingler tel ou tel chercheur. On aurait ainsi pu emprunter ici la prose de nombreux autres auteurs, par exemple Bernard Manin, dans ses *Principes du gouvernement représentatif*, Paris : Flammarion (Champs), 1996 (1995), 319 p., en particulier p. 281.

[2] Voir par exemple Jay G. Blumler and Dennis Kavanagh, « The Third Age of Political Communication : Influences and Features », *Political Communication*, n° 16, 1999, p. 209–230.

substantialistes que l'on trouve par exemple dans le concept-écran de « médiatisation » de la politique (au sens de : transformation de la politique par les médias).

Une description sociologiquement convaincante de l'emprise du journalisme sur le champ politique doit prendre en compte trois propriétés fondamentales. **La première est *la nature relationnelle de ce phénomène* : l'emprise du journalisme ne se réduit pas à un mécanisme unilatéral, un pouvoir exercé par les médias sur les agents politiques (ce que présuppose une conceptualisation en termes d'« effets ») ; elle repose au contraire sur un rôle actif des agents politiques qui tient à leur stratégie d'accès aux médias, aux profits qu'ils en espèrent, et au travail d'anticipation et de prise en compte des règles pratiques et symboliques du journalisme que cette stratégie induit.** L'emprise du journalisme sur le champ politique est le produit de « *l'activité tactique de ses protagonistes* »[3]. En conséquence, on ne peut comprendre l'emprise du journalisme sur le champ politique si l'on focalise l'analyse sur les seuls agents politiques, alors que c'est *dans la relation* entre ces agents politiques avec d'autres agents, hors ou à la limite du champ politique[4], que se trouve le principe explicatif de cette transformation des pratiques politiques[5]. **La deuxième propriété structurante de l'emprise du journalisme sur le champ politique tient à ce qu'elle repose sur *le double usage des prises de position politiques* : à la fois contribution à la production des politiques publiques et activité faite *aussi* (mais pas seulement) pour accéder aux médias.** La production des prises de position politiques repose alors sur la prise en compte d'une double règle du jeu : à la fois les règles de la compétition dans le champ politique et les règles symboliques et pratiques du champ journalistique. Mais il faut encore concevoir que cette distinction est purement analytique : dans la pratique, le sens du jeu avec lequel les agents prennent position est une combinaison de ces deux logiques, ou, plus précisément, le principe des prises de position des agents politiques est une variation des règles de la compétition politique par l'intégration des considérations liées aux stratégies d'accès aux médias. En d'autres termes, l'usage politique des médias et les « effets » des médias sur la

---

[3] Michel Dobry, *Sociologie des crises politiques. La dynamique des mobilisations multisectorielles*, Paris : Presses de la FNSP (Références), 1992 (1986), p. 15.

[4] On pense ici principalement aux journalistes, mais aussi aux professionnels de la communication, des sondages, etc. Sur ces agents, voir infra (section 1. §2).

[5] Comme le note Patrick Champagne, dans la conclusion de son ouvrage, « ce qui domine, dans ce nouvel espace politico-journalistique, ce ne sont pas les politologues, ni les hommes des médias, ni l'audimat, ni les conseillers en communication, ni les sondeurs, ni même les hommes politiques. » Au contraire, le phénomène tient aux relations qui se mettent en place entre ces agents : « éclaté et sans dominants clairement identifiés (…) ce mode de domination dans lequel chacun, pour une petite part, contribue involontairement à la domination de l'ensemble, est un produit presque nécessaire de la différenciation croissante du monde social et surtout de la multiplication des champs sociaux relativement autonomes (espaces politique, économique, journalistique, intellectuel, etc., autant de champs sociaux qui sont eux-mêmes fortement différenciés), avec leurs enjeux spécifiques, leurs lois et leurs logiques propres de fonctionnement. » Patrick Champagne, *Faire l'opinion. Le nouveau jeu politique*, Paris : Minuit (Le sens commun), 2001 (1990), p. 277.

politique ne sont en fait qu'une seule et même chose. **La troisième propriété qu'il est nécessaire de prendre en compte pour construire théoriquement l'emprise du journalisme sur la politique est *l'inégale distribution dans le temps et dans l'espace (social) du champ politique de l'usage des médias et donc de l'exposition à l'altération des activités politiques qu'il génère*.** Pour ne pas tomber dans l'illusion que c'est le champ politique qui est tout entier et pour toujours converti à cette forme « médiatique » de ses activités, il faut pouvoir concevoir que l'accès aux médias (et donc l'exposition à ses « contraintes ») ne concerne pas également tous les agents du jeu politique[6] et que son intensité peut varier dans le temps. En d'autres termes, **plutôt que de penser l'emprise du journalisme comme une transformation totale et définitive du champ politique, il est plus judicieux de la considérer comme un jeu social – ou plus précisément une modalité du jeu politique – dans lequel les agents politiques peuvent s'investir plus ou moins intensément (*i.e.* plus ou moins fréquemment, systématiquement), en fonction des conjonctures et des positions dans l'espace politique.** Ce ne serait donc pas le champ politique qui serait transformé dans son ensemble, mais la façon dont s'y déroule le jeu politique à un moment donné et dans telle ou telle de ses fractions.

Pour décrire l'état particulier du jeu politique où la production des prises de position est orientée vers le champ journalistique, et donc significativement déterminée par les relations que les agents politiques entretiennent avec un ensemble d'agents impliqués dans les stratégies d'accès aux médias, c'est le concept de configuration, tel qu'il est travaillé par Norbert Elias[7], qui apparaît le plus approprié[8]. Cette notion, et la métaphore du jeu qui lui est

---

[6] Contrairement à ce qu'affirment les essais prophétiques sur l'État spectacle, on peut faire de la politique sans nécessairement jouer le jeu de l'accès aux médias.

[7] Norbert Elias, *Qu'est-ce que la sociologie ?*, Paris : Éditions de l'Aube (Agora Pocket), 1991 (1970), p. 157-158.

[8] Il est impossible ici de dresser le tableau comparatif des avantages heuristiques du concept de configuration avec toutes ses notions concurrentes. Il est toutefois utile de préciser rapidement les raisons de ce choix théorique par rapport à deux systèmes conceptuels proches. D'une part, le concept de configuration apparaît ici plus approprié que celui de *champ* (au sens de Bourdieu) dans la mesure où le jeu social par lequel se réalise l'emprise du journalisme sur le champ politique met aux prises des agents investis dans des champs sociaux différents (champs politique, journalistique…). Si ces agents interagissent, leurs activités se comprennent avant tout en fonction d'enjeux et de logiques spécifiques. Pour le dire simplement, ce qui fait courir un journaliste n'est pas réductible, dans un improbable champ médiatico-politique, à ce qui fait courir un homme politique. Le jeu est commun mais l'enjeu n'est pas le même pour tous les participants : il est donc difficile de décrire ce jeu social en termes de champ, avec tout ce que cela supposerait d'objectivation (voire d'institutionnalisation) d'enjeux et de règles communes. D'autre part, le modèle proposé par Hilgartner et Bosk, fondé sur l'analyse des relations entre des *arènes* (politiques, médiatiques, etc.), et avec lui toutes les théories de politiques publiques utilisant ce concept ou d'autres qui s'en approchent (notamment le modèle des *forums* développé par Bruno Jobert), ne conviennent pas, car ils reposent sur une conception trop substantialiste de ces espaces sociaux et des relations qui s'y déploient, réduites à des transactions réelles. Pour le dire autrement, il manque à ces notions de prendre en compte la dimension plus structurelle de la division sociale du travail de politique publique (notamment les écarts de propriétés entre plusieurs agents et les principes relativement stables d'organisation de ces relations sociales). Un des symptômes de cette minimisation de la dimension structurelle de la division du travail est la

associée[9], permet de prendre en compte les trois propriétés nécessaires à la description de l'état du jeu politique sous l'emprise du journalisme. D'abord, elle décrit un *système de relations* entre des agents politiques et d'autres agents sociaux, par-delà les limites du champ politique. Ou, pour le dire dans le langage de Michel Dobry, elle correspond à un état des transactions collusives dans lesquelles sont pris les agents du champ politique. En l'occurrence, l'emprise du journalisme est un type interdépendance tactique élargie[10] : les responsables politiques agissent alors en fonction d'une diversité d'agents, les journalistes bien sûr, mais aussi divers professionnels de la communication (conseillers en communication, sondeurs, etc.). **La notion de configuration permet ainsi de rendre compte de la diversité des agents qui interviennent dans la production de cette façon de faire de la politique.** Érik Neveu décrit bien les propriétés structurantes de cette configuration :

> *« Le monde des professionnels de la politique ne se restreint plus désormais aux agents en lutte pour les mandats électifs ou les fonctions ministérielles. Il s'élargit, densifie simultanément les chaînes d'interdépendance entre protagonistes, par l'incorporation des publicitaires, conseillers en communication, spécialistes des enquêtes et sondages d'opinion, journalistes politiques. Rassembler ces agents sous le label de "professionnels de la politique" serait réducteur et polémique s'il s'agit de suggérer qu'ils luttent pour les mêmes enjeux ou partagent d'inavouables connivences. Mais le label devient éclairant s'il s'agit de mettre l'accent sur la construction d'un réseau d'interdépendances, d'une "figuration", ou même de suggérer que nombre d'entre eux s'approchent du critère wébérien du professionnel vivant pour/par la politique.* »[11]

Plus encore, avec la notion d'interdépendance (ou de dépendance), les agents ne sont pas étudiés comme s'ils étaient isolés. **Dans une configuration, chaque action produit des effets sur tous les individus (ou sur tous les groupes). En particulier, les relations entre agents politiques et journalistes peuvent être pensées dans leur double sens : à la fois stratégie des agents politiques pour accéder aux médias (et pour jouer avec les médias dans la**

---

tendance des analystes à redessiner les contours des forums de façon *ad hoc* en fonction de chaque politique publique étudiée. Voir Stephen Hilgartner et Charles L. Bosk, « The Rise and Fall of Social Problems : A Public Arenas Model », *The American Journal of Sociology*, vol. 94, n° 1, 1988, p. 53-78 ; Bruno Jobert, « Le retour du politique », *in* Bruno Jobert (dir.), *Le tournant néolibéral en Europe*, Paris : L'Harmattan (Logiques politiques), 1994, p. 9-20.

[9] Voir Norbert Elias, *Qu'est-ce que la sociologie ?*, *op. cit.*, p. 83-121.

[10] Michel Dobry définit l'interdépendance tactique élargie comme « une tendance à l'émergence d'une interdépendance croissante des activités tactiques d'acteurs localisés en des sites différents de l'espace social. Ce que l'on peut formuler de manière plus rigoureuse en tant que passage d'une forme routinisée et, surtout, locale d'interdépendance des acteurs à l'intérieur d'un secteur particulier (forme d'interdépendance dans laquelle l'efficacité ou la valeur des ressources et lignes d'action à la disposition des divers acteurs est garantie par le cloisonnement relatif des secteurs les uns par rapport aux autres) à une forme d'interdépendance élargie qui tend à confronter directement les diverses ressources et lignes d'action, cloisonnées jusque-là, et à déterminer dans cette confrontation leur efficacité ou « valeur ». » Michel Dobry, *Sociologie des crises politiques, op. cit.,* p. 161.

[11] Érik Neveu, *Une société de communication ?*, Paris : Montchrestien (Clefs), 2006, p. 97.

compétition politique) et, en retour, influence des médias sur le jeu politique. C'est en fonction de ce système de relations que naissent certaines façons de penser et d'agir, certaines règles qui président aux échanges, certains enjeux ou trophées, certaines représentation des partenaires. **Ensuite, la sociologie configurationnelle, et notamment la notion de jeu, permettent de décrire *l'état particulier (orienté vers les médias) de la règle du jeu politique*, ou, pour le dire autrement, la variation du *nomos* du champ politique produite par l'extension du jeu politique aux agents du champ journalistique ou aux communicateurs.** Le concept de configuration permet ainsi de penser dans le même mouvement comment les règles du jeu politique conduisent à l'accès aux médias, et comment, en retour, l'accès aux médias pèse sur les règles du jeu politique. Plus précisément, il permet de contourner l'insoluble (et vaine) quête de la variable indépendante[12] en évitant d'opposer médias et politique : ils participent d'un même phénomène social et il est impossible de les ramener au statut de causes ou de conséquences. De façon plus judicieuse, il décrit un état du jeu politique, où l'échange de coups passe par l'accès au champ journalistique et suit des règles liées à la configuration que constitue l'ensemble de relations entre agents politiques ou non (notamment les journalistes). **Enfin, la notion de configuration permet de rendre compte de *la plasticité* des relations d'interdépendances qui interviennent dans cette forme du jeu politique.** L'investissement des agents politiques dans le jeu que dessine cette configuration est intermittente : la dépendance à ses règles varie donc en fonction du fait qu'ils agissent ou non par rapport aux autres agents de la configuration. La conformation à sa règle n'est donc pas définitive et l'ampleur de l'emprise du journalisme sur le champ politique varie en fonction de nombre d'agents politiques participant à la configuration qui la réalise. **Pour le dire autrement, ce n'est jamais le champ politique dans son ensemble qui est pris dans la configuration orientée vers les médias mais seulement des fractions de celui-ci.** Les relations d'interdépendances avec le champ journalistique sont plus fortes à certaines positions du champ politique (par exemple au gouvernement ou aux postes de responsables partisans nationaux) qu'à d'autres (par exemple certains postes d'élus locaux). En raison du terrain analysé, les analyses qui suivent portent sur la partie nationale du champ politique, c'est-à-dire les positions politiques dans et autour du gouvernement et du Parlement. Les agents politiques qui occupent ces positions semblent être les plus engagés dans les transactions de la configuration orientée vers les médias, même si des différences importantes existent.

[12] Les critiques salutaires du biais médiacratique de nombreuses analyses de sciences sociales perdent de leur intérêt quand elles entretiennent la querelle, bien formelle, consistant à se demander en termes trop généraux si ce sont les médias qui influencent la politique ou la politique qui influence les médias.

Ces fractions du champ politique, orientées vers le champ journalistique et partiellement dépendantes de ses règles pratiques et symboliques, ainsi que les autres agents, liés aux stratégies d'accès aux médias, avec lesquels ils interagissent sont désignés par la suite comme la *configuration politique orientée vers les médias*. Ce dernier terme vise à traduire les adjectifs anglophones plus explicites *media-driven* ou *media-oriented*[13]. Il s'agit de souligner que le fonctionnement du jeu politique doit ses propriétés au fait qu'il repose sur des prises de position faites pour être relayées par le champ journalistique et donc produites dans (et en fonction d') un système d'interactions liant agents du champ politique et agents du champ journalistique.

Le concept de configuration politique orientée vers les médias est utilisé de préférence à celui de « *cercle politique* »[14] par lequel Patrick Champagne explique ce « *nouveau jeu politique* » qui consiste à « *faire l'opinion* »[15]. Le concept de configuration apparaît cependant plus utile que le terme de « cercle » (clos sur lui-même) pour décrire scientifiquement ce « terrain » politique dans la mesure où il permet de penser les variations de ce phénomène. Par ailleurs, le système théorique qui le sous-tend permet mieux que la métaphore du « cercle » d'articuler *socio-logiquement* l'analyse des agents (professionnels de la politique, journalistes, communicateurs, sondeurs) mais aussi de leurs pratiques et de leurs croyances, ainsi que les routines et les règles du jeu social qui les réunissent. **Au total, penser l'emprise du journalisme sur le champ politique comme une configuration particulière d'une partie de celui-ci permet de comprendre, sans fonctionnalisme, l'ajustement objectif du jeu politique à la médiatisation : la dépendance des activités politiques à des « contraintes » journalistiques exogènes est rapportée à une pratique stratégique des agents politiques (jouer de l'accès aux médias dans la compétition politique).** La mise en évidence du mode de fonctionnement de ce jeu politique orienté vers les médias, des contraintes qu'il génère pour les agents et des conditions sociales de participation permet de rendre compte des propriétés « médiatiques » des agents politiques, de leurs pratiques et donc des politiques

---

[13] Sur la traduction de ce terme, voir la note 13, p. 18.

[14] Patrick Champagne, « Le cercle politique. Usages sociaux des sondages et nouvel espace politique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 71, 1988, p. 71-97.

[15] « Il y a là une logique parfaitement circulaire qui s'ignore comme telle parce que ce cercle, mis en place notamment par les spécialistes de la communication politique, repose sur la croyance, aujourd'hui largement partagée par la quasi-totalité du champ politique, selon laquelle « faire de la politique », c'est, notamment grâce à une « bonne communication », se situer le plus haut possible dans les côtes de popularité. Dans la mesure où les agents du champ politique croient que les pourcentages tirés des sondages d'opinion peuvent être modifiés par des « prestations médiatiques », une partie de la lutte politique s'est trouvée déplacée, au moins pour les leaders politiques, vers le terrain de la presse et des moyens modernes de communication. Les réponses aux questions des instituts de sondage et la position dans les cotes de popularité étant devenues, en soi, des enjeux politiques, il devenait inévitable que les grands responsables de parti soient amenés à occuper en permanence les médias nationaux et à avoir une politique de communication de plus en plus sophistiquée. » Patrick Champagne, *Faire l'opinion*, *op. cit.*, p. 154.

publiques qu'ils contribuent à forger sans recourir au schème mécaniste que présuppose le langage des « effets ».

L'objet de ce chapitre est de rendre compte du fonctionnement social de la configuration politique orientée vers les médias. En d'autres termes, il s'agit de décrire et d'expliquer les formes d'un jeu politique interdépendant du champ journalistique, dans lequel les agents politiques sont plus ou moins investis et donc plus ou moins exposés aux règles du champ journalistique. Pour commencer, une section décrit ce jeu orienté vers les médias, c'est-à-dire les façons de jouer (ou comment les prises de position médiatiques fonctionnent comme des prises de position politiques), les joueurs (les agents formant la configuration) et les façons dont ils se représentent le jeu (les catégories de perception qui rendent ce jeu pensable) (section 1.). Puis une autre section examine les conséquences de la participation des agents politiques à ce jeu sur leurs activités, c'est-à-dire en quoi leur anticipation des règles de fonctionnement (symboliques et pratiques) du champ journalistique pèse sur la production de leurs prises de position (section 2.). Enfin, une dernière section met au jour les conditions expliquant l'investissement plus ou moins intense des agents du champ politique dans le jeu politique orienté vers les médias (c'est-à-dire l'usage plus ou moins systématique de l'accès aux médias dans lutte politique), et donc la plus ou moins grande exposition à ses règles spécifiques (section 3.).

SECTION 1. AGIR POLITIQUEMENT *VIA* LE CHAMP JOURNALISTIQUE

La première section décrit le mode de fonctionnement du jeu politique qui repose sur des stratégies d'accès aux médias. **Il s'agit, en d'autres termes, de dire sociologiquement ce qu'est faire de la politique sur un « terrain médiatique ».** Cette analyse commence par une description simple des modalités de l'usage politique des médias. Il s'agit d'expliquer en quoi l'accès aux médias fonctionne comme une pratique politique (§1). Puis elle examine la configuration sociale qui confère à cet usage des médias, ou, plus précisément, de l'accès aux médias, à la fois son efficacité sociale et ses formes (§2). Cette mise à plat de la configuration politique orientée vers les médias expose successivement ses structures sociales objectives (les agents) et ses structures sociales subjectives (les catégories de perceptions à l'aune desquelles de jeu apparaît comme évident et légitime).

§1. Les modalités du jeu politique orienté vers les médias

L'usage des médias par les agents du champ politique se distingue de celui du grand public, traditionnellement analysé dans les études de réception : il ne s'agit en effet pas seulement d'une consommation des biens journalistiques (lecture de la presse, observation

de la télévision…) mais aussi d'un accès aux médias pour y publiciser des prises de position politiques. Cet usage des médias repose sur une série de pratiques permettant aux agents politiques d'apparaître dans les médias (A.). Ces prises de position dans les médias fonctionnent comme des coups dans le cadre des concurrences politiques (B.).

A. Les « prestations » médiatiques des hommes politiques

Les « *prestations* »[16] médiatiques des agents politiques, c'est-à-dire leurs pratiques faites pour accéder aux médias (sans que cela ne soit nécessairement leur unique ou principale finalité[17]), revêtent des formes très variées. On peut se faire une idée de ces pratiques politiques en étudiant celles qui sont représentées dans les médias. Une analyse d'un corpus de presse donne une représentation acceptable de la variété (si ce n'est de l'exhaustivité) des pratiques politiques orientées vers les médias. Pour recueillir la plus grande diversité de ces pratiques, on a ainsi analysé l'accès aux médias de trois rôles politiques différents : un Premier ministre, un ministre et un parlementaire (d'opposition)[18]. **Les pratiques qui donnent lieu à une visibilité médiatique sont très nombreuses pour le Premier ministre.** Sur la période étudiée, on compte 95 prises de position médiatiques différentes pour le Premier ministre, 18 pour le ministre et 15 pour le député[19]. Cet écart est sans doute le signe de l'importance que les journalistes accordent à ce rôle politique, mais aussi du fait que, dans le cadre de ses activités politiques, le Premier ministre ne peut guère échapper au regard des journalistes. **L'accès aux médias passe bien sûr par des pratiques *ad hoc*, comme la diffusion de communiqués de presse** (réaction formelle dans une polémique politique, hommage à une personnalité venant de disparaître ou information techniques sur un voyage

---

[16] Patrick Champagne, « Le cercle politique », *op. cit.*, p. 81.

[17] La plupart des activités politiques représentées dans les médias ont une autre fonction manifeste que l'accès aux médias (au contraire, par exemple, d'une conférence de presse). Ainsi, le discours d'un ministre au cours d'un colloque ou ses réponses lors d'une séance de questions au gouvernement à l'Assemblée nationale ou au Sénat ont d'abord pour fin de s'adresser à un public spécialisé. Mais ces activités sont aussi, par surcroît, des occasions d'accéder aux médias. Le double usage de ces activités est connu des agents qui les réalisent, si bien que ce double horizon structure toujours plus ou moins leur réalisation.

[18] Pour ce faire, on a procédé au recensement exhaustif des prises de position de Lionel Jospin (Premier ministre), Jean Glavany (ministre de l'Agriculture) et Jean-François Mattéi (député d'opposition) dans les dépêches de l'agence *Reuters* entre octobre et décembre 2000, période au cours de laquelle l'ESB a le plus préoccupé le champ politique. Le corpus de presse ainsi constitué comprend toutes les apparitions des agents politiques mentionnés, et pas seulement celles relatives à l'ESB. C'est le corpus d'une agence de presse qui a été retenu parce que, en raison de ses missions et de ses routines, elle rend compte avec plus d'exhaustivité des prises de position orientées vers les médias des professionnels de la politique. Le choix de *Reuters* s'explique par le fait que c'est la seule agence de presse dont les archives sont disponibles sur cette période. L'analyse du corpus visait à repérer puis classer les pratiques politiques générant un accès aux médias.

[19] Le nombre de prises de position médiatiques du ministre et surtout du député est sans doute exceptionnellement élevé en raison de la période retenue, la deuxième « crise » de l'ESB qui les concerne directement. Ce choix repose sur le fait que l'objectif n'était pas d'établir avec précision la fréquence des prises de position, mais d'analyser la variété de leurs modalités.

à venir), **la participation à une interview** (presse écrite, radio ou télévision), **la publication d'une tribune dans la presse ou l'organisation de conférences de presse. Mais il est aussi souvent réalisé par une déclaration plus ou moins informelle (mais pas impromptue et irréfléchie) faite à des journalistes sur le perron de Matignon** (en sortant d'une réunion, d'une entrevue ou en revenant du conseil des ministres, à l'Élysée), **en marge d'un sommet international, d'une visite « sur le terrain », d'un colloque, d'une réunion politique** (rencontre avec les responsables de la majorité ou réunion du conseil national du parti) **ou d'un congrès avec les représentants d'un secteur économique ou social.** Bien sûr, plutôt que leurs à-côtés, ce sont ces événements-mêmes qui donnent lieu à médiatisation : la presse peut ainsi rendre compte du discours du Premier ministre fait à l'occasion d'une cérémonie (remise de prix…), d'un congrès politique ou sectoriel, d'une visite sur site ou d'une rencontre internationale. Il est aussi fréquent qu'elle rende compte de **ses interventions devant l'Assemblée nationale ou au Sénat, lors de séances de questions au gouvernement** le plus souvent, mais aussi parfois lors de débats législatifs[20]. L'événement générateur d'une couverture médiatique peut aussi, plus rarement, être non le discours du Premier ministre mais le report de ses paroles par un tiers, par exemple le compte rendu du conseil des ministres (ou de toute autre réunion ministérielle), les déclarations d'un agent (politique ou non) qui, sortant d'une entrevue avec le Premier ministre, rapporte les propos de celui-ci, ou les confidences anonymes ou non d'un membre de l'entourage du Premier ministre (conseiller au sein du cabinet, etc.). Enfin, même sans que le discours du Premier ministre ne soit rapporté[21], la seule organisation d'une réunion, d'un repas de travail à Matignon ou d'une visite peut être un moyen d'accéder aux médias, si un sens politique que les journalistes peuvent reprendre est attribué à cet événement.

Les pratiques d'accès aux médias sont sensiblement les mêmes pour un ministre, même si elles apparaissent moins nombreuses dans le corpus étudié (bien que la séquence retenue ait constitué une période très chargée pour ce ministre) à cause du fait, sans doute, que les journalistes, accordant moins d'importance au rôle de ministre qu'à celui de Premier

---

[20] Les archives du conseiller en communication de Premier ministre qui ont été consultées confirment que ces interventions devant le Parlement sont bien pensées comme une forme de communication médiatique. Par exemple, les éléments de préparation des réponses faites par le Premier ministre aux questions d'actualité sont classés dans la même rubrique « discours » que les interviews et toutes les formes de prises de parole médiatisées, signe qu'elles procèdent de la même logique. Un autre indice est donné dans une note du conseiller chargé de la communication et de la presse du Premier ministre établissant un plan de communication pour la semaine du 13 mars 2000 (note du 9 mars 2000. Archives nationales, 20030511 art 3). Listant les prises de position médiatiques à venir, le conseiller intègre les séances de question du gouvernement : celle du mardi après-midi ne doit pas donner lieu à des réponses du Premier ministre, afin de maximiser l'impact des déclarations qu'il fera le soir même en interview dans le journal télévisé de TF1 ; pour la séance du mercredi, il est noté « Questions à l'Assemblée Nationale (réponses possibles sur la fiscalité) ».

[21] C'est-à-dire sans que le Premier ministre ait fait de déclaration destinée à être reprise par les journalistes.

ministre, suivent et relaient ses activités avec moins d'assiduité et d'exhaustivité. Ainsi, sur les trois mois étudiés, le corpus de presse donne à voir que le ministre de l'Agriculture accède aux médias par la diffusion de communiqués de presse, l'organisation de conférences de presse, par des interviews (presse écrite, radio, télévision), par des déclarations faites aux journalistes en marge d'une visite, d'une réunion politique ou d'une séance au Parlement, par une intervention plus formelle dans un sommet international ou à l'Assemblée nationale, ou à l'occasion d'une rencontre avec un interlocuteur sectoriel. **Le spectre des pratiques d'accès aux médias pour un député semble encore plus étroit.** Dans le corpus, le député (qui vient alors d'être élu chef de son groupe à l'Assemblée nationale) accède aux médias par des communiqués de presse, par des déclarations faites aux journalistes en marge des séances à l'Assemblée, mais aussi par des actes plus directement politiques (intervention en séance, demande de création d'une commission d'enquête, saisine du Conseil constitutionnel, envoi d'une lettre au président de l'Assemblée).

Ces pratiques d'accès aux médias – communiqués et conférence de presse, visites relayées presque mécaniquement suivant la position politique des agents concernés, large offre d'interviews (dans les tranches matinales à la radio, lors des journaux télévisés, dans la presse écrite nationale ou régionale…), etc. – **sont essentiellement des actes de langage** : « *leur énoncé équivaut à l'accomplissement d'un acte* »[22]. Par opposition à des actes physiques (et notamment à toutes les formes de violence politique), leur efficacité tient à la performativité des énoncés[23]. Cela ne revient pas à dire que ces prises de position « médiatiques » se réduisent à des pratiques purement langagières. Leur réalisation suppose certes un travail proprement langagier, mais aussi un travail (invisible) de fabrication et de diffusion auprès des journalistes de ces paroles[24]. Elle est aussi indissociable de la structure sociale sur laquelle se fonde l'efficacité politique de ces paroles[25] : ce sont des actes de langage diffusés par des institutions précises (celles du champ journalistique). Cette épaisseur sociale des prises de position politiques orientées vers les médias interdit de limiter l'analyse à un seul exercice d'exégèse[26]. Mais elle ne doit pas faire perdre de vue une propriété fondamentale de cette modalité du jeu politique : celui-ci est *essentiellement symbolique*. **Se déroulant sur un**

---

[22] Michel de Fornel, « Légitimité et actes de langage », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 46, mars 1983, p. 31.

[23] John L. Austin, *Quand dire, c'est faire*, Paris : Le Seuil, 1991 (1970), 202 p. Pour une synthèse des théories linguistiques sur cette question, voir Bruno Ollivier, *Observer la communication. Naissance d'une interdiscipline*, Paris : CNRS Éditions (CNRS communication), 2000, p. 95 suiv.

[24] Sur l'organisation de la production de la parole ministérielle, voir infra chapitre 4 (section 1).

[25] Voir infra §2.

[26] Cet exercice, de plus en plus pratiqué par les journalistes politiques et les experts qu'ils sollicitent, ne consiste qu'à expliciter et commenter les stratégies que les communicateurs ont conçues pour les agents politiques, sans analyser cette forme particulière de jeu politique où des agents politiques recourent à des communicateurs pour accéder aux médias.

terrain de « papier », cette forme du jeu politique se réalise avant tout par des opérations d'expression et d'interprétation[27]. Cette « symbolisation » de la lutte politique n'est pas une nouveauté. Mais elle renouvelle les pratiques politiques qui se sont lentement forgées depuis l'avènement de la République. Comme le note Patrick Champagne, « *à la politique traditionnelle, celle des préaux d'école ou des cellules de partis, qui ne suscitait guère que l'intérêt d'une petite fraction de la population, celui des militants déjà convaincus par avance, s'est progressivement substitué un spectacle politique explicitement conçu et organisé pour intéresser un large public* »[28]. L'activité politique, c'est-à-dire les pratiques mises en œuvre, les compétences requises, les règles à prendre en compte, ont été modifiées par l'usage de l'accès aux médias. Mais, poursuit le sociologue, il ne faut pas penser l'avènement de ces nouvelles pratiques politiques comme une substitution des pratiques plus traditionnelles[29]. Celles-ci n'ont pas disparu, mais leur poids relatif dans l'activité politique s'est trouvé amoindri par l'émergence de ces nouvelles pratiques politiques orientées vers les médias, qui requièrent un investissement croissant (en temps, en attention, en ressources financières…).

Ces pratiques ont en effet acquis une grande importance dans le champ politique central (mais aussi, dans une moindre mesure, dans les champs périphériques[30]). Une approche en termes de rôles politiques, attentive à « *ce que la sociologie interactionniste nommerait une "catégorie de la pratique quotidienne", à savoir l'ensemble des pratiques concrètes que recouvre l'exercice d'une activité professionnalisée, ainsi que les représentations spontanées que les professionnels en produisent* »[31], permettrait de mettre au jour la prégnance de l'accès aux médias, comme préoccupation et comme activité, dans la pratique politique professionnelle ordinaire. Il ne fait aucun doute que **l'accès aux médias fonctionne comme une puissante contrainte de rôle sur les agents politiques nationaux, qui exige l'investissement de ressources nombreuses (moyens économiques et matériels, conseillers, réseaux de relations auprès des journalistes, compétences cognitives et oratoires…), même si elle reste variable selon la position occupée dans le champ politique**[32]. Mais s'il est admis que cette obligation chronophage est devenue très difficilement contournable pour un agent

---

[27] Pierre Bourdieu, « Décrire et prescrire : les conditions de possibilité et les limites de l'efficacité politique », *Langage et pouvoir symbolique*, *op. cit.*, p. 187-198.

[28] Patrick Champagne, « Le cercle politique », *op. cit.* p. 82

[29] « Ce nouvel espace de lutte, loin de se substituer complètement aux formes classiques de l'activité politique (militantisme dans les partis, gestion municipales quotidienne, travail de commission dans les assemblées parlementaires, etc.) s'est ajouté à elles et en est souvent aujourd'hui un point de passage obligé. » *Ibid.* p. 82

[30] Ce point est évoqué dans un article écrit avec Nicolas Bué, « Gouverner au nom des habitants, Métier d'élu, action publique et médias locaux », *in* Anquetin Virginie et Freyermuth Audrey (dir.), *La figure de l'« habitant ». Sociologie politique de la « demande sociale »*, Rennes : PUR (Res Publica), 2008, notamment p. 43-44.

[31] Jean-Louis Briquet, « Communiquer en actes. Prescriptions de rôle et exercice quotidien du métier politique », *Politix*, n° 28, 1994, p. 18.

[32] La contrainte de rôle n'est évidemment pas la même pour un ministre et un député de base, par exemple.

politique de premier plan, il est bien difficile d'objectiver précisément l'investissement pratique dans l'accès aux médias. L'évaluation du temps passé en interaction avec des journalistes et du temps passé à organiser et préparer ces interventions médiatiques, mais aussi la mesure des ressources mobilisées à cette fin ainsi que de l'investissement subjectif (*i.e.* toutes les formes d'attentes ressenties par les agents politiques qui les conduisent à intégrer plus ou moins consciemment l'impératif médiatique à leurs activités) ne se prêtent guère à la construction de quelques indicateurs synthétiques aptes à rendre compte, avec fiabilité, de toutes les facettes de ce phénomène social. On ne peut guère ici que se contenter de le cerner par quelques comptages soulignant la centralité de l'accès aux médias dans les pratiques assignées à quelques rôles politiques. Par exemple, le recensement des prises de position d'un Premier ministre dans le corpus constitué par les dépêches de l'agence *Reuters* montre que sur trois mois au moins 95 activités différentes lui ont permis d'accéder aux médias, soit en moyenne près d'une intervention médiatique par jour. Durant la même période, on compte 18 pratiques d'accès aux médias pour le ministre de l'Agriculture et 15 pour le député – même si l'on peut imaginer que ces deux derniers chiffres sont largement minorés[33]. Si elles ne sont pas quotidiennes, les pratiques d'accès aux médias sont suffisamment fréquentes pour constituer un savoir-faire nécessaire aux rôles de ministre ou même de parlementaire. Elles reviennent régulièrement dans l'exercice ordinaire du métier.

Rendre compte de l'importance subjective des pratiques d'accès aux médias dans les rôles du champ politique central est encore plus incertain. Un indice est donné de la forte attention que le Premier ministre, et ses conseillers, portent à sa présence dans les médias. Celle-ci donne lieu à une évaluation très élaborée, comme le montre l'extrait ci-dessous d'une note rédigée par la conseillère pour la presse et la communication (encadré 3.1.).

➢ **Encadré 3.1. La rationalisation de l'évaluation de l'accès aux médias d'un Premier ministre**

Cet extrait d'une note adressée au Premier ministre le 29 novembre 2001 par sa conseillère pour la presse montre combien la présence médiatique est un enjeu important pour les agents politiques et comment ils se représentent celui-ci.

Note à l'attention du Premier ministre
Objet : Votre intervention sur France 2, mercredi 5 décembre. Quelques éléments de communication.

[33] Dans la mesure où l'agence de presse retenue pour constituer le corpus suit les activités du Premier ministre avec plus d'assiduité que celles d'un ministre ou d'un député (parce qu'elle n'est pas la principale agence de presse en France et se focalise sur les agents les plus élevés dans la hiérarchie politique, qui sont ceux dont l'activité intéresse le plus ses clients), il est raisonnable de penser qu'un nombre significatif d'interventions médiatiques de ces deux agents (dans la presse locale notamment) échappent au recensement. Par exemple, une interview du député parue dans *Le Monde* du 9 novembre 2000 n'apparaît pas dans le corpus.

(…)

Le contexte comparatif

- Votre présence médiatique : Depuis votre intervention sur TF1, vos contacts audiovisuels avec les Français se sont limités à la diffusion de propos tenus lors de manifestations ponctuelles, plus ou moins thématiques, concernant pour l'essentiel la situation internationale.

En complément vous vous êtes adressés aux Français à travers deux entretiens accordés à la presse écrite. (…)

Malgré les reprises de ces entretiens par la presse écrite, ou dans tranches (sic) matinales des radios généralistes, l'impact quantitatif de ces entretiens est forcément limité par le tirage des quotidiens de presse écrite et l'audience de ces radions, bien inférieures, même cumulées à celle de la télévision en prime time. Le sentiment d' « absence » que relèvent certains sondages, et qu'évoquent parfois certains observateurs est sans doute dû à ce déficit quantitatif dans votre présence médiatique.

Ce déficit est compensé par un crédit qualitatif, lié à la nature de vos propos concernant l'action, la gestion des problèmes des français, la résolution des crises, ainsi que la prospective et les idées.

- La présence médiatique de JC : Elle est inférieure à la vôtre de 7% pour la presse écrite et de 5% pour la radio, mais supérieure de 12% à la télévision (…) L'essentiel de sa présence est centrée sur la situation internationale et les pics de présence dans ce domaine sont liés à de l'émotionnel, du factuel et de l'événementiel.

Un bilan comparatif pourrait se résumer ainsi : Votre retard quantitatif ne sera pas comblé par cette seule intervention sur F2, mais celle-ci contribuera à le réduire.

Le degré de rationalisation de la visibilité médiatique dont témoigne cette note donne bien à voir à quel point **l'accès aux médias est *une préoccupation structurante* pour le Premier ministre et son entourage (mais sans doute aussi pour d'autres rôles politiques dominants du champ politique, notamment ceux situés dans des institutions nationales[34])**. Perçue comme une pratique décisive dans le succès de l'entreprise politique, la communication à destination des médias généralistes (et ses effets) est l'objet de toutes les attentions. L'importance subjective accordée à ces pratiques est tout aussi constitutive du rôle de ministre (ou de parlementaire) que la place qu'elles occupent, objectivement, dans les emplois du temps, les organigrammes ou les budgets. Jacques Lagroye a bien décrit le sentiment de nécessité qui conduit des responsables politiques à recourir à certaines pratiques, notamment celles liées à l'accès aux médias :

> *« La menace d'une révocation brutale par les électeurs définit le rôle, pèse sur les pratiques, inspire les comportements. (…) D'autres menaces existent, périodiquement rappelées à l'élu : la découverte d'un scandale, l'erreur de gestion qui lui sera imputée (…), la compromission imprévisible dans une affaire que les médias révèlent. Il n'est pas douteux que la crainte de l'incontrôlable pèse psychologiquement sur la majorité des élus ; là n'est pas l'essentiel puisqu'il faut comprendre quels effets ces menaces ont sur ses façons d'agir. Dans cette perspective, on saisit un peu mieux l'attention extrême que l'élu (…) porte à des pratiques ou à des techniques susceptibles de conjurer les risques. Le recours à des sondages, censés donner la mesure périodique de la satisfaction des électeurs, le contrôle attentif et soupçonneux du travail effectué*

[34] On peut faire l'hypothèse que l'importance subjective accordée à la médiatisation est moindre dans les sous-champs politiques locaux.

par les journalistes (…), le soin apporté (…) à repérer les armes de l'adversaire et à démentir les rumeurs (…) apparaissent ainsi comme des effets des contraintes de rôle. »[35]

Le rapport magique et plus ou moins surinvesti que les responsables politiques entretiennent avec les médias et que des commentateurs relèvent[36] (ou dénoncent) régulièrement n'a rien de pathologique. Il correspond bien à la définition dominante, depuis les années 1980 au moins, des rôles politiques que l'on trouve dans les institutions nationales. Il est « naturel » pour un professionnel de la politique de rechercher à rendre visible son action dans les médias. **L'accès aux médias est l'une des routines les mieux ancrées de l'exercice du métier politique. À des nombreuses occasions, faire de la politique suppose de passer dans les médias**[37].

B. La force politique des prises de position dans les médias

Plus précisément, l'usage politique des médias s'inscrit pleinement dans la logique propre du champ politique, c'est-à-dire la lutte pour l'occupation des postes de pouvoir suivant les règles de la compétition électorale[38]. Dans cette logique, l'usage des médias est une instrumentalisation de leur capacité de diffusion pour publiciser des représentations à des fins de mobilisation et de légitimation politiques[39].

La communication politique visant l'accès aux médias procède davantage d'*un objectif de légitimation* que d'une simple volonté d'informer indifférente aux effets de l'information sur le public. Si l'on rappelle ce constat évident, c'est pour conjurer les discours de sens commun (et en particulier les stratégies de présentation de soi des communicateurs politiques) qui neutralisent la communication politique en surévaluant sa mission d'intérêt général. C'est aussi pour insister sur une propriété qui, pour triviale qu'elle soit, est structurante des pratiques politiques tournées vers les médias. Celles-ci visent toujours peu ou prou à produire une représentation apte à produire du soutien politique à l'agent politique qui les met en œuvre : il s'agit de promouvoir des représentations publiques de l'action du gouvernement (ou de tout autre agent politique) qui soient favorables à ce dernier. Comme le note Jacques Gerstlé, à propos de la communication présidentielle, la stratégie en termes d'accès aux médias « *se présente comme l'ensemble des efforts de la présidence*

---

[35] Jacques Lagroye, « Être du métier », *Politix*, n° 28, 1994, p. 10.

[36] Voir par exemple Claire Artufel, « Nicolas Sarkozy, ou la communication politique en action », *Mouvements*, 2007 (4), n° 52, p.45-56.

[37] Pour autant, il serait faux de considérer que les activités politiques sont toutes liées à un objectif plus ou moins explicite d'accès aux médias.

[38] Voir par exemple Daniel Gaxie, *La démocratie représentative*, *op. cit.*, p. 11.

[39] Cet usage des prises de position politiques que sont les décisions publiques comme stratégie d'accès aux médias doit se comprendre comme un cas particulier de l'analyse que fait Daniel Gaxie des politiques publiques comme biens proposés à des consommateurs sur le marché politique (en échange de leur soutien). *Ibid.*, p. 24-40.

pour contrôler symboliquement par la parole, le silence et l'action, la définition de la situation politique offerte par les médias et les autres acteurs politiques (...). Un objectif est de les orienter vers une représentation de la situation conforme aux vues présidentielles »[40]. Cet objectif de contrôle des représentations médiatiques des agents politiques apparaît clairement dans les extraits de la note reproduits ci-dessous (encadré 3.2.).

➢ **Encadré 3.2. Communiquer sur l'action ministérielle pour la légitimer**

Les extraits de cette note, rédigée pour le Premier ministre, le 11 octobre 2001, par son conseiller chargé des relations avec le Parlement et par celui chargé de la préparation des discours, montrent que la communication du Premier ministre est une action stratégique, faite pour contrôler l'image publique du responsable politique.

Désormais, il nous faut intégrer le plus en amont possible, dans la préparation des événements et déplacements, la dimension politique de la communication. Il nous faut anticiper, imaginer – et si possible modeler – ce que seront les images et les mots qui rendront compte de chaque annonce, discours ou manifestation à laquelle tu participes. (…)

Désormais, c'est à nous de proposer – voire d'imposer – notre message à la presse. Cela peut être obtenu selon deux voies principales et qui se complètent :

➢ L'une est quantitative : il nous faut fournir une masse plus importante d'information car la presse, mécaniquement, accorde plus de place à un flot plus important ; il faut donc, par exemple, multiplier les communiqués relatifs aux événements auxquels tu prends part :

➢ L'autre est qualitative : nous pouvons, par un travail fin de choix des expressions, mieux maîtriser le contenu politique des messages qui seront diffusés par la presse.

Définir systématiquement, au préalable, un axe de communication. Nous devons ainsi préciser :

- Quel est ***le public*** ?
- Quelles sont ***les attentes*** en présence ?
- Quel est ***le positionnement*** du Premier ministre, en particulier par rapport au Président de la République ?
- Quel est notre ***message*** ?
- Quelle(s) ***image(s)*** souhaitons-nous voir reprise(s) ?

Cette note montre bien que le contrôle des représentations que le champ journalistique produit du Premier ministre et de son action politique est l'objectif explicite des stratégies d'accès aux médias. Il s'agit de « modeler (...) les images et les mots qui rendront compte de chaque annonce, discours ou manifestation » du Premier ministre pour en promouvoir une vision conforme à ses intérêts politiques, c'est-à-dire pour le légitimer. L'accès aux médias est une pratique perçue comme permettant l'accumulation de crédit politique.

La fonction politique de l'accès aux médias repose sur une autre propriété, tout aussi évidente mais peut-être moins souvent explicitée, de ces pratiques d'accès aux médias : on leur assigne une *fonction persuasive*. Si les agents politiques investissent d'une telle importance leurs prises de position médiatiques, c'est parce qu'ils pensent que leurs prises

[40] Jacques Gerstlé, *La communication politique*, Paris : PUF (Que sais-je ?), 1993 (1992), p. 90.

de position ainsi diffusées auront le pouvoir de convaincre le public (ou certaines de ses fractions) et donc de mobiliser des soutiens. Comme le note Patrick Champagne, « *[les hommes politiques] doivent désormais lutter pour avoir avec eux cette "opinion publique" produite par les instituts de sondage et doivent consacrer une partie non négligeable de leur temps à tout un travail spécifique pour la "faire bouger".* »[41] On voit ici en quoi la pratique politique orientée vers les médias est dépendante du jeu électoral (ou de son anticipation) : elle est pensée comme permettant la mobilisation de soutiens électoraux. Cette conception repose sur une croyance dans le pouvoir des médias sur les comportements politiques des individus. Une des caractéristiques de ce jeu politique orienté vers les médias est donc la croyance dans la performativité électorale (ou sondagière) des prises de position médiatiques.

Pour autant, on manquerait une propriété fondamentale de cette forme du jeu politique si l'on se focalisait sur les prises de position politiques orientées vers les médias prises isolément, pour ne considérer que leurs effets (supposés) sur les électeurs. Sans doute davantage qu'à l'aune de leur pouvoir de mobilisation du public, c'est les unes par rapport aux autres que ces prises de position fonctionnent et prennent sens. **En d'autres termes, ces prises de position ont un *fonctionnement relationnel, distinctif*, par rapport au cadrage journalistique d'une question donnée ou par rapport aux prises de position « médiatiques » de leurs concurrents politiques**. Cette logique apparaît par exemple dans l'une des rares prises de position de Martine Aubry, ministre de la Solidarité (exerçant la tutelle sur le ministère de la Santé), à propos de l'ESB. Alors que la pression de la Commission européenne est forte, en cette fin 1999, pour que la France lève son embargo sur le bœuf britannique, la ministre s'est exprimée contre une décision immédiate : « *Donnons-nous quelques semaines supplémentaires... Dans les six mois qui viennent, peut-être avant, on y verra plus clair. Les nouveaux tests vont permettre de vérifier si les animaux à qui on n'a pas donné de farines animales sont effectivement exempts de la maladie* »[42]. Cette prise de position de la ministre – d'autant plus significative qu'elle est très peu intervenue publiquement sur le sujet de l'ESB – apparaît comme une réaction à l'article de *Libération* publié la veille[43] qui, dans l'analyse de la gestion politique de l'ESB, met en cause le manque de volontarisme de la ministre :

---

[41] Patrick Champagne, « Le cercle politique », *op. cit.*, p. 81.

[42] Philippe Lemaître, « Le gouvernement britannique s'en prend aux entreprises françaises - Le dossier du bœuf britannique toujours dans l'impasse », *Le Monde*, 15 novembre 1999.

[43] Cette explication est notamment avancée par des journalistes bien informés des « coulisses » du jeu politique : « Une avancée qui devrait satisfaire Martine Aubry qui, *piquée au vif par un article paru hier vendredi dans Libération et pointant son silence*, s'est exprimée vendredi à Bruxelles, en faveur de tests anti-ESB (encéphalite spongiforme bovine) sur tous les bœufs britanniques destinés à être exportés. Rien n'impose une prise de décision rapide, s'est exclamée la ministre de la Santé, dès lors qu'il existe un risque, nous acceptons de prendre quelques semaines supplémentaires. » Catherine Coroller et Isabelle Marchais, « Guerre du bœuf - ça se décoince. Avancées sur l'étiquetage et la traçabilité », *Libération*, 13 novembre 1999 [Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse].

Le problème, aujourd'hui, ne réside pas seulement dans l'incertitude des experts, il *se situe aussi, en amont, dans l'absence de discours politique sur le risque. Les hommes politiques sont droits dans leurs bottes. Ils surenchérissent, toujours.* Le ministre de l'Agriculture n'est pas en état d'assumer une autre position que celle de refuser toute prise de risque. (…)
Bon nombre d'observateurs répondent que seul un ministère de la Santé solide et autonome, reconnu et écouté, pourrait faire entendre une autre échelle de risque. Or, depuis le départ de Bernard Kouchner, il n'y a plus d'homme ou de femme politique en situation de porter un tel discours sur la santé. Pour ménager la susceptibilité de Martine Aubry, Lionel Jospin a choisi pour le remplacer une personnalité digne de respect mais qui n'a aucune autorité, en tout cas aujourd'hui. Dominique Gillot ne peut ainsi affirmer: « Moi, responsable politique de la santé, voilà ce que je pense, je prends ce risque, considérant qu'il y a d'autres priorités ». *Martine Aubry, ministre de la Solidarité, le pourrait, mais manifestement elle ne cherche pas à monter au créneau sur ce volet*.

Éric Favereau, « La diabolisation française du risque sanitaire. Paradoxe », *Libération*, 12 novembre 1999
[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse]

Même si la position de la France sur l'embargo exprimée par Martine Aubry ne tient pas qu'à des considérations de stratégie « médiatique », cette prise de position se comprend par rapport à l'article de la veille. Elle est générée par le sentiment de nécessité de ne pas laisser sans réponse la représentation journalistique critique de la gestion gouvernementale. Certes, on peut voir derrière ce sentiment de nécessité l'objectif de se légitimer devant le grand public et d'entretenir un soutien politique dans les sondages. Mais il apparaît clairement que cette prise de position procède *de facto* d'un autre enjeu plus spécifique au microcosme politique. Court-circuitant la question des effets sur le public profane, ce jeu repose davantage sur la nécessité de répondre à un autre agent politique ou à des articles de presse que de convaincre les électeurs. Annie Collovald décrit bien cette forme de jeu politique :

> *« C'est toute la conception du travail politique fait de réactions, de provocations et d'ajustements rationnellement élaborés et produits, le plus souvent, dans l'urgence, qui vient à être réévaluée – ne serait-ce que parce qu'elle suppose la présence de nouveaux auxiliaires : les "conseillers en communication". L'exercice du métier politique implique de plus en plus une aptitude à réagir aux événements en fonction du profit médiatique que l'homme politique espère en tirer. »*[44]

La force sociale de ces prises de position orientées vers les médias réside ainsi dans leur capacité à modifier un rapport de force politique qui n'a qu'un lointain rapport avec leur conversion électorale. Dans cette logique, elles font sens dans le cadre même du jeu constitué par le tissu de relations entre les agents politiques par médias interposés. L'efficacité de ces prises de position se joue finalement davantage dans la logique interne du champ politique, c'est-à-dire directement sur les concurrents (par un effet d'anticipation – plus ou moins rationnelle – de ses effets sur la sanction électorale), qu'en dehors (sur les profanes électeurs). En d'autres termes, elle n'est qu'une forme de la concurrence politique

[44] Annie Collovald, « Identité(s) stratégique(s) », *Actes de la recherche en sciences sociales*, juin 1988, n° 73, p. 40.

ordinaire pour l'occupation des postes de pouvoir : une partie des « coups » politiques[45] prennent la forme de « coups médiatiques ». **L'emprise du journalisme sur le champ politique correspond donc à un « désenclavement des espaces de confrontation » de ses agents, c'est-à-dire un déplacement vers le champ journalistique « des arènes ou lieux de compétition » politique**[46], ce qui en modifie *partiellement* les règles. Le principe de structuration fondamental de la compétition reste celui du champ politique, mais le déplacement vers le champ journalistique conduit à en infléchir les modalités.

Plus précisément, **l'efficacité du coup ne réside pas dans un effet direct sur l'adversaire, mais dans l'appréciation de sa justesse et donc de sa valeur par divers juges, en particulier le champ journalistique**[47]. En effet, si les *soundbites* d'un agent ont un effet politique sur un autre agent politique, c'est moins parce que ce dernier le prend pour lui que parce que le coup est reconnu comme ayant porté. Ce sont des agents investis de la légitimité de dire la vérité de ces coups qui peuvent accorder un crédit politique (et notamment une notoriété) aux agents qu'ils estiment, en vertus de leurs propres logiques de classification[48], avoir pris une position apte à convaincre le public. Le champ journalistique est *collectivement* doté de ce pouvoir en raison de l'importance que les agents de la configuration politique orientée vers les médias accordent aux représentations et aux évaluations qu'il peut générer sur certains problèmes. En d'autres termes, ces coups portent moins parce qu'ils sont directement et uniquement destinés à l'adversaire politique (celui-ci n'est d'ailleurs pas toujours mentionné explicitement, mais référé uniquement par allusion ou insinuation) que parce qu'ils se fondent sur une logique structurale : la force du coup ne réside pas dans la prise de position elle-même mais dans la configuration qui la met en forme et en circulation.

---

[45] Michel Dobry définit les « coups » comme « les actes et les comportements individuels ou collectifs qui auront pour propriété d'affecter soit les attentes des protagonistes d'un conflit concernant le comportement des autres acteurs, soit ce que Goffman appelle « leur situation existentielle » (c'est-à-dire en gros les rapports entre ces acteurs et leur environnement), soit encore, bien entendu, les deux simultanément, la modification de cette situation existentielle s'accompagnant presque toujours d'une transformation des attentes et des représentations que se font de la situation les différents acteurs ». En d'autres termes, il s'agit d'actes politiquement agissant dans la mesure où ils modifient la position dans le champ politique des agents visés et/ou la représentation de ces agents. Michel Dobry, *Sociologie des crises politiques, op. cit.*, p. 21-22.

[46] *Ibid.*, p. 143.

[47] Ou plus exactement la configuration orientée vers les médias, dont on détaillera la structure dans le paragraphe suivant.

[48] Pour ce qui concerne le champ journalistique, ces logiques de classification sont à la fois des catégories explicites de jugement politique et surtout moral (*i.e.* conformité à certaines valeurs consensuelles dans le champ journalistique) mais aussi, et peut-être surtout, des critères (pratiques et symboliques) purement professionnels (*i.e.* ces prises de position politiques font-elles de la « bonne » information médiatique ?). Sur ces logiques de classement, voir la partie 1.

Pour parler comme Michel Dobry, ces prises de position orientées vers les médias fonctionnent comme des coups indirects ou *médiatisés* [49].

Le champ journalistique occupe un rôle central dans ce jeu. Il diffuse ces prises de position et, ce faisant, concourt à leur mise en forme et produit un effet de sanction. Mais il a aussi pour effet, par son fonctionnement même, de générer indirectement de telles prises de position. D'une part, la simple production de cadrages journalistiques peut générer chez des agents politiques la nécessité d'y répondre. L'exemple de la ministre de la Solidarité présenté ci-dessus le montre bien. D'autre part, le travail journalistique peut, en raison de ses routines pratiques, susciter des prises de position politiques. Une grande partie du travail des journalistes politiques consiste en effet à recueillir des « réactions » à un fait ou une autre prise de position pour pouvoir ensuite les « décrypter ». Comme le note Jean-Gustave Padioleau, faire « *appel aux réactions de sources opposées à celle qui est à l'origine de la promotion de l'information* » est un « *procédé caractéristique de la rhétorique de l'objectivité* »[50] dans la mesure où il permet d'introduire une forme d'équilibre des points de vue relayés par les journalistes. Mais, devenue une véritable routine[51], cette pratique journalistique ne fait pas que recevoir ces prises de position : elle contribue à les faire advenir. Dominique Marchetti décrit ainsi comment la concurrence professionnelle entre journalistes génère de ce jeu politique de prise de position dans les médias :

> *« Quand un événement est constitué comme tel, il est traité sous la forme de commentaires et à travers le recueil des "réactions" des personnes impliquées directement ou indirectement par leur qualité. La concurrence entre journalistes pour être le premier à avoir l'un, pour faire réagir l'autre parce qu'un confrère l'a eu, etc., tend à produire des réactions en chaîne. Elles*

---

[49] « Entre le coup et son résultat s'interpose *l'écran d'une "agence d'exécution"* qui retraduit et réévalue – en fonction, dirions nous, de sa logique propre – le coup par lequel un acteur a tenté de modifier la situation à son avantage » (p. 176). « L'efficacité du coup, son "poids", sa "valeur", ses effets sur les autres protagonistes du jeu tendent alors à dépendre des routines, calendriers, procédures, règles du jeu, intérêts et rapports de force internes à «"l'agence d'exécution. » (p. 176-177). Le champ journalistique fonctionne alors comme les « systèmes d'exécution (*enforcement systems*) » de ces coups, c'est-à-dire « les processus qui produisent les résultats de l'échange des coups et structurent ces échanges eux-mêmes » (p. 177). Michel Dobry, *Sociologie des crises politiques, op. cit.*

[50] Jean-Gustave Padioleau, « Systèmes d'interaction et rhétoriques journalistiques », *Sociologie du travail*, n° 3, 1976, p. 273.

[51] Cette routine fonctionne d'ailleurs comme une dispense à prendre à bras le corps le sujet et à traiter du fond de la prise de position, la mise en scène de prises de position opposées étant pensée comme permettant de « faire le tour de la question ». En outre, Jean-Gustave Padioleau indique que cette routine de fabrication de l'information journalistique tend à asseoir « *la prédominance ces sources institutionnelles dans la promotion des informations. Dans le langage de J. Galtung, le journalisme de routine privilégie nécessairement le "centre", c'est-à-dire les sources représentant des pouvoirs et des contre-pouvoirs établis, aux dépens de la « périphérie des silencieux* ». Cette emprise du « centre » est d'autant plus prégnante que souvent les sources institutionnelles tout en étant rivales partagent des modes de pensée communs, usent des mêmes langages, ont des préoccupations et des intérêts communs imprégnant les journalistes qui les fréquentent régulièrement. » Jean-Gustave Padioleau, « Systèmes d'interaction et rhétoriques journalistiques », *op. cit.*, p. 273.

sont d'autant plus nécessaires pour les journalistes de l'audiovisuel (surtout des radios et des chaînes de télévision d'information continue) qu'ils doivent alimenter plusieurs éditions de journaux. Les hommes politiques (…) sont ainsi pressés par les journalistes, c'est-à-dire contraints d'accepter de réagir sur l'événement qui fait la "une", et collaborent, de ce fait, à sa production. »[52]

La logique structurelle de fonctionnement du champ journalistique est ainsi l'une des causes de l'essor de l'échange des « petites phrases » comme forme particulière de la concurrence journalistique. Ce phénomène n'est pas anecdotique. L'accélération et la multiplication des prises de position par divers agents (qui n'auraient peut-être pas tenté d'accéder aux médias pour y promouvoir un point de vue sans l'incitation de journalistes) est l'une des principales causes de la mise en « affaire » d'un problème public. Cela apparaît clairement lors de « l'affaire » de la « vache folle » de novembre 2000. La journée du 7 novembre 2000, qui est perçue comme le paroxysme de la « crise », est celle où le plus grand nombre de prises de position d'agents (politiques ou non) est repris par la presse[53]. Il faut d'ailleurs mentionner, parmi les règles les plus structurantes de cette forme du jeu politique qui passe par l'accès aux médias, une régularité très structurante. Ces prises de position en partie suscitées par le champ journalistique ne se distribuent pas de façon aléatoire. De façon très générale, elles se structurent autour d'une (bi)polarisation des prises de position autour de la représentation médiatique du problème, qui se trouve ainsi co-produite et consacrée. Leur orientation est fortement déterminée par l'intérêt spécifique du locuteur, lui-même déterminé par sa position dans le champ politique (et notamment sa situation d'outsider ou d'occupant d'un poste de pouvoir). Pour le dire simplement, en fonction qu'il est ou non au pouvoir, le locuteur fera preuve de loyauté ou de distinction sans remettre en cause la définition journalistique de ce qui fait problème. Le discours de gouvernement et des agents qui lui sont liés consiste toujours, peu ou prou, à affirmer que le problème (quel qu'il soit) est pris en compte dans le sens des solutions consensuelles (*i.e.* le plus souvent celles attendues par les médias). À l'opposé, le discours d'opposition aura pour principe générateur que le gouvernement ne prend pas assez en compte les attentes de l'opinion, en raison de son incompétence. Un exemple limpide de cette logique est donné par les prises de position de la journée du 7 novembre 2000. L'article particulièrement détaillé publié dans *le Figaro*, donne bien à voir comment ces prises de position politiques en grande partie faites pour être relayées dans les médias se distribuent selon ce principe de division.

---

[52] Dominique Marchetti, *Contribution à une sociologie des transformations du champ journalistique dans les années 80 et 90. À propos d' « événements sida » et du « scandale du sang contaminé »*, Paris, Thèse de doctorat de sociologie, École des Hautes Études en Sciences Sociales, 1997, p. 416-417.

[53] Voir les tableaux des prises de position rapportées par les dépêches AFP du 7 novembre 2000, chapitre 1 (section 3, §2).

La maladie de la vache folle a donné hier une poussée de fièvre à la classe politique, le chef de l'État intervenant solennellement pour demander au gouvernement des mesures d'urgence, tandis que le gouvernement réclamait du temps et tentait de calmer le début de psychose qui s'empare du pays. Dans une déclaration télévisée, diffusée à l'heure du déjeuner depuis l'Élysée, Jacques Chirac a demandé au gouvernement d'interdire "sans retard" les farines animales dans l'alimentation des animaux d'élevage et de "prendre le cap du dépistage systématique de la maladie". Une façon pour le chef de l'État, qui avait déjà réclamé publiquement ces deux mesures il y a une dizaine de jours lors de sa visite au Salon de l'alimentation (Sial), de prendre date vis-à-vis de l'opinion publique, mais aussi de Lionel Jospin. "Aucun impératif ne peut être placé plus haut que l'exigence de santé publique", a martelé Jacques Chirac.

Pris de vitesse, Lionel Jospin ne pouvait pas rester silencieux plus longtemps. Dès le début de l'après-midi à l'Assemblée nationale, le Premier ministre a répondu indirectement au président lors d'une séance de questions au gouvernement presque entièrement consacrée à la crise de la vache folle et à ses conséquences. Le naufrage du Ievoli Sun paraissait loin... Les trois groupes de l'opposition avaient désigné Jean-François Mattei, président du groupe Démocratie libérale à l'Assemblée et professeur de médecine réputé, pour interpeller le Premier ministre dès l'ouverture de la séance. "L'incertitude scientifique ne justifie pas l'indécision politique, lui a-t-il notamment lancé. Il faut nous dire la vérité et ce que vous comptez faire."

Lionel Jospin n'a pas improvisé sa réponse. Il s'en est tenu à la lecture d'une longue note technique préparée par ses conseillers. L'interdiction des farines animales ? "Le gouvernement a saisi l'Afssa" et "il étudie les modalités opérationnelles qui permettraient d'interdire (ces farines) dans les meilleurs délais". Le dépistage de la maladie de la vache folle ? Le gouvernement a déjà engagé un "vaste programme" de dépistage portant sur 48 000 bovins et "il étudie la possibilité" de généraliser ce programme aux 5 à 6 millions de bovins abattus chaque année. Bref, "le gouvernement arrêtera prochainement les décisions qui s'imposent", a-t-il conclu.

Cette réponse n'a en rien satisfait l'opposition, qui est revenue à la charge à plusieurs reprises. Jean Glavany, le ministre de l'Agriculture, est monté au créneau pour démentir avec force toute décision imminente d'interdiction de la consommation de viande de bœuf. "S'il y avait le moindre doute connu, scientifique, évalué sur la consommation de viande telle qu'elle est distribuée en France, le gouvernement aurait pris depuis longtemps la mesure d'interdiction de la viande bovine dans le pays", a-t-il assuré, appelant les Français à "ne pas céder à la psychose". En d'enfoncer le clou : "La viande rouge n'est pas contaminée."

Ces propos rassurants avaient certes le mérite de la clarté mais ils contrastaient singulièrement avec ceux, alarmistes, tenus le matin même par le secrétaire d'État à la Santé dans une interview au Parisien. "Avec l'augmentation du nombre de cas de maladie de la vache folle en France, il est fort probable que nous ayons plusieurs dizaines de cas de Creutzfeld-Jakob. Il faut s'y préparer", a déclaré en effet Dominique Gillot, avouant qu'elle ne pouvait dire aux Français : "Ne vous inquiétez pas car le prion est un agent infectieux redoutable dont on ne connaît pas tous les modes de transmission." Ce n'est pas la première fois que les deux ministres sont sur des longueurs d'onde radicalement différentes. "Qui croire ?" s'interrogeaient hier plusieurs élus de l'opposition tandis que des députés PS avaient du mal à masquer leur agacement face à ce que beaucoup considéraient comme "une maladresse" de Mme Gillot.

La maladie de la vache folle peut-elle provoquer un véritable affrontement gauche-droite ? Les députés de droite jurent en chœur ne pas chercher "d'exploitation politicienne", pour reprendre l'expression de Jean-Louis Debré, le président du groupe RPR. L'initiative de son collègue UDF Philippe Douste-Blazy de demander, au nom de l'opposition, la création d'une commission d'enquête parlementaire sur l'utilisation des farines animales a d'ailleurs été plutôt bien accueillie à gauche.

En revanche, le Parti socialiste a estimé, à l'issue de son bureau national, que le président de la République a voulu faire "un coup politique". "Je constate avec plaisir que Jacques Chirac n'a mis que quelques heures à recommander d'appliquer les décisions prises par le sommet de la gauche plurielle", devait déclarer Géraud Guibert, secrétaire national socialiste à l'environnement... Et d'ajouter : "Ce n'est pas comme cela qu'on gouverne un pays."

Sophie Roquelle, « Vache folle : la fièvre gagne les politiques », *Le Figaro*, 8 novembre 2000, p. 10

Le chef de l'État, en position d'opposant, du fait de la cohabitation, incite le gouvernement à agir « sans retard » et, ce faisant, le critique implicitement pour son inaction.

Les prises de position des chefs des groupes parlementaires d'opposition reproduisent les mêmes schèmes. À l'inverse, les prises de position du gouvernement (le Premier ministre, ses ministres) ont pour principe la réaffirmation de la justesse technique de leur politique. Et le principal parti de la majorité disqualifie les critiques en arguant du fait qu'elles ne sont rien d'autre qu'une appropriation de la position du gouvernement. Comme le dit Murray Edelman, la réaffirmation des différences est « *solidement établie, totalement prévisible et donc rituelle* »[54] : la définition du problème et des solutions ne porte guère à discussion. Les opérations de distinction politique réalisées par les coups politiques orientés vers les médias se limitent à la capacité technicienne du gouvernement à agir dans ce périmètre consensuel. La propriété la plus intéressante des prises de position, dans le cadre de ce jeu politique orienté vers les médias, est moins la prévisibilité des coups que le lien entre leur principe générateur et la co-construction médiatique du problème. En d'autres termes, **dans ce jeu de prises de position orientées vers les médias, l'orientation des prises de position dépend moins de l'appartenance partisane du locuteur (et de « l'idéologie » associée à ce camp) que de sa position au regard des postes de pouvoir**[55].

La dernière propriété fondamentale de cette forme de concurrence politique est donc son fonctionnement objectivement stratégique. Dans ce jeu, il s'agit en effet de se situer par rapport à d'autres prises de position. Les prises de position orientées vers les médias valent en tant que réactions distinctives par rapport à d'autres prises de position politiques ou journalistiques. **Elles exigent notamment un travail important de surveillance des prises de position des autres agents politiques dans les médias et/ou par les médias eux-mêmes**, car c'est en s'appuyant sur (ou contre) les prises de position concurrentes, diffusées par le champ journalistique, qu'un agent politique produit sa propre position. La valeur du coup repose sur la justesse du placement qu'il permet, évaluée par des juges dans et hors du champ politique. On le voit, l'usage des médias par les agents du champ politique n'est pas qu'une simple instrumentalisation (*i.e.* un accès aux médias pour se légitimer, mobiliser de soutiens et se distinguer de concurrents) ; c'est aussi une consommation des contenus médiatiques – ce qui rapproche des études plus traditionnelles de réception[56]. Comme le note Herbert Gans, « *les responsables élus et nommés sont, selon toute vraisemblance, les publics de*

---

[54] Murray Edelman, *Pièces et règles du jeu politique*, Paris : Seuil (La couleur des idées), 1991, p. 48.

[55] Christian Le Bart parvient à des résultats comparables, dans son analyse d'une conjoncture de campagne électorale. Voir Christian Le Bart, « Le système des attributions causales dans le discours des candidats à l'élection présidentielle de 1988 », *Revue française de science politique*, 40 (2), 1990, p. 218.

[56] Comme le note Murray Edelman, « les gouvernants sont à la fois les acteurs de ce spectacle [politique] et l'un de ses publics, bien que ce dernier rôle soit plus imperceptible que le premier. Comme les autres spectateurs, ils interprètent les nouvelles afférentes aux affaires publiques en fonction de leurs situations sociales et de leurs idéologies. » Murray Edelman, *Pièces et règles du jeu politique*, *op. cit.*, p. 182.

l'information journalistique les plus intensément intéressés. »[57] Mais il s'agit d'une consommation d'un type très particulier[58]. Loin d'être une lecture oblique, elle est très systématique et attentive, comme le montre par exemple le déploiement de technologies d'analyse des contenus médiatiques dans les cabinets ministériels. Par ailleurs, elle n'est pas une lecture purement informative (au sens où les contenus journalistiques seraient d'abord lus ou vus pour les informations générales sur le problème dont ils traitent) mais une lecture stratégiste : le texte est lu pour les traces qu'il recèle des prises de position concurrentes. En plus de ce travail de veille, cette forme du jeu politique orienté vers les médias requiert, de la part des agents politiques, des compétences stratégiques, un sens du jeu : il doit savoir lire les prises de position des concurrents, anticiper les sanctions médiatiques positives et négatives, et maîtriser la communication des autres agents de son camp. **Dans cette forme orientée vers les médias du jeu politique, le champ journalistique fonctionne ainsi à la fois comme un espace des possibles politiques[59] et un censeur attribuant des sanctions positives ou négatives, encourageant ou disqualifiant les stratégies politiques déployées**.

La forme de concurrence politique fondée sur les pratiques d'accès aux médias se caractérise ainsi par trois propriétés fondamentales : elle répond à des finalités de légitimation, elle repose sur la croyance de ses effets de persuasion (dans l'optique des échéances électorales), et surtout son fonctionnement est fondamentalement stratégique. En d'autres termes, l'usage des médias tient à la fois des luttes symboliques (agir pour transformer les représentations) et de la symbolisation des luttes politiques (échanger des coups politiques en manipulant des biens symboliques). **Cette description des pratiques d'accès aux médias dans le champ politique, et surtout de leur logique propre de fonctionnement, permet de comprendre l'utilité de la notion de *jeu politique orienté vers les médias*. Elle permet de penser comme un même objet des phénomènes qui sont généralement analysés séparément : la veille sur les médias et les sondages, les stratégies d'accès aux médias (déploiement de pratiques de communication politique) et l'anticipation des règles médiatiques. Ces trois phénomènes sont, dans la pratique,**

---

[57] Herbert J. Gans, *Deciding What's News: A Study of* CBS Evening News, NBC Nightly News, Newsweek *and* Time, New York : Random House, 1979, p. 291, cité par Robert A. Stallings, « Media Discourse and the Social Construction of Risk », *Social Problems*, Vol. 37, No. 1 (Feb., 1990), p. 82.

[58] Le propos reste ici général. Les catégories de perception instituées dans un certain nombre d'instruments de revue de presse sont analysées dans le chapitre 4 (section 1, §2).

[59] Pierre Bourdieu décrit l'espace des possible comme « l'espace des prises de position réellement effectuées tel qu'il apparaît lorsqu'il est perçu au travers des catégories de perception constitutives d'un certain habitus, c'est-à-dire comme un espace orienté et gros de prises de position qui s'y annoncent comme des potentialités objectives, des choses "à faire". » Pierre Bourdieu, *Les règles de l'art. Genèse et structure du champ littéraire*, Paris, Seuil, 1998 (1992), p. 384.

indissociablement liés. C'est en les rapportant à l'investissement politique dans le jeu orienté vers les médias que l'on peut rendre raison de la cohérence de cet objet.

§2. La configuration politique orientée vers les médias

Ce mode de fonctionnement du jeu politique repose sur une configuration sociale qui donne leurs règles et leurs valeurs aux prises de position orientées vers les médias. **C'est cet agencement d'agents interdépendants, par lesquels sont diffusées, mises en forme et sanctionnées les prises de position fondées sur l'usage des médias, qui constitue les ressorts sociaux de l'efficacité politique de l'accès aux médias.** Rendre compte du fonctionnement de cette configuration suppose d'abord d'en décrire les structures sociales objectives, c'est-à-dire les agents ou groupes d'agents qui en sont partie prenante, en insistant sur ce que l'entrée de chacun d'eux dans la configuration fait à celle-ci (A.). Mais il faut aussi restituer les structures subjectives, c'est-à-dire les principales croyances et catégories d'entendement par lesquelles ces agents perçoivent ce jeu et, ce faisant, le rendent possible (B)[60].

A. Les structures sociales objectives : professionnels de la politique, journalistes et communicateurs

Pour faire comprendre ce qu'est une configuration politique orientée vers les médias, il est maintenant nécessaire de décrire les différentes catégories d'agents engagés dans la réalisation de cette forme de jeu politique. Contrairement à ce que donnent à voir par exemple les articles de presse, **ce jeu ne repose pas seulement sur les agents du champ politique. Le périmètre des mécanismes sociaux de légitimation des agents politiques est beaucoup plus vaste.** Des agents très divers, selon des intérêts variés, s'interposent entre les protagonistes de la lutte politique, créant ainsi une partie de leur « terrain » de lutte : journalistes de télévision, de radio, ou de presse, mais aussi la multitude de conseillers dans l'entourage des responsables politiques (et notamment les communicateurs) et tous les producteurs et exégètes d'enquêtes d'opinion (experts des instituts de sondages, politologues…).

Dans cette configuration, les agents du champ politique (ou, plus précisément, les responsables politiques, directement impliqués dans la compétition électorale) sont les agents principaux, et les plus visibles, de ce jeu. Avant tout, **ce sont les locuteurs qui réalisent et assument publiquement les prises de position orientées vers les médias**. En

[60] La description (volontairement cursive) de cette configuration politique orientée vers les médias donnée ici ne vise qu'à en donner une vue d'ensemble. Les développements proposés dans les sections et chapitres suivants reviennent plus en détails sur ses agents et ses règles de fonctionnement.

tant que performance, leur action doit notamment être analysée sous l'angle des savoir-faire et ressources engagés dans la production de ces prises de position, ainsi que des dispositions à jouer ce jeu. En tant que produit symbolique, leurs prises de position orientées vers les médias invitent à étudier l'identité stratégique[61] de ces agents. Mais leur fonction dans cette forme du jeu politique ne se réduit pas à la réalisation de prises de position. **Ils contribuent aussi, par leur activité-même, à créditer ce jeu.** Par exemple, l'investissement des concurrents dans les pratiques d'accès aux médias incite chaque agent politique à faire de même. Ce faisant, les agents politiques livrant des coups politiques par médias interposés sont tous partie prenante de la croyance collective qui rend possible le jeu politique orienté vers les médias. Cet investissement collectif dans le jeu[62] a aussi pour effet de rendre efficientes les sanctions émises par le champ journalistique à l'égard des stratégies politiques, en les prenant collectivement au sérieux. Les verdicts médiatiques ou sondagiers, invoqués par les adversaires ou les alliés politiques, produisent des effets de réalité : anticipés par les agents politiques (qui ont de bonnes raisons de le faire), ils parviennent ainsi à modifier les rapports de force.

La deuxième catégorie d'acteurs contribuant au fonctionnement de cette configuration est bien entendu celle des journalistes, ou plus exactement le champ journalistique, tant c'est le fonctionnement du système, plus que l'intervention individuelle de ses agents, qui importe ici[63]. Au-delà de sa fonction visible et légitime de production d'information, **le champ journalistique génère des verdicts sur l'action politique et ceux-ci fonctionnent comme des sanctions (négatives ou positives) en raison du crédit dont ils sont investis.** Les journalistes publient et commentent les sondages, ils produisent une analyse du jeu politique et, plus implicitement, une représentation normative de l'action publique (des problèmes, des solutions)[64] qui ne manquent pas de peser sur le calcul des agents qui sont conduits à les prendre au sérieux. L'efficacité politique de ces logiques de classement spécifiques est rendue possible par l'autonomisation historique du champ journalistique à l'égard du champ politique. C'est la différenciation entre ces deux espaces sociaux qui ouvre la possibilité de ces jeux d'anticipation et d'ajustement réciproques : l'État ne contrôle plus la ligne politique

---

[61] Annie Collovald, « Identité(s) stratégique(s) », *op. cit.*, p. 29-40. Mais, au-delà de la conception très interactionniste de la définition de l'identité développée par Annie Collovald, inspirée d'Erving Goffman, où l'identité promue *via* les prises de position « médiatiques » doit quelque chose à l'interaction avec le journaliste, ces prises de position renvoient aussi à la construction d'une identité plus stable, « conçue comme l'ensemble des opérations par lesquelles un individu élabore un savoir sur lui-même opposable à autrui, aux risques des aléas et aux effets des interprétations fournies de son comportement par des "juges". » François Sawicki, « Laurent Fabius : du "Giscard de gauche" au "socialiste moderne" », *Pôle Sud*, 1994 (1), n° 1, p. 38.

[62] Sur les conditions et variations sociales de ce phénomène, voir infra section 3.

[63] Voir le chapitre 2.

[64] Ces catégories de perception et de jugement ont été analysées dans le chapitre 1.

des médias audiovisuels, les institutions partisanes n'ont plus de relais dans la presse… Les médias ne sont plus un instrument de la lutte politique directement à la disposition des agents politiques. Ces évolutions sociales du champ journalistique, qui se manifestent notamment dans la posture d'expert des journalistes spécialisés, lui confère une position d'extériorité, voire de surplomb, par rapport au jeu politique. N'étant plus une fraction du champ politique, l'espace journalistique devient un terrain à conquérir (ou plutôt à contrôler) pour les agents politiques, par le déploiement d'une multitude de stratégies de communication.

Mais **cette relation entre agents du champ politique et agents du champ journalistique n'est possible qu'avec l'investissement d'agents « *adventices* »**[65]. Parmi ceux-ci, **une place importante revient aux producteurs des sondages.** Leurs usages sont abondants, tant dans le champ politique que dans le champ journalistique[66]. Certaines propriétés de la construction sondagière de la réalité, comme la logique du *palmarès* (*i.e.* la hiérarchisation des individus, des problèmes, des solutions, des opinions selon un critère de popularité) ou la construction des problèmes selon des critères moraux, tendent à conforter les schèmes de construction des problèmes publics qui dominent dans les champs politique (prégnance de la concurrence individualisée pour l'occupation des postes de pouvoir, rapport politique à la vérité, c'est-à-dire fondé sur la force du nombre plutôt que celle des idées justes) ou journalistique (« courses de petits chevaux » du journalisme politique, présupposés moraux des contenues éditorialistes[67]…). Par exemple, un sondage IFOP paru dans *Le Journal du Dimanche* le 12 novembre 2000 interroge « les Français » sur les diverses mesures liées à la représentation journalistique du problème de la « vache folle » à cette date : la mise en place de l'interdiction des farines animales avant même les conclusions du comité d'expert sur cette question (*i.e.* la position défendue par Jacques Chirac contre celle de Lionel Jospin), la proposition de la FNSEA de retirer de la chaîne alimentaire tous les bovins nés avant 1996, la décision de nombreux maires de retirer la viande de bœuf des cantines. La logique proprement politique de traitement des problèmes publics induite par les sondages apparaît encore plus clairement par la question qui apprend que « les Français » soutiennent à 54% les prises de position du président de la République à propos de la maladie de la « vache folle » (29% les désapprouvent), tandis que 42% d'entre eux jugent négativement celles du Premier

---

[65] On reprend la belle formule de Michel Offerlé, montrant que le fonctionnement du champ politique n'est pas « replié sur lui-même » puisque les hommes politiques agissent « sous contrainte, aidés, commentés, surveillés par d'autres professionnels n'intervenant par directement dans les affaires du champ (ni candidats ni gestionnaires d'un parti ou d'une position de pouvoir politique) et pourtant indispensables à son fonctionnement. » Michel Offerlé, *Sociologie des la vie politique française*, Paris : La Découverte (Repères), 2004, p. 42.

[66] Sur ces deux points, voir Patrick Lehingue, *Subunda. Coups de sonde dans l'océan des sondages*, Bellecombe-en-Beauges : Editions du Croquant (Savoir/agir), 2007, p. 211-234.

[67] Sur ces points, voir le chapitre 1.

ministre (37% y sont favorables). Cette correspondance entre les catégories sondagières de perception et de jugement des politiques publiques et celles qui dominent au même moment dans le champ journalistique et dans une partie du champ politique leur confère la légitimité d'une pratique devenue évidente (la routine ayant fait oublier tous les doutes, méthodologiques, épistémologiques et politiques, soulevés par cet instrument). **L'évidence des jugements qu'ils rendent leur donne un pouvoir de sanction sur les agents politiques (côte de popularité), sur leurs politiques, sur les problèmes qu'ils prennent en charge.** Les sondages sont devenus une pratique centrale des activités politiques et journalistiques. Ils fonctionnent comme une vérification « objective » des jugements sur les stratégies politiques que les agents politiques veulent voir au travers de la presse. Il reste que si les usages politiques des sondages sont beaucoup étudiés[68], leur fabrication – en tant qu'activité socio-économique – reste un angle mort de la recherche. On en sait peu sur l'industrie des sondages et ses interdépendances avec les champs journalistiques et politiques.

La dernière catégorie d'acteurs qu'il est impératif de prendre en compte dans la configuration politique orientée vers les médias est l'ensemble flou qui constitue ce que l'on peut nommer les « communicateurs », placés dans l'entourage des responsables politiques, en particulier dans les cabinets ministériels ou les états-majors partisans. Le terme de « communicateur », choisi pour ne pas être confondu avec les dénominations indigènes se rapportant à tel ou tel métier (conseiller en communication, professionnels de la communication…)[69], désigne l'ensemble des agents travaillant sur les stratégies d'accès aux médias pour le compte d'un responsable politique. Par-delà une division du travail assez poussée, leur rôle consiste généralement à aider les responsables politiques à identifier les attentes de « l'opinion publique » et « des médias », et à former des stratégies prenant en compte ces attentes[70]. Mais, ce faisant, **leur rôle n'est pas seulement celui d'adjuvants d'un jeu politique déjà-là : ils concourent à faire exister ce jeu politique orienté vers les médias.** En légitimant leur propre rôle dans le jeu politique, ils créditent et naturalisent ce jeu politique lui-même[71].

---

[68] Voir notamment Loïc Blondiaux, *La fabrique de l'opinion. Une histoire sociale des sondages*, Paris : Le Seuil (Science politique), 1998, 601 p. et Patrick Champagne, *Faire l'opinion, op. cit.*

[69] Sur ces enjeux de dénomination, voir Jean-Baptiste Legavre, *« Je t'aime moi non plus ». Les relations d'« associés-rivaux » entre journalistes et communicants*, Mémoire pour l'habitation à diriger les recherches en sciences de l'information et de la communication, 2007, p. 391-437.

[70] Ces pratiques sont analysées plus en détails dans le chapitre 4 (section 1, §2).

[71] Jean-Baptiste Legavre, « Crise de la représentation et nouvel homme politique. Le métier politique au prisme des conseils en communication politique », *in* Yves Poirmeur et Pierre Mazet (dir.), *Le métier politique en représentation*, Paris : L'Harmattan, 1999, p. 183-211 ; Philippe Riutort, « Quand les conseillers en communication produisent des professionnels de la politique à leur image : le « cas » Bernard Tapie », *in* Antonin Cohen, Bernard Lacroix et Philippe Riutort (dir.), *Les formes de l'activité politique. Éléments d'analyse sociologique. XVIIIe – XXe siècle*, Paris : PUF, 2006, p. 403-419.

Cette configuration, caractérisée par la routinisation des transactions entre agents politiques, journalistes, professionnels des sondages et communicateurs, permet une forme du jeu politique où l'accès aux médias est une pratique centrale et évidente de la concurrence politique.

B. *Les structures sociales subjectives : les croyances communicationnelles*

Cette configuration du jeu politique, centrée sur les pratiques d'accès aux médias, qui met en relation une diversité d'agents (qui ne sont pas tous visibles du grand public) ne peut « fonctionner » que dans la mesure où les catégories d'entendement de ces agents, et notamment les agents politiques, rendent pensables ce jeu. Autrement dit, **ce jeu politique orienté vers les médias ne peut exister sans les catégories de perception et de jugement qui produisent un sentiment d'évidence à son égard et contribuent à l'existence sociale de ce terrain « médiatique » de la compétition politique**[72]. La capacité des agents à se prendre au jeu, c'est-à-dire à prendre au sérieux ces échanges (de coups) symboliques même s'ils peuvent paraître artificiels et à se sentir obligés de réagir aux prises des positions des concurrents dans les médias, est une condition de possibilité indispensable. On se trouve ici face à une forme d'*illusio*[73], qu'il est nécessaire d'explorer. Comme le dit Yves Poirmeur, le « *jeu politico-médiatique dans lequel interagissent politiciens, communicateurs, journalistes et sondeurs* » repose sur une série de croyances : « *croyance dans l'existence d'une opinion publique, dont les sondages mesurent les déformations, croyance qu'une "bonne" communication politique peut la faire bouger en sa faveur* »[74].

Parmi ces croyances fondatrices[75], l'une des plus nécessaires à la réalisation spontanée de ce jeu est la croyance médiacratique, c'est-à-dire la croyance dans le pouvoir des médias. On l'a déjà souligné, si les agents politiques (comme les journalistes, les sondeurs ou les

---

[72] Sur la correspondance entre structures cognitives, incorporées par les individus sous forme de schèmes de perception, et les structures sociales objectives, qui est au principe de la légitimation de celles-ci (sur le mode du ça-va-de-soi), voir le prologue de Pierre Bourdieu, *La noblesse d'État. Grandes écoles et esprit de corps*, Paris : Minuit (Le sens commun), 1989, 568 p.

[73] « L'*illusio*, c'est le fait d'être pris au jeu, d'être pris par le jeu, de croire que le jeu en vaut la chandelle, ou, pour dire les choses simplement, que ça vaut la peine de jouer. (…) L'*illusio*, c'est ce rapport enchanté à un jeu qui est le produit d'un rapport de complicité ontologique entre les structures mentales et les structures objectives de l'espace social. » Pierre Bourdieu, « Un acte désintéressé est-il possible ? », *Raisons pratiques. Sur la théorie de l'action*, Paris : Seuil (Points essais), 1994, p. 151.

[74] Yves Poirmeur, « Marché de la communication et mutation de la vie politique », *in* CURAPP, *La communication politique*, Paris : PUF, 1991, p. 128.

[75] Parler de croyances (ou objectiver des catégories de perception) n'est pas ici une manière de prendre une posture de surplomb et de relativiser celles-ci. Mettre au jour des catégories d'entendement n'est pas les mettre en doute ; le propos n'est pas de juger si elles sont fausses ou mal fondées. Il serait d'ailleurs plus pertinent, s'il fallait évaluer ces croyances (du moins, celles qui ne relèvent pas de jugements purement moraux), de les considérer comme « exagérées » ou « mal formulées », mais certainement pas dénuées de fondement.

communicateurs) prennent au sérieux les prises de position médiatisées, c'est parce qu'ils croient en leur performativité, c'est-à-dire dans le pouvoir des médias à déterminer le comportement (électoral, consommateur, civique, etc.) du public. Cette catégorie d'entendement politique est difficilement isolable, mais elle est omniprésente dans le champ politique. On en voit une manifestation dans le récit que fait Jean Glavany de sa participation à l'émission de télévision « Zone interdite » (M6), le 6 novembre 2000[76]. Après la diffusion de trois reportages mettant en scène la situation des victimes (« j'admettais la nécessité de montrer la dimension humaine du drame »), le ministre de l'Agriculture se montre excessivement préoccupé de la réception de l'émission :

> *« En quelques minutes, mon émotion est devenue colère : pourquoi en faire autant ? Pourquoi, après avoir légitimement exposé l'émotion et la peine, ne pas s'en tenir là ? Était-ce du voyeurisme ? Et j'ai quitté le plateau furieux, me rappelant alors tout le battage publicitaire qui avait entouré cette émission : il fallait à tout prix "faire de l'audience". Je n'ai pas caché à l'animateur mes craintes que dans la peur collective et la psychose, son émission ne brouille un peu plus la situation et rien d'autre. De fait, de nombreux témoignages confirmeront plus tard combien cette émission avait affolé nos compatriotes. »*[77]

Pour le ministre, il ne fait aucun doute que les effets sur le public de la diffusion de cette représentation anxiogène du problème de la « vache folle » sont massifs. **Cette réaction du ministre laisse transparaître l'une des catégories de perception politiques du jeu orienté vers les médias : la croyance dans ses effets persuasifs sur le grand public.** Cette préoccupation pour ce que les médias – et les prises de position politiques orientées vers les médias – font au public apparaît clairement dans le déploiement de tout l'appareillage statistique, plus ou moins fondé scientifiquement[78], de repérage des « retombées presse » et de leurs effets sur l'opinion, manipulé par les communicateurs situés dans l'entourage des responsables politiques (communicateurs employés dans les cabinets ministériels, spécialistes des études d'opinion dans les instances dirigeantes des partis politiques…). L'institutionnalisation et l'intense consommation par les agents politiques de sondages et de diverses études de contenus journalistiques est un bon indice de la force de l'évidence médiacratique dans le champ politique[79]. Une forme particulière de ces croyances sur le pouvoir des médias réside dans le crédit accordé aux formats médiatiques (faire court, faire simple…) et aux raisons qui les fondent (ne pas perdre l'attention – nécessairement volatile – du téléspectateur).

---

[76] Sur cette émission, voir l'encadre 1.8 (chapitre 1.).

[77] Jean Glavany, *Politique folle*, Paris : Grasset, 2001, p. 17.

[78] Leurs méthodes et leurs concepts sont empruntés, avec plus ou moins de rigueur, aux études sur les effets des médias (effets d'agenda, d'amorçage, de cadrage…). On comprend ici en quoi ces pratiques de communication politique ont partie liée avec les diverses théories sur le pouvoir des médias.

[79] Pour un exemple précis, cf. infra chapitre 4 (section 1, §2).

« Il est remarquable que l'accomplissement du format soit une préoccupation partagée par l'homme politique invité et son entourage. Après tout, la prestation est collective : sa réussite intéresse tout autant les journalistes que celui qu'ils interrogent, devant des millions de juges, et dont les déclarations, si elles sont jugées "réussies", sont susceptibles d'être reprises par d'autres médias. C'est ce qui peut expliquer que les critères utilisés pour apprécier la performance tendent à converger entre gens des médias et personnel politique. »[80]

Condition nécessaire de la réalisation du jeu politique orienté vers les médias, les agents politiques partagent avec les journalistes une croyance dans les effets massifs des médias et des recettes à employer pour y parvenir.

Ce jeu ne serait par ailleurs pas « jouable » si ces agents n'étaient pas disposés à y accorder une légitimité. La configuration politique orientée vers les médias repose ainsi sur des catégories d'entendement faisant de la politique une activité de représentation, au double sens du terme. Au-delà de sa dimension quasi théâtrale, la pratique de la politique par l'accès aux médias de masse est liée à la distance entre les responsables politiques et les profanes[81] : la participation à ce jeu nécessite donc des catégories de pensée rendant légitime cette distance, et d'abord pour les joueurs eux-mêmes. **L'investissement dans le jeu orienté vers les médias repose ainsi sur la croyance dans les nécessités de la représentation politique.** Ainsi, les présupposés de la démocratie représentative sont très souvent à l'œuvre dans les émissions politiques à la télévision[82]. La figure du « décideur », qui repose sur une représentation très « technocratique » du travail politique (la politique perçue comme une activité professionnalisée, faite au nom des citoyens, mais en recourant, au nom de la complexité des problèmes, à diverses formes d'expertise qui tiennent ceux-ci à distance) semble être une évidence commune des représentations que des agents politiques peuvent se faire de leur rôle, selon la figure de l'élu-entrepreneur[83], et des représentations journalistiques du travail politique[84].

---

[80] Cyril Lemieux, *Mauvaise presse. Une sociologie compréhensive du travail journalistique et de ses critiques*, Paris : Métailié, 2000, p. 266.

[81] Arnaud Mercier l'explique bien : « La communication politique produit un rapport paradoxal à la politique. Bien qu'atteignant un nombre beaucoup plus élevé de personnes que par les techniques traditionnelles, l'usage de la télévision est producteur de distance dans la relation entre gouvernants et gouvernés. La télévision signifie la création d'une distance aussi bien physique qu'électorale, idéologique qu'informative, entre l'élu et les citoyens. L'usage de la télévision induit un recours moins fréquent au contact direct avec les électeurs. Le fait d'apparaître fréquemment à l'antenne peut donner le sentiment qu'une communication s'établit, mais elle est en fait univoque, le citoyen n'ayant alors que peu de moyens d'interpeller directement l'homme politique ou bien de façon limitée et non décisive. » Arnaud Mercier, *Le journal télévisé*, *op. cit.*, p. 118.

[82] Patrick Champagne, « "L'Heure de vérité". Une émission très représentative », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1988 (71), n° 1, p. 98-101.

[83] Christian Le Bart, *La rhétorique du maire-entrepreneur*, Bordeaux : Pédone (Vie locale), 1992, 192 p.

[84] Sur ce point, voir la chapitre 1, section 2 (§2-A) et notamment l'encadré 1.4.

Un troisième type de croyance est investi dans le fonctionnement de la configuration politique orientée vers les médias, concourant, mais sur un autre mode, à l'entretien de sa légitimité. Il s'agit d'une croyance dans l'implacable nécessité du recours à ces pratiques. **Face à la précarité du métier politique et à l'intensification de la compétition politique, qui apparaît notamment dans la course aux armements communicationnels de la plupart des concurrents politiques, le sentiment peut être fort de ne plus pouvoir faire autrement que de recourir aux mêmes pratiques, technologies sociales et experts de l'accès aux médias.** « *Les hommes politiques ne peuvent pas totalement ignorer les nombreux sondages qui sont publiés par la presse, commentés par les éditorialistes et invoqués par leurs adversaires politiques dans la mesure où ils ont progressivement eu des effets sur le jeu politique lui-même.* »[85] Ces croyances sont évidemment liées à l'intérêt généré par le fait d'être investi dans la compétition politique : les règles qui y prévalent sont si profondément ancrées qu'il est impossible de ne pas partager les croyances qui les fondent. Mais l'acquisition de ces catégories de perception doit aussi aux trajectoires des agents politiques. L'usage des médias comme arme politique ou des sondages comme source d'information sur la compétition politique est plus ajusté aux dispositions d'un personnel politique venu à la politique par les grandes écoles (Institut d'études politiques, École normale supérieure, École nationale d'administration) et par la proximité précoce des positions de pouvoirs (en tant que conseillers dans des cabinets ministériels, que hauts fonctionnaires, que responsable dans un état-major partisan, etc.) que le recours à des technologies plus empiriques et moins élaborées (assimilation de la *vox populi* aux opinions de l'entourage immédiat, enquête de renseignements généraux…)[86].

Il reste que ce jeu politique orienté vers les médias donne lieu à une prise de distance critique intermittente de la part de ses agents-mêmes qui rend difficile une analyse en termes de croyance aveugle dans ce jeu et ses présupposés. Un exemple de ce type de semi-lucidité est donné par la réaction de Jean Glavany, citée au début de cette thèse. Le ministre de l'Agriculture apparaît alors très critique avec le jeu politique orienté vers les médias, et notamment avec l'un de ses « coups » les plus caractéristiques, l'intervention télévisée du président de la République, faisant injonction à son Premier ministre (Lionel Jospin) d'interdire les farines animales, le 7 novembre 2000 :

> *« Le Président avait-il bien mesuré les conséquences de son intervention ? Fallait-il vraiment s'adresser au peuple depuis l'Élysée, sur fond de drapeaux tricolore et européen, dans un discours retransmis par l'ensemble des chaînes télévisées, et sur l'air de la patrie en danger, pour lancer le message jupitérien : "Il faut absolument, tout de suite, immédiatement, interdire les farines animales" ? Une telle dramatisation ne correspondait en rien à une réelle urgence et*

[85] Patrick Champagne, « Le cercle politique », *op. cit.*, p. 74.

[86] Érik Neveu, « De quelques incidences des médias sur les systèmes démocratiques », *Réseaux*, vol. 18, n° 100, 2000, p. 122-126.

n'était pas faite pour aider un gouvernement occupé à rechercher la meilleure solution au problème. La politique folle… ! »[87]

La prise de position de Jacques Chirac était bien ajustée aux règles de fonctionnement du champ journalistique, et a connu un large écho dans les médias. Vaincu selon les règles du jeu politique orienté vers les médias, Jean Glavany ne peut mettre en doute la victoire du président de la République qu'en dénonçant le jeu lui-même. Cette remise en cause des règles du jeu n'est cependant que ponctuelle et ne porte pas à conséquence : il s'agit plutôt d'un jeu avec la règle. Elle montre toutefois que les agents politiques sont capables d'une prise de distance (stratégique) avec la croyance. L'adhésion au jeu politique orienté vers les médias semble ainsi davantage relever d'un intérêt à croire plutôt que d'une croyance pure.

Les pratiques d'accès aux médias fonctionnent comme des coups politiques, c'est-à-dire que, tout en répondant à un objectif de mobilisation et de légitimation, elles agissent comme des moyens de prendre symboliquement l'avantage sur ses concurrents par l'énonciation, à l'aide du champ journalistique, de prises de position aptes à la distinguer de leurs concurrents. L'efficacité de ce jeu de distinction par des prises de position orientées vers les médias tire sa force sociale d'une configuration mettant aux prises les agents politiques, ceux du champ journalistique (qui concourent à définir les thèmes et les formats de ces prises de position, et à juger de leur valeur), ainsi que ceux de l'industrie des sondages politiques et des communicateurs politiques qui, par intérêt professionnel, créditent le jeu et les sanctions des stratégies politiques.

SECTION 2. LES ACTIVITÉS POLITIQUES SOUS L'EMPRISE DU JOURNALISME

Les activités constitutives de la forme du jeu politique qui consiste à réaliser des prestations médiatiques pour obtenir une revue de presse et des sondages favorables supposent que les agents politiques qui s'y livrent anticipent et prennent en compte les règles dominantes (à un moment donné) du fonctionnement du champ journalistique, dans la mesure où cela leur apparaît comme une condition de la réussite de leurs stratégies d'accès aux médias. Le fonctionnement de la fraction du champ politique entrant dans une configuration orientée vers les médias doit ainsi ses propriétés aux relations d'interdépendances dans lesquels les agents sont pris et qui les conduisent à modifier leurs façons de penser et d'agir en politique. À l'instar du désenclavement du jeu politique lié aux crises politiques, celui produit par l'emprise du journalisme a d'« *importantes conséquences sur les tactiques des acteurs et l'efficacité, la valeur, des ressources qui sont localisées dans [le secteur*

[87] Jean Glavany, *Politique folle*, *op. cit.*, p. 14-15.

politique], ainsi que sur les caractéristiques du jeu lui-même »[88]. Les logiques sociales par lesquelles sont produites les prises de position dans cet état du jeu politique, c'est-à-dire ce que Pierre Bourdieu appelle le *nomos*[89], sont en partie modifiées du fait que les agents politiques prennent en compte, sous les conseils ou les injonctions des autres agents de la configuration politique orientée vers les médias, les règles pratiques et symboliques qui structurent une grande partie du travail journalistique, comme l'a montré la première partie de la thèse. Cet ajustement (partiel) de la production des prises de position politiques s'opère à un double niveau de réalité, et même plus précisément de l'articulation de ces deux ordres de la réalité sociale. Les prises de position politiques exprimées par l'intermédiaire du champ journalistique sont à la fois produites en fonction de l'économie propre de l'ensemble des prises de position « médiatiques » et de conditions pratiques de fabrication qui peuvent elles-aussi dépendre en partie des stratégies d'accès aux médias. La mise au jour de ce que le fonctionnement du champ politique doit à ses relations d'interdépendance avec le champ journalistique doit donc combiner ce double niveau d'analyse. Cette section vise donc d'abord à spécifier par quels mécanismes l'anticipation des règles symboliques de fonctionnement du champ journalistique peut peser sur la production des prises de position politiques (§1.). Puis elle s'efforce de montrer en quoi la prise en compte de ses règles pratiques peut aussi interférer sur ces prises de position (§2.).

§1. Agir en fonction des règles symboliques du champ journalistique

Jouer le jeu des prestations médiatiques pour améliorer côte de popularité et sondages implique de tenter, avec plus ou moins de succès, de prendre en compte les règles symboliques de fonctionnement du champ journalistique puisque c'est à l'aune de celles-ci que sont jugés les coups politiques que sont ces prises de position médiatisées. **Le premier chapitre a montré comment le champ journalistique coproduit une économie symbolique (valeurs, arguments, mesures légitimes, etc.), partiellement autonome, de la définition des problèmes. Or, cette économie symbolique fonctionne comme un système de critères de**

---

[88] Michel Dobry, *Sociologie des crises politiques, op. cit.*, p. 143.

[89] Par le concept de *nomos*, Pierre Bourdieu désigne « la loi fondamentale du champ, le principe de vision et de division », en fonction de laquelle se joue la concurrence entre des agents qui se reconnaissent comme concurrents (*Les règles de l'art*, *op. cit.*, p. 366). Il en précise par ailleurs la définition à propos du champ politique : « autonome, selon l'étymologie, veut dire qui a sa propre loi, son propre *nomos*, qui a en lui-même le principe et la règle de son fonctionnement. C'est un univers dans lequel sont à l'œuvre des critères d'évaluation qui lui sont propres et qui ne vaudraient pas dans le microcosme voisin. Un univers obéissant à ses propres lois, qui sont différentes des lois du monde ordinaire. Quelqu'un qui entre en politique, comme quelqu'un qui entre en religion, doit opérer une transformation, une conversion, et celle-ci ne lui apparaît pas comme telle, même s'il n'en a pas conscience, elle lui est tacitement imposée, la sanction en cas de transgression étant d'échec ou l'exclusion. Il s'agit donc d'une loi spécifique et d'une loi qui est un principe d'évaluation et éventuellement d'exclusion. » Pierre Bourdieu, *Propos sur le champ politique*, *op. cit.*, p. 52.

faisabilité, comme des repères, pour les stratégies d'accès aux médias. Leur anticipation, plus ou moins complète, par les agents politiques conduit à « imposer » dans l'action publique une partie de ses principes de vision et de division. Pour le dire avec Michel Dobry, ces agents « *tendent à faire prévaloir dans leurs calculs pertinents (…) un univers de référence, des indices et des repères pour l'évaluation de la situation largement externes à la logique sociale spécifique à ce secteur…* »[90].

Ce paragraphe détaille les mécanismes du jeu politique orienté vers les médias par lesquels des prises de position politiques sont partiellement déterminées en fonction des catégories de perception et de jugement produites par le champ journalistique. Pour des raisons d'intelligibilité, deux mécanismes sont ici distingués, même si, dans la pratique, ils sont largement imbriqués. Le premier porte sur le fond des prises de position : celles-ci sont alors modifiées en fonction de l'effet ou de l'anticipation de sanctions « médiatiques », c'est-à-dire des cadrages journalistiques d'un problème public qui créditent ou disqualifient les prises de position politiques, et notamment les décisions et politiques publiques (A.). Le second renvoie à la prise en compte de règles plus génériques de mise en forme de ces prises de position : par un effet de « censure », les schèmes journalistiques génériques de représentation des problèmes publics et de l'action publique sont plus ou moins complètement repris par les agents politiques pour la mise en forme (*i.e.* la mise en scène mais aussi, parfois, la conception) de l'action publique (B.).

A. Les effets de sanction « médiatique » sur les prises de position politiques

Les jugements et verdicts plus ou moins explicitement produits par le champ journalistique à propos d'un problème public ou d'une politique publique peuvent fonctionner comme des sanctions (positives ou négatives) sur les prises de position des agents politiques de l'action publique. On emprunte à la sociologie de la production des œuvres artistiques de Pierre Bourdieu la description de ce mécanisme par lequel **les stratégies – en tant que prises de position réalisées en fonction d'un espace des possibles – sont amenées à évoluer en fonction de leur réception par des instances ou des agents dans ou hors du champ considéré.**

> *« Les sanctions positives ou négatives, succès ou échecs, encouragements ou mises en garde, consécration ou exclusion, à travers lesquels s'annonce à chaque [agent] – et à l'ensemble de ses concurrents – la vérité objective de la position qu'il occupe et de son avenir probable, sont sans doute une des médiations à travers lesquelles s'impose la redéfinition incessante du "projet*

[90] Michel Dobry, *Sociologie des crises politiques, op. cit.,* p. 143.

créateur", l'échec encourageant à la reconversion ou à la retraite hors du champ tandis que la consécration renforce et libère les ambitions initiales. »[91]

Dans cette logique, la réception positive d'une prise de position politique (par exemple l'annonce d'une mesure de politique publique, ou la critique d'une décision gouvernementale) par le champ journalistique (*i.e.* la quasi-unanimité du regard que les éditorialistes portent explicitement sur cette prise de position et, plus implicitement, la façon dont les journalistes qui n'éditorialisent pas abordent cette même prise de position) crédite celle-ci et augmente un peu le capital politique de son locuteur. On sait que le capital politique, c'est-à-dire le pouvoir (prêté) dans le champ politique, est nettement dépendant de la mobilisation de soutiens exogènes (votes) ou des promesses de ces mobilisations (côtes de popularité, image médiatique positive, etc.)[92]. La définition des rôles politiques, dont les prises de position sont l'une des manifestations, suppose ainsi la prise en compte de ces attentes exogènes. Jean-Louis Briquet explique par exemple :

> « *Un élu, pour jouer légitimement son rôle, doit agir selon un ensemble de prescriptions normatives qui lui sont imposées par l'image qu'il a de lui-même et de sa fonction, mais aussi par celle que les publics auxquels il est confronté attendent de lui. C'est dire que, dans l'exercice quotidien de son métier, un élu est contraint de répondre aux attentes de ses publics, qui ne sont pas seulement des attentes en termes de production de biens, mais aussi des attentes symboliques, en termes de conformité de son image et de ses actions à des prescriptions de rôle associées à sa position. Tout manquement à de telles obligations entraîne une perte de prestige et de légitimité, une absence de reconnaissance des prétentions statutaires d'un homme politique.* »[93]

Légitimé, l'agent politique est conduit à poursuivre dans la même voie. À l'inverse, une réception négative peut le conduire à amender son projet, voire à le retirer, ou à revenir sur une déclaration critique (pour la nuancer, la nier, s'excuser…). Et la multiplication de ces sanctions médiatiques négatives pèse comme un stigmate sur les carrières politiques[94]. **Parce qu'elles sont perçues, avec les sondages, comme un indice du soutien populaire à telle ou telle prise de position politique, les sanctions « médiatiques » produisent des effets dans le champ politique : elles permettent de trancher des différends politiques et de forcer l'adhésion d'autres agents politiques *a priori* peu convaincus.**

---

[91] Pierre Bourdieu, *Les règles de l'art*, *op. cit.*, p. 428.

[92] Daniel Gaxie, *La démocratie représentative*, *op. cit.*, p. 20 et suiv.

[93] Jean-Louis Briquet, « Communiquer en actes », *op. cit.*, p. 25.

[94] Pour une analyse éclairante de la trajectoire politique d'un ministre, à l'aune de sa promotion puis de sa disqualification politique, voir Pierre Leroux et Philippe Teillet, « Second marché médiatique et carrière politique. L'exemple de Roselyne Bachelot », *in* Antonin Cohen, Bernard Lacroix, Philippe Riutort (dir.), *Les formes de l'activité politique*, *op. cit.*, p. 439-456.

Dans cette logique, les prises de position politiques destinées aux médias sont pensées et conçues en fonction de leur réception (attendue) dans le champ journalistique. En d'autres termes, **un agent politique qui joue le jeu orienté vers les médias est fortement incité à faire en sorte que ses prises de position paraissent conformes aux propriétés substantielles de la représentation médiatique dominante du problème et de sa gestion politico-administrative.** Ces stratégies médiatiques pèsent sur la mise en forme des politiques publiques, sur la formulation de critiques politiques à l'égard de concurrents ou sur la réaction à ces critiques.

L'exceptionnelle mobilisation du champ journalistique français le 20 mars 1996, suite à l'annonce officielle en Grande-Bretagne du risque de transmission à l'homme de la maladie de la « vache folle », a ainsi fait peser une forte attente sur les prises de décision politiques et la conformité des décisions prises à ces attentes a fonctionné comme un effet de sanction positive sur ces mesures. **Le cas de l'embargo sur la viande bovine et les bovins vivants britanniques annoncé par le gouvernement dès le 21 mars est exemplaire de ce mécanisme.** Tout indique que cette mesure, sans être déterminée par ce seul critère, a en effet été confortée par son excellente réception journalistique. D'autres raisons plaident pourtant pour une levée rapide de cet embargo : les autorités françaises ne disposent pas alors des informations scientifiques pour fonder cette décision puisque les experts britanniques n'ont pas communiqué le rapport transmis au gouvernement Major[95] et, par ailleurs, le risque est grand d'une sanction de la commission européenne contre cet embargo unilatéral[96]. Mais cette mesure est reçue positivement dans le champ journalistique, car les justifications avancées par le ministre sont en adéquation avec les catégories de l'entendement journalistique sur le problème de la « vache folle » (primat du point de vue sanitaire, « risque zéro », etc.). *Libération* rapporte ainsi que le ministre de l'Agriculture « *Philippe Vasseur motive sa décision par sa volonté "d'apporter toutes les garanties nécessaires aux consommateurs français".* »[97] Cette décision est donc perçue comme une évidence dans le champ journalistique. Le titre choisi par *Libération* le 22 mars 1996, qui laisse entendre que le problème est écarté grâce à cette mesure, est significatif : « La vache qui affole la Grande-Bretagne est interdite à l'importation en France ». De même, la décision d'embargo est conforme aux attentes mentionnées plus explicitement dans un « commentaire » (le registre éditorialiste est explicite) de Jean-Yves Nau paru dans *Le Monde* daté du 22 mars (sorti à Paris le 21 mars en début d'après-midi) :

---

[95] Jean-Yves Nau, « Les scientifiques tardent à rendre publiques leurs conclusions », *Le Monde*, 23 mars 1996, p. 2.
[96] « Vache folle - Londres porte plainte contre Paris », *Reuters*, 21 mars 1996 (17h54).
[97] Hervé Nathan, « La vache qui affole la Grande-Bretagne est interdite à l'importation en France », *Libération*, 22 mars 1996, p. 2.

Quelles leçons les autorités sanitaires françaises doivent-elles tirer de l'annonce faite par leurs homologues britanniques sur la possible transmission à l'homme des mystérieux agents infectieux responsables de la maladie de la vache folle ? (…)
On rappelle aujourd'hui à Paris, auprès des directions générales de la santé et de l'alimentation, que la France a, ces dernières années, toujours été en pointe pour faire pression, dans le cadre communautaire, sur la Grande-Bretagne, afin d'obtenir de ce pays des mesures préventives efficaces. Mais on confie également que des doutes sérieux subsistaient sur la qualité des contrôles vétérinaires effectués outre-manche.
Faut-il aujourd'hui aller plus loin et imposer un cordon sanitaire sur la base des nouvelles données scientifiques ? Faute d'avoir eu communication du rapport des experts britanniques, les autorités françaises estiment ne pas être en mesure de répondre. Elles ne pourront toutefois rester longtemps silencieuses. On attend les décisions que prendront les responsables communautaires vendredi 22 mars à Bruxelles, au terme d'une réunion extraordinaire à laquelle participeront les scientifiques britanniques.

Jean-Yves Nau, « Cordon sanitaire », *Le Monde*, 22 mars 1996, p. 32

La réception positive de ces mesures continue les jours suivants :

Le gouvernement est pour l'instant épargné. Qu'il s'agisse de l'arrêt des importations, de la création d'un label "viande française" ou de l'accord obtenu à Bruxelles sur le rachat de 50 000 tonnes de viande, les initiatives de Philippe Vasseur, ministre de l'agriculture et de la pêche, sont assez largement approuvées.

Jean-Baptiste de Montvalon et Sylvia Zappi, « Les députés se transforment en VRP du bœuf », *Le Monde*, 13 avril 1996, p. 6

Face à l'unanimité des sanctions positives distribuées par le champ journalistique suite à sa décision rapide de décréter un embargo total sur les produits bovins britanniques, le ministre de l'Agriculture ne peut que se sentir encouragé dans cette voie. L'embargo français, initialement prévu pour être provisoire (les importations britanniques étant suspendues « *jusqu'à nouvel ordre* »[98], d'après les mots du ministre lui-même) est pérennisé, malgré les difficultés qu'elle rencontre[99].

Les cadrages et catégories valorisés par le champ journalistique portent à la fois sur la perception de la situation (*i.e.* la « vache folle » vue comme un problème) et sur sa prise en charge publique. Le premier chapitre a montré que les catégories journalistiques de perception légitime de l'ESB, dominantes dans les périodes d'intense médiatisation, tendent d'abord à dramatiser la situation, à la labelliser comme « grave », mettant en scène une peur généralisée face au fléau. Il va ainsi de soi que le problème est à prendre très au sérieux. Par ailleurs, la situation est perçue comme exceptionnelle, et non comme un problème chronique, structurel. Plus spécifiquement, le problème posé par l'ESB est majoritairement pensé comme un problème de santé publique, ce qui implique un primat du point de vue et des intérêts prêtés aux consommateurs (voire aux victimes, réelles ou potentielles) sur les autres aspects

[98] *Le Monde*, 22 mars 1996, p. 1.
[99] Jean-Yves Nau, « "Je ne vois pas pourquoi nous lèverions l'embargo" » (Entretien avec Philippe Vasseur), *Le Monde*, 18 avril 1996, p. 2.

du problème (économique, agricole, etc.), sur les causes structurelles, les intérêts suivis, ainsi qu'une domination des préoccupations sanitaires (à travers les thématiques du principe de précaution, du risque zéro…). En ce qui concerne la prise en charge politico-administrative du problème de la « vache folle », la représentation journalistique tend à mettre en question et en doute les modalités de l'action publique. Les attentes en matière d'action publique portent presque exclusivement sur les services de l'État et les responsables politiques ; la responsabilité des autres agents non étatiques (agriculteurs, industriels, grande distribution) est peu questionnée. Les principes de jugement des activités politiques sont surtout procéduraux : ils portent en priorité sur l'efficacité et la réactivité des décisions publiques, sur l'indépendance ou la « transparence » de l'action publique[100]. Ainsi, opposant le plus souvent l'action du ministre de l'Agriculture à celle du ministre de la Santé, les intérêts économiques de la filière agro-alimentaire à l'intérêt sanitaire des consommateurs, le champ journalistique tend majoritairement à expliquer l'action publique en matière de « vache folle » par la collusion d'intérêts entre le ministère de l'Agriculture et le secteur agro-alimentaire. *De facto*, le champ journalistique « attend » des décisions publiques un certain maximalisme et de la rapidité face au risque sanitaire.

Les agents investis dans le jeu politique orienté vers les médias qui ajustent, sur un mode mi-stratégique, mi-spontané[101], leurs pratiques politiques à ces logiques se placent de fait en position de soumission à des sanctions hétéronomes. Ils tendent à faire leurs les catégories de

---

[100] Pour une description un peu caricaturale mais saisissante de cette vision des activités politiques, voir Vincent de Gaulejac, *La société malade de la gestion. Idéologie gestionnaire, pouvoir managérial et harcèlement social*, Paris : Seuil (Économie humaine), 2005, p. 226.

[101] Il faut préciser, pour éviter tout malentendu, que cette anticipation stratégique des sanctions journalistiques des prises de position politiques ne se réduit pas à la théorie du choix rationnel en politique publique. La production d'une telle prise de position n'est pas l'œuvre d'un calcul rationnel, informé de toutes les options de politiques publiques possibles (suivant le modèle synoptique de Charles Lindblom) et parfaitement renseigné sur les enjeux de la décision à prendre. À l'opposé de cette conception scolastique de la décision, qui confond la description scientifique d'un phénomène (*i.e.* sa mise à plat déréalisante) et sa réalisation pratique, il s'agit d'une opération semi-réflexive réalisée par un *sens pratique* socialement produit, c'est-à-dire « ce qui permet d'agir comme il faut (...) sans poser ni exécuter un « il faut » (kantien), une règle de conduite. » Pierre Bourdieu, *Méditations pascaliennes*, Paris : Seuil (Points Essais), 2003 (1997), p. 201. La spontanéité de la production de cette prise de position, comme anticipation plus ou moins informée et pertinente de sanctions du champ journalistique, n'a rien d'aléatoire : elle est la conséquence de la construction sociale de l'agent, de ses façons de penser et de juger, de ses croyances et de ses *a priori*, en un mot de son *habitus*, mais aussi de ses intérêts spécifiques et donc de la position qu'il occupe dans le champ. Cette construction sociale du jugement engagé dans la production des prises de position politiques constitutives des politiques publiques interdit de réduire celle-ci à un calcul rationnel, fut-il d'une rationalité limitée : « la rationalité est limitée non seulement parce que l'information disponible est limitée, et que l'esprit humain est génériquement limité, qu'il n'a pas les moyens de penser complètement toutes les situations, surtout dans l'urgence de l'action, mais aussi parce que l'esprit humain est *socialement* limité, socialement structuré, qu'il est toujours, qu'on le veuille ou non, enfermé – sauf à en prendre conscience – "dans les limites de son cerveau", comme disait Marx, c'est-à-dire dans les limites du système de catégories qu'il doit sa formation. » Pierre Bourdieu, *Réponses. Pour une anthropologie réflexive*, Paris : Seuil (Libre examen), 1992, p. 101-102.

pensée et de jugement qui dominent à un moment donné dans le champ journalistique. Ce « mécanisme » n'est toutefois pas « mécanique » : sa réalisation varie selon les conjonctures et les individus[102]. **On peut ainsi faire l'hypothèse que cet ajustement stratégique est moins fréquent lors des périodes de traitement médiatique ordinaire d'un problème public, dans la mesure où sa représentation journalistique est elle-même largement calée sur la représentation étatique. Mais il devient un enjeu plus sensible lors des « crises » : la représentation journalistique s'autonomise alors des catégories étatiques de perception et de jugement, la communication politique doit alors rendre compatibles des logiques qui ne le sont pas nécessairement.**

B. *Les effets de censure « médiatique » sur les prises de position politiques*

Au-delà de la conformation, réelle ou formelle, subie ou anticipée, des prises de position à une définition légitime substantielle, et relativement explicite, du problème et de l'action publique, **le champ journalistique engendre aussi une contrainte symbolique sur l'action publique *via* l'anticipation des règles génériques, plus implicites, de perception et de jugement journalistiques de la réalité sociale.** La connaissance pratique de ces règles pèse sur la mise en forme de l'action publique. On retrouve ici les mécanismes de « censure » décrits par Pierre Bourdieu dans sa sociologie du langage et de la formation des discours. « *Les langues spéciales que les corps de spécialistes produisent et reproduisent par une altération systématique de la langue commune sont, comme tout discours, le produit d'un* compromis *entre un* intérêt expressif *et une* censure *constituée par la structure même du champ dans lequel se produit et circule le discours.* »[103] La langue politique, entendue au sens large (qui inclut dans les actes politiques, y compris les politiques publiques, qui font *sens*) n'échappe pas à ce fonctionnement – la rencontre entre une intention expressive et un code d'expression par lequel se réalise cette intention[104]. **Les prises de position politiques, y compris celles relatives aux politiques publiques, impliquent ainsi des « stratégies d'euphémisation, *consistant à mettre en forme et à mettre des formes* »[105], en fonction de règles – connues sur le mode de l'expérience pratique – prévalant sur le marché linguistique où elles sont réalisées. C'est ce mécanisme qui est nommé « *censure* »[106]** : les prises de position politiques

---

[102] Cette question est abordée plus en détails dans la section 3.

[103] Pierre Bourdieu, « Censure et mise en forme », *Langage et pouvoir symbolique*, *op. cit.*, p. 343.

[104] Patrick Lehingue a ainsi analysé les « opérations de mise en forme » de la parole présidentielle « censées assurer une moindre imprévisibilité des coups et de leur échange ». Patrick Lehingue, « La parole présidentielle. Travail de codification et définition du poste », *in* Bernard Lacroix et Jacques Lagroye (dir.), *Le président de la République. Usages et genèses d'une institution*, Paris : Presses de la FNSP, 1992, p. 109-140 (citation p. 110) .

[105] Pierre Bourdieu, « Censure et mise en forme », *op. cit.*, p. 343.

[106] Employé dans le sens de Pierre Bourdieu, ce terme ne correspond donc pas à son acception commune (l'interdiction pure et simple d'une prise de parole). « La métaphore de la censure ne doit pas tromper : c'est la

n'existent pas à l'état pur ; elles sont indissociables des formes qu'elles prennent du fait même de leur production dans et pour un certain marché linguistique. En l'occurrence, dans la configuration politique orientée vers les médias, les prises de position politiques doivent plus ou moins s'exprimer selon les mots et les catégories routinières de pensée et de jugement prévalant dans le champ journalistique. C'est ainsi, par un phénomène largement invisible aux agents (parce qu'il relève davantage du sens pratique que de l'expertise) et involontaire (dans la mesure où ce n'est pas une contrainte ou un jugement sciemment exercés par les journalistes sur les agents politiques), que les prises de position politiques se retrouvent colonisées par des façons de penser journalistiques. « *En imposant la mise en forme, la censure exercée par la structure du champ détermine la forme (…) et, inséparablement, le contenu, indissociable de son expression conforme, donc impensable (au sens vrai) en dehors des formes et normes reconnues.* »[107]

Les règles de mise en forme, qui contraignent aussi le contenu de l'action publique, pesant ainsi sur les politiques publiques, dans le cas de l'ESB, sont très variées, et même peut-être contradictoires. Pour les présenter de façon synthétique, on peut distinguer (même si cela est quelque peu artificiel) entre les formes aptes à permettre aux discours et aux actions politiques d'intéresser les journalistes (sous peine d'être rejetés dans l'insignifiance) et celles capables de les convaincre (sous peine d'être disqualifiés). Les règles de forme du premier type reposent sur **la conformité (ou du moins la compatibilité) des catégories de présentation de l'action publique avec les catégories de la *newsworthiness*, issues de la pratique journalistique.** En particulier, produire des prises de position susceptibles d'intéresser les journalistes, c'est, étant donné le mode de fonctionnement du champ journalistique largement dominé par des logiques économiques, les aider à produire des informations susceptibles de toucher le plus large public possible (tel que se le représentent les journalistes). Dans cette logique, les textes journalistiques reposent sur quelques principes générateurs : la limitation des coûts cognitifs de l'accès à l'information, le développement d'une information de service supposée vendeuse, la valorisation de la parole ou du point de vue des profanes (dans une logique d'authenticité), le souci de consensualisme politique… Les prises de position politiques tendent alors, comme les contenus journalistiques, à anticiper les attentes *déjà-là* du grand public, au lieu de prétendre transformer ses façons de penser. Elles doivent ainsi trouver à s'exprimer dans des formes immédiatement compréhensibles, ce qui implique de recourir à un vocabulaire simple et des catégories de perception génériques. Ce travail de mise en forme des prises de position politiques renvoie

---

structure même du champ qui régit l'expression en régissant à la fois l'accès à l'expression et la forme de l'expression, et non quelque instance juridique spécialement aménagée afin de désigner et de réprimer la transgression d'une sorte de code linguistique. » *Ibid.*, p. 344.

[107] *Ibid.*, p. 345.

à des activités très concrètes, notamment par les communicateurs dans l'entourage des responsables politiques. On voit bien, par exemple, en quoi les recommandations au Premier ministre de sa conseillère pour la presse, dans l'extrait de cette note du 29 novembre 2001, sont une anticipation explicite de quelques règles journalistiques langagières.

> **Note à l'attention du Premier ministre**
> **Objet : Votre intervention sur France 2, mercredi 5 décembre. Quelques éléments de communication.**
> Quelques points : À la télévision, ce que le public retient, c'est une impression d'ensemble, mais pas de choses précises.
> Ce n'est pas un média pour les démonstrations pédagogiques, ni pour les éléments chiffrés. Il faut choisir un seul chiffre significatif et ne pas aller au-delà.
> Il faut un vocabulaire simple, des phrases courtes, et comme il s'agit d'un dialogue des réponses brèves.
> C'est un média d'image : un sourire renforce un propos bref ou atténue une réponse un peu vive.
> L'humour installe la complicité et engendre la sympathie.
> À la télévision, on est invité chez les gens : on rentre dans la famille et donc il faut se comporter en invité : chaleureux et amical.
>
> **Archives nationales, 0020050251 art 3**

Les règles de format de la télévision (faire simple, faire court…), elles-mêmes liées à des enjeux commerciaux (rentrer dans – tous – les foyers), censurent le discours politique, rendant presque impossible toute construction du problème référée à un système explicatif et/ou moral complexe. Cette règle de mise en forme produit *in fine* une vision moins spécifique du problème ; celui-ci est saisi à l'aune de ses aspects les plus communs. **Anticipant les règles du champ journalistique, la mise en forme de l'action publique se doit d'être simplifiée : les catégories ésotériques de l'action publique, et les modes de raisonnement spécifiques qu'elles véhiculent (le droit, l'épidémiologie, les idéologies politiques…), ont peu de chance de structurer la représentation publique du problème.** Cette incitation à une construction « spontanée » du problème de l'ESB est renforcée par les règles temporelles d'urgence et d'actualité structurant la pratique journalistique. La construction du problème que proposent ces prises de position des agents politiques se caractérise en effet par une relative amnésie des définitions antérieures du même problème et par une valorisation du principe de nouveauté. En d'autres termes, l'efficacité d'une prise de position est éphémère.

Les règles de mise en forme liées au fait de produire des prises de position aptes à convaincre les journalistes reposent sur la mise en conformité de ces prises de position avec les catégories de l'entendement journalistique. **Une prise de position s'impose avec d'autant plus d'évidence dans les médias qu'elle rencontre « spontanément » les catégories de**

perception des journalistes[108]**, et, corrélativement, qu'elle évite les catégories qui éveillent *a priori* la méfiance**[109]. Comme les journalistes, les agents investis dans le jeu politique orienté vers les médias tendent à développer une représentation fragmentée et techniciste des problèmes sociaux et à valoriser un discours politique « dépolitisé », au sens où il privilégie des réponses « techniques » à des problèmes individualisés, occultant des luttes d'intérêts collectifs autour du problème, sur une montée en généralité référée à un système stable, explicite et clivant de valeurs ou d'explications. Les formes de montée en généralité tendent à se fonder au contraire sur des critères moraux consensuels (*i.e.* les valeurs incontestables de l'humanisme). Les discussions sur l'action publique se font principalement selon des grandeurs technicistes et procédurales : on critique ou on légitime les façons d'agir (rapidité, ampleur, indépendance et transparence de l'action publique) davantage que les finalités de l'action. La description de l'action publique emprunte ainsi à des catégories de sens commun (à forte charge morale), plutôt qu'à une connaissance rationnelle de celle-ci : personnalisation et biais charismatique *via* la figure du décideur, primat du politique (et notamment des ministres) et anonymisation de l'administration (minimisation mesures réglementaires…), maximalisme, réactivité, etc. Pour le dire autrement, les prises de position politiques ont d'autant plus de chance d'accéder aux médias qu'elles parviennent à s'exprimer en empruntant aux règles de la grammaire gestionnaire.

Celles-ci apparaissent bien, par exemple, dans l'interview ci-dessous, qu'un député de l'opposition a accordée au *Monde* à l'automne 2000.

VACHE FOLLE Jean-François Mattei, président du groupe DL de l'Assemblée
« Un pouvoir faible s'abrite derrière l'avis des experts »
La réponse de Lionel Jospin au sujet de la vache folle vous satisfait-elle ?
- Non. Il a lu un texte convenu, qui ne répond pas à la question que j'ai posée, et *il n'a apporté aucune réponse nouvelle par rapport à ce que nous savions déjà*. Le gouvernement est confronté à des difficultés insurmontables, sauf à prendre des décisions drastiques. Il a affaire, en effet, à des incertitudes scientifiques, à

[108] L'efficacité médiatique du discours politique tient en quelque sorte à la logique de « l'idée reçue », d'autant plus évidente (et donc forte) qu'elle est immédiatement reçue car objectivement ajustée aux catégories de perception pré-existantes (dans la mesure où elles sont largement répandues).

[109] Il faut préciser, pour dissiper tout malentendu, qu'il s'agit d'une description objectivante (sur le mode du « tout se passe comme si… » et que, dans la pratique, les ajustements stratégiques sont loin d'être aussi explicites. Mais ce serait tordre trop nettement le bâton dans l'autre sens que de penser que cet ajustement se réalise absolument spontanément, par la reproduction dans les pratiques d'un air du temps idéologique dans lequel baignent les agents. En matière d'accès aux médias, ces derniers ne sont ni des acteurs rationnels ni des « idiots culturels » – pour reprendre le mot d'Harold Garfinkel – : leur comportement se fonde en partie sur une stratégie explicite et une réflexivité minimale (comme le montre la capacité d'un même locuteur politique à changer de registre de discours – plus ou moins complexe, plus ou moins idéologique, etc. – en fonction des médias auquel il tente d'accéder). Le phénomène de censure que l'on s'efforce de décrire ici combine donc un ajustement plus ou moins conscient, pour des raisons d'efficacité politique, aux attentes supposées du public et des journalistes, à un mouvement plus sourd de conversion collective (sans doute par routinisation des pratiques orientées vers les médias) d'une large fraction du champ politique à une *doxa* journalistique.

des industriels parfois peu scrupuleux, à des enquêteurs souvent impuissants et à des inerties administratives, notamment européennes.

Dans un tel contexte, *prendre des décisions rapides et efficaces* relève de la gageure. Or, dans une situation de crise, *il faut prendre des décisions immédiates*. Je ne veux pas être polémique, car *la santé publique n'est ni de gauche, ni de droite* ; je reconnais aussi que la tâche est difficile, car nos sociétés ne sont pas préparées à la gestion des crises. Mais *je ne suis prêt à aucune concession : le gouvernement pouvait beaucoup mieux faire, et plus vite*.

- Quelles décisions attendez-vous de lui ?

- On est confronté à une grande inquiétude de l'opinion publique, qui procède à la fois de l'irrationnel et du bon sens. On ne pourra apaiser l'irrationnel qu'en répondant au bon sens des gens. On sait que les farines britanniques sont à l'origine de la contamination et que la Grande-Bretagne les a totalement interdites dès 1996. Le ministre de l'agriculture avait envisagé leur interdiction totale, en juin 1999, et on attend encore l'avis d'un comité d'experts, dont je peux penser que les conclusions ne seront pas déterminantes.

Je suis convaincu de la nécessité d'interdire toutes les farines animales. Cette décision ne sera peut-être pas justifiée dans la durée, mais elle empêchera les fraudes et les contaminations, et permettra de contourner l'inertie européenne.

- Le gouvernement objecte que la destruction des farines comporte un risque considérable pour l'environnement...

- C'est vrai qu'il faut mettre en place un dispositif lourd, filtrer les dioxines... Depuis que Jean Glavany a évoqué le retrait de toutes les farines animales, le gouvernement a laissé s'écouler dix-huit mois sans agir. Si la France ne peut résoudre ce problème, c'est à désespérer ! Il faut aussi trouver les substituts alimentaires. On nous dit qu'il faudra importer des États-Unis du soja génétiquement modifié, alors que la France est en surproduction d'oléagineux et que des terres sont inutilisées ! Si on nous oppose alors les accords commerciaux avec les États-Unis, il faut répondre que *ceux-ci ne tiennent plus quand il y va de la santé publique*.

- Qui doit, selon vous, gérer cette crise : le ministre de l'agriculture, celui de la consommation ou celui de la santé ?

- Il faut une unité de commandement. Ces derniers jours, nous avons eu deux voix discordantes : celle du ministre de l'agriculture, plutôt posée et rassurante; et celle, plus inquiétante, de la secrétaire d'État à la santé, qui a prévenu qu'il faut s'attendre à des dizaines de cas de maladie de Creutzfeldt-Jakob. *Je pense qu'il faudrait une cellule de pilotage autour du ministre le moins soumis aux pressions corporatistes, celui de la santé*; mais il faudrait alors un ministère de plein exercice.

- Finalement, les politiques doivent-ils suivre les avis des scientifiques ou bien les devancer au nom du principe de précaution ?

- C'est devenu une question majeure. Quand le pouvoir est fort, il utilise les scientifiques; quand il est faible, il s'abrite derrière leurs avis. Nous ne sommes pas dans une république des experts, mais dans une république politique, et ce ne sont pas les experts qui nous gouvernent. L'incertitude scientifique ne peut pas justifier l'indécision politique.

Jean-Michel Bezat, « "Un pouvoir faible s'abrite derrière l'avis des experts" », *Le Monde*, 9 novembre 2000, p. 9

Sans pour autant considérer que le cadre de l'interaction journaliste / député détermine complètement la prise de position politique, on voit comment le format court de l'interview et les attentes implicites de l'ensemble du champ journalistique incitent le député à proposer une vision de l'action publique sur le problème de la « vache folle » fondée sur les stéréotypes les plus courants (mis en italiques dans le texte) : la nouveauté comme principe de jugement de l'action publique, l'impératif de réactivité (rapidité et efficacité), la dépolitisation des finalités (l'objectif de santé publique au-delà des luttes partisanes), la focalisation sur des enjeux techniquement secondaires mais très visibles (la question des farines animales – « britanniques »), le primat des intérêts des consommateurs par rapport

aux autres enjeux techniques de l'action publique (risque environnemental, engagements économiques)…

Pareille mise en forme de la parole politique à destination des médias – répondant à un ensemble de recettes que Jean-Baptiste Legavre désigne comme les règles des 4C (faire clair, court, cohérent, crédible)[110] – **tend à construire les problèmes publics en vertu d'une « *logique d'opinion* »**[111], **qui s'écarte des catégories les plus spécifiques (celles des agents directement impliqués dans la gestion du problème)**. Pour résumer en un seul principe générateur cet ensemble divers mais plus ou moins cohérent de schèmes de censure des prises de position politiques orientées vers les médias, il faut insister sur la structure double, faussement paradoxale, du discours politique mis en forme dans cette configuration : **les prises de position participent alors, peu ou prou, d'un fond consensuel très structurant, sur lequel sont mises en scène des divergences minimes et formelles (*i.e.* facilement compréhensibles et acceptables).**

La configuration politique orientée vers les médias est, structurellement, un puissant facteur d'homogénéisation et de « dépolitisation » (au sens de déconflictualisation ou mieux, de désidéologisation) des prises de position politiques : elle encourage l'effacement des propriétés les plus clivantes des prises de position politiques et valorise au contraire les propriétés consensuelles. Cela tient à la logique *catch-all* dans laquelle cette configuration place les agents politiques. Comme le dit Patrick Champagne, « *la notoriété politique n'est plus – ou plus seulement – ce capital lentement accumulé auprès des militants et lors de centaines de meetings réunissant des auditoires à la fois limités et acquis d'avance.* »[112] **À la différence de ces prises de position politiques devant un public spécialisé, qui encourage la pureté idéologique, la performance politique vise des censeurs généralistes.** D'une part, les agents politiques s'adressent, à travers les médias généralistes, à un public hétérogène socialement et politiquement. Le public anticipé est neutralisé politiquement : il est considéré comme une masse indistincte de purs spectateurs sans opinion ni attente politiques préalables (cf. encadré 3.3.). D'autre part, en accédant aux médias, les agents politiques se soumettent aux classements (voire aux jugements) des journalistes. Or, on a vu qu'à mesure que le problème de l'ESB prenait de l'importance, ce sont les agents les plus généralistes (journalistes politiques et éditorialistes) qui tendent à imposer la représentation dominante du problème. Très hétéronome, c'est-à-dire en l'occurrence éloignée des principes de vision et de division proprement politique (*i.e.* « idéologiques »), elle est de fait consensuelle. Il ne s'agit pas tant

---

[110] Jean-Baptiste Legavre, « Crise de la représentation et nouvel homme politique », *op. cit.*, p. 192.

[111] Sur cette façon de juger de la vérité selon des logiques plébiscitaires, plutôt que par des modes spécifiques (scientifique ou judiciaires) d'établissement de la vérité, voir Dominique Marchetti, *Contribution à une sociologie des transformations du champ journalistique*, *op. cit.*, p. 502-538.

[112] Patrick Champagne, « Le cercle politique », *op. cit.*, p. 83.

de « *discuter réellement la politique de l'adversaire et de faire partager, de surcroît, ses convictions à l'auditoire* »[113] que d'éviter de se disqualifier en rompant la bienséance des échanges. La stratégie agonistique est supplantée par ce qu'Érik Neveu nomme, à la suite d'Eliseo Véron, « *la stratégie pédagogique* » selon laquelle « *l'autre n'est pas un adversaire mais un ignorant* », c'est-à-dire qu'il n'est pas « *à proprement parler quelqu'un qui veut autre chose ou qui croit autre chose, mais quelqu'un qui ne sait pas, qui n'a pas compris* »[114].

➢ Encadré 3.3. L'anticipation des attentes (supposées) d'un public dépolitisé

Un autre extrait, reproduit ci-dessous, de la note de la conseillère pour la presse du Premier ministre, datée du 29 novembre 2001, donne bien à voir les différents types de publics visés par l'intervention du Premier ministre dans un journal télévisé, les attentes prêtées à ces publics, les hiérarchies entre ces publics, mais aussi les représentations très floues de ces publics (« votre cible prioritaire […] c'est l'ensemble des français »).

Note à l'attention du Premier ministre
Objet : Votre intervention sur France 2, mercredi 5 décembre. Quelques éléments de communication.

(…)
Les attentes concernant votre intervention : elles varient en fonction de la catégorie du public. Mais votre cible prioritaire, celle qu'il faut satisfaire c'est l'ensemble des français. Les militants, les élus du parti et la presse sont des cibles secondaires. (…)
→ *De ces éléments découle le second objectif de votre intervention : Mettre en perspective votre action dans le cadre de la situation actuelle pour apaiser l'inquiétude, et démontrer que vous tenez fermement la barre, malgré le mauvais temps et la météo incertaine.*
- L'État d'esprit des élus et des militants est également confus pour les même raisons auxquelles viennent s'ajouter l'impatience légitime de vous voir agir en candidat. Cette dernière attente ne peut pas être satisfaite à cette occasion. Même si vous pouvez vous autoriser un clin d'œil au moment opportun.
- La presse, elle aussi a la même impatience. Elle ne s'attend pas à des annonces. Elle jugera plutôt, comme d'habitude, sur la forme et pas sur le fond. Son jugement sera d'autant plus favorable que vous accepterez d'introduire de « l'émotionnel dans le rationnel ».

Archives nationales, 0020050251 art 3
[Les italiques sont dans la note d'origine]

Ce sont ainsi les attentes les plus généralistes et le moins politiques qui dominent ; elles portent sur les façons d'agir (démonstration de la capacité à « tenir fermement la barre », « la forme » plutôt que « le fond », introduire de « l'émotionnel dans la rationnel ») et non sur les finalités de l'action.

Le fonctionnement généraliste de la configuration politique orientée vers les médias fait que la matière des prises de position politiques produites dans cette logique est très largement commune à tous les protagonistes, quelle que soit leur position partisane. Comme le dit Murray Edelman, « *pour les responsables dont l'action exige un soutien massif, l'apparence*

[113] Patrick Champagne, « Le cercle politique », *op. cit.*, p. 96.
[114] Érik Neveu, « De quelques incidences des médias sur les systèmes démocratiques », *op. cit.*, p. 125.

d'innovation est presque aussi nécessaire que la conformité aux idées en vogue et aux possibilités structurelles. »[115] Les prises de position se font en fonction d'un fond commun, un espace restreint des possibles politiques, sans cesse reproduit par le champ journalistique. Érik Neveu note ainsi que la logique de fonctionnement du champ journalistique (et notamment la place dominante qu'y occupe la télévision, avec ses formats spécifiques) tend à disqualifier tout discours radical comme extrémiste, inconvenant, et « *tend à substituer à la confrontation entre des projets d'action volontariste liées à des intérêts sociaux et des valeurs une évaluation en termes de pure rationalité factuelle. La politique est alors moins pensée comme choc de projets et intérêts que comme technique d'identification rationnelle des bonnes décisions au vu d'indiscutables contraintes techniques et économiques.* »[116] La logique journalistique qui consiste à se caler sur les attentes supposées d'une majorité identifiée à l'électeur médian touche, par ricochet, le champ politique. Pour citer encore une fois Érik Neveu, « *l'univers politique structuré par les sondages et la télévision rend aussi improbables des décisions politiques audacieuses, des initiatives capables de heurter frontalement les perceptions attribuées à l'opinion publique.* »[117]

Sur ce fond commun des prises de position politiques orientées vers les médias, des formes de distinction politique ne sont évidemment pas absentes, tant elles sont nécessaires à la compétition politique. **L'articulation de l'intérêt de se distinguer de ses concurrents politiques à celui de respecter des schèmes de mise en forme « médiatiques » pousse les agents politiques à exprimer leurs différences sur le seul registre de la gestion technique du problème.** Dans cette logique, plus que les finalités de l'action publique, c'est la performance personnelle des responsables politiques en tant que « décideurs » qui est mise en scène. Pour cela, les prises de position se fondent sur la manipulation (à peine perceptible) d'un symbole politique (usage de mots connotés, références implicites aux prises de position des concurrents, etc.). Il s'agit de faire un signe à telle ou telle fraction de l'électorat ou à un groupe mobilisé, sans modifier substantiellement l'équilibre politique (consensuel) de la prise de position. En d'autres termes, ces stratégies de distinction politique sont avant tout discursives. Plus exactement, elles fonctionnent comme des effets de marque, c'est-à-dire des labels qui leur permettent « *de se démarquer de la concurrence et d'exister sur le marché* »[118] médiatique, dans ma mesure où la représentation journalistique de l'action publique se fonde en partie sur une sémiologie des stratégies politiques. Cette façon de se distinguer n'est possible que parce que l'expertise politique des journalistes consiste largement dans le

[115] Murray Edelman, *Pièces et règles du jeu politique*, *op. cit.*, p. 107
[116] Érik Neveu, « De quelques incidences des médias sur les systèmes démocratiques », *op. cit.,* p. 125
[117] *Ibid.*, p. 126
[118] Daniel Gaxie, *La démocratie représentative*, *op. cit.*, p. 97.

« décryptage » des stratégies de communication[119], c'est-à-dire l'explicitation de ces signes. L'extrait de presse ci-dessous donne ainsi à voir le travail journalistique de décodage de stratégies de communication de Lionel Jospin qui cherche à se distinguer de ses concurrents par des effets de marque tout en situant sa prise de position dans l'espace des possibles « médiatiques » en dehors de laquelle le risque de disqualification est fort. En l'occurrence, la décision du maintien de l'embargo français sur les produits bovins britanniques est pensée comme un symbole du positionnement du Premier ministre à l'avant-garde des politiques environnementales, tout en respectant l'impératif sanitaire qui s'impose désormais aux politiques publiques.

> Syndrome sang contaminé + symptôme José Bové = Lionel Jospin surveillant en chef de l'alimentation des Français. Telle est, grossièrement résumée, l'équation qui justifie la position du gouvernement sur le bœuf britannique. Une équation éminemment politique. Ce n'est pas par hasard si, entre les 35 heures et la gestion de la majorité plurielle, le Premier ministre a trouvé le temps, ces dernières semaines, de s'occuper du contenu de nos assiettes. Aujourd'hui, la sécurité alimentaire est devenue un sujet central pour les pouvoirs publics.
> Première raison: le procès du sang contaminé qui a modifié le rapport des dirigeants avec les questions scientifiques. Maintenant que le principe de la responsabilité pénale des hommes politiques est retenu pour des dossiers scientifiques, le principe de précaution doit s'appliquer, résume un ministre. Dès son discours de politique générale, en juin 1997, le Premier ministre annonçait la création dans les six mois d'une agence de sécurité sanitaire. La sécurité, c'est aussi - et on l'a trop longtemps oublié - la sécurité sanitaire, la santé publique, soulignait-il. (…)
> Mais Jospin ne serait pas ce qu'il est sans une certaine dose de calcul politique. L'homme est champion pour déceler les humeurs de l'opinion, flairer ses attentes, anticiper ses angoisses. Le courant de sympathie autour de José Bové et de la colère des agriculteurs à la fin du mois d'août ne lui avait pas échappé. Il y a vu une dynamique à canaliser. Pour *montrer au monde agricole, traditionnellement de droite, qu'il entend ses revendications*. Et *démontrer aux Verts sa capacité à s'emparer de questions de société longtemps délaissées par le PS*. Sa position sur la vache folle répond parfaitement à ces deux objectifs.
> **Éric Aeschimann, « L'équation Jospin de l'embargo », *Libération*, 28 octobre 1999**

Pour le journaliste, il s'agit de dégager du « sens » politique derrière les actes ou les paroles du chef de gouvernement. Dans la mesure où ces actes ou prises de paroles ont été fabriqués pour porter ce sens, l'exercice ne consiste finalement qu'à expliciter ce que les communicateurs ont mis à l'état implicite dans les prises de position des agents politiques.

La mise en forme des prises de position politiques orientées vers les médias repose davantage sur l'anticipation de l'analyse stratégiste du jeu politique que font une grande partie des agents du champ journalistique plutôt que sur une identification des élus à des forces sociales ou un projet de réorganisation de la société. Comme le dit Érik Neveu, faisant

[119] Voir chapitre 2, section 2 (§2-B). Sur le journalisme politique comme « décryptage de la communication politique » voir Eugénie Saïtta, « Les journalistes politiques et leurs sources. D'une rhétorique de l'expertise critique à une rhétorique du "cynisme" », *Mots. Les langages du politique*, n° 87, 2008, p. 116.

référence à J. Geer[120], « *cette configuration substitue le règne du suivisme (followership) à celui du leadership, produit du consensus autour des opinions majoritaires et tend à marginaliser les jeux d'opposition sur des enjeux secondaires où l'opinion s'avère peu structurées* »[121].

C. La tension entre logiques « médiatiques » et logiques internes au champ politique

Ce serait toutefois une erreur du prophétisme médiacratique que de croire que les règles du champ journalistique déterminent complètement, par ces mécanismes de sanction et de censure, les prises de position politiques. Il ne faut en effet pas oublier que, **si les agents politiques peuvent être pris dans la configuration orientée vers les médias et leurs prises de position dépendre des nécessités inhérentes à celle-ci, ils subissent aussi l'emprise d'autres espaces sociaux**[122] : **bureaucratie, groupes d'intérêt et *policy networks*, champ juridique…** De nombreux processus décisionnels se jouent largement hors scène médiatique et hors de toute mobilisation d'opinion, et mettent en œuvre des mécanismes de sanction et de censure orientés vers d'autres espaces sociaux. Mais surtout, **les attentes exogènes (anticipées ou réalisées) générées par le fonctionnement du champ journalistique se trouvent en balance avec d'autres formes d'attentes spécifiquement politiques.** Ainsi les prises de position politiques sont aussi dépendantes de la solidarité partisane ou gouvernementale, des hiérarchies internes au champ politique (notamment la hiérarchie des postes politiques), des rapports de force politiques (*i.e.* de la capacité de mobilisation endogènes et exogènes)… Tous ces phénomènes politiques sont au principe d'effets de sanction et de censure spécifiquement politiques. La mise au jour des mécanismes de sanction et de censure journalistiques pesant sur les fractions du champ politique prises dans une configuration orientée vers les médias ne doit pas tromper : ce dernier reste réglé par des logiques autonomes très fortes. Contre la vision mythique d'une transformation substantielle du champ politique sous l'emprise du champ journalistique, il faut rappeler, avec Patrick Champagne, que « *ce nouvel espace de lutte, loin de se substituer complètement aux formes classiques de l'activité politique (militantisme dans les partis, gestion municipales quotidienne, travail de commission dans les assemblées parlementaires, etc.) s'est ajouté à elles et en est souvent aujourd'hui un point de passage obligé.* »[123] En d'autres termes, le fonctionnement du champ politique est loin de ne dépendre que des pratiques d'accès aux médias. En balance des

---

[120] J.G. Geer, *From Tea Leaves to Opinion Polls. A Theory of Democratic Leadership*, New York : Columbia University Press, 1996.

[121] Érik Neveu, « De quelques incidences des médias sur les systèmes démocratiques », *op. cit.*, p. 126.

[122] Voir par exemple Michel Offerlé, *Sociologie des la vie politique française*, Paris : La Découverte (Repères), 2004, p. 42 et suiv.

[123] Patrick Champagne, « Le cercle politique », *op. cit.*, p. 82.

mécanismes de sanction et de censure « médiatiques » persistent des sanctions et de censures spécifiquement politiques.

La série de prises de position (interview au *Parisien*, à l'AFP, intervention lors de la séance des questions au gouvernement à l'Assemblée nationale) que réalise la secrétaire d'État à la Santé, Dominique Gillot, le 7 novembre 2000, montre bien la contradiction entre les mécanismes de sanction et de censure proprement politiques, et ceux liés à l'accès au champ journalistique. Ses prises de position très dramatisantes, faisant primer une vision purement sanitaire sur tout autre aspect du problème, participent objectivement d'une quête de sanctions médiatiques positives, mais elles rencontrent des sanctions internes au champ politique négatives, qui prennent la forme d'un sévère rappel à l'ordre (et à la solidarité gouvernementale). Alors que l'attention journalistique et l'investissement politique sur la maladie de la « vache folle » sont à leur paroxysme, de fortes attentes pèsent sur la secrétaire d'État à la Santé. La veille, l'émission très dramatisante diffusée sur M6 a contribué à dramatiser le problème. L'extrait suivant de l'éditorial du *Monde* (daté du 8 novembre) montre à quel point sont explicites des attentes « médiatiques » (et donc les risques de sanction négatives, si ces attentes ne sont pas satisfaites) pesant sur Dominique Gillot.

> AU cours de l'excellente émission consacrée lundi soir par M6 à la "grande peur" de la "vache folle", la mère d'une des victimes humaines - la troisième en France - de la maladie a exprimé d'une façon poignante sa détresse. Personne ne s'intéresse à nous, a-t-elle dit en substance, personne ne nous demande des nouvelles de notre fils, personne ne nous propose d'aide psychologique ni d'indemnisation, alors que les éleveurs dont les animaux sont touchés par l'épidémie sont l'objet de toutes les attentions et de toutes les sollicitudes : la mort d'un adolescent serait-elle moins digne de compassion que le sort d'un agriculteur obligé de sacrifier son troupeau ?
> Sans doute doit-on mettre sur le compte de la douleur un tel cri d'indignation, mais celui-ci n'en révèle pas moins une des dimensions les plus pénibles de la maladie de la "vache folle" : l'épidémie a jusqu'à présent été gérée par les pouvoirs publics comme un problème d'agriculture plus que comme un problème de santé publique. *On entend presque exclusivement la voix de Jean Glavany, ministre de l'agriculture, et guère celle de Dominique Gillot, secrétaire d'État à la santé*. Ce choix répond probablement à la volonté du gouvernement de ne pas créer un mouvement de panique. Mais il est temps de tenir aux Français un autre discours.
> **« Pour une politique de santé » (Éditorial), *Le Monde*, 8 novembre 2000, p. 19**
> **[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse]**

Cet éditorial, publié le 7 novembre en début d'après-midi à Paris, et donc sans doute lu pendant la séance de questions du gouvernement, fonctionne (parmi d'autres signes apparus dans les jours qui précèdent) comme une incitation explicite faite à la secrétaire d'État à prendre la parole, dans le sens d'une prise de position en faveur des intérêts sanitaires. La prise de position, faite dans cette logique, qui a été la plus reprise (dans les articles de presse, les dépêches d'agence…) et la plus discutée est une interview publiée le matin même dans *Le Parisien / Aujourd'hui en France*, au cours de laquelle Dominique Gillot déclare qu'« *avec*

l'augmentation du nombre de cas de maladie de la vache folle en France, il est fort probable que nous ayons plusieurs dizaines de cas de Creutzfeldt-Jakob. Il faut s'y préparer »[124]. Cette déclaration est réitérée par des déclarations à l'AFP et, l'après-midi même, lors de la séance des questions du gouvernement. Elle se distingue (et distingue son auteure) car elle se fonde sur une projection excessivement dramatique du nombre de victimes (alors qu'à cette date, seuls deux cas avérés ont été recensés en France) qui rompt avec la prudence affichée jusque-là par le gouvernement. Pour tout dire, elle paraît même un peu aventureuse (voire hasardeuse) car la projection confond la forme sporadique de la maladie de Creutzfeldt-Jakob (qui fait plusieurs dizaines de morts par an) et le nouveau variant, lié à l'ESB[125]. Faite pour aller dans le sens des attentes médiatiques, cette prise de position est au contraire sanctionnée dans les médias mêmes par son aventurisme[126]. Mais surtout, elle génère de nombreuses sanctions dans le champ politique. Le récit que fait, *ex post*, le ministre de l'Agriculture le laisse entendre à demi-mots :

> « *Une affaire de l'importance de celle de la "vache folle" est traitée au gouvernement par plusieurs ministres : la ministre des Affaires sociales, Martine Aubry puis Elizabeth Guigou, la ministre de la Santé Dominique Gillot puis Bernard Kouchner, le ministre de l'Économie et des Finances, Laurent Fabius, le secrétaire d'État à la Consommation, François Patriat, et le ministre de l'Agriculture. Nous travaillons tous sous l'autorité du Premier ministre.* Aucun de nous n'a jamais été interdit de parole. *Je sais que la formule a été utilisée à propos de Dominique Gillot après sa déclaration jugée maladroite sur la possibilité de voir apparaître dans l'avenir de nombreuses victimes de l'ESB. Je ne la critique pas le moins du monde d'avoir voulu s'exprimer à l'Assemblée, car il était logique et légitime d'entendre l'avis du ministre de la Santé dans ce débat public. Mais elle a peut-être sous-estimé, dans une période de peur collective, le devoir de favoriser le retour à une certaine rationalité plutôt que d'ajouter à la peur. (…) Il faut dire qu'elle a affronté l'univers impitoyable de l'hémicycle de l'Assemblée nationale, sorte d'arène infernale dont la présence des caméras de télévision accentue le caractère dramatique.* »[127]

La dénégation de la censure (au sens politique) dit, par euphémisme, que si les prises de parole des ministres ne sont pas interdites par le Premier ministre, elles sont placées sous son autorité et contrôlées par lui (et ses conseillers) afin de respecter la stratégie de communication gouvernementale (en l'occurrence, la mise en scène de la « rationalité » de l'action du gouvernement sur le problème de l'ESB, par opposition, notamment, à la dramatisation prêtée au président de la République). La discipline gouvernementale

---

[124] *Le Parisien/Aujourd'hui*, 7 novembre 2000 cité « SYNTHESE-France/ESB-Chirac presse Jospin d'interdire les farines », *Reuters*, 7 novembre 2000 (18h09).

[125] Éric Favereau, « Une prévision bien aléatoire », *Libération*, 8 novembre 2000, p. 2.

[126] Patrice Lanoy, Sophie Roquelle, Martine Perez, « Vache folle : la fièvre gagne les politiques », *Le Figaro*, 8 novembre 2000, p. 10 ; Éric Favereau, « Une prévision bien aléatoire », *Libération*, 8 novembre 2000, p. 2.

[127] Jean Glavany, *Politique folle*, *op. cit.*, p.135-136. Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse.

fonctionne ainsi comme un système de censure et de sanction des prises de position des ministres. En l'espèce, la sanction qui suit la prise de position malheureuse est une dépossession de la secrétaire d'État à la Santé sur le dossier de l'ESB, comme l'indiquent alors des journalistes.

> Au secrétariat à la Santé, Dominique Gillot a été globalement écartée de la gestion de ce dossier. Surtout depuis que son directeur de cabinet, Gilles Duhamel, est parti diriger l'IGAS (inspecteur général des affaires sociales). Son réveil soudain, dans une interview au Parisien la semaine dernière où elle annonçait qu'il y aurait plusieurs dizaines de cas humains de maladie de Creutzfeldt-Jakob liée à l'ESB a exaspéré Matignon. « Elle avait quand même été nommée là par Aubry pour se taire », rappelle méchamment un conseiller.
>
> **Caroline Brun, « Les conseillers dans l'œil du cyclone », *Le Figaro*, 14 novembre 2000, p. 9**

Cette information du *Figaro* est confirmée par la quasi-absence de Dominique Gillot dans le corpus de presse sur l'ESB, après cette prise de position, signe qu'elle ne peut plus accéder aux médias sur ce dossier.

La diversité des sanctions et des censures qu'un agent politique doit prendre en compte, dans chacune des prises de position, explique la versatilité de celles-ci, voire en partie le changement d'orientation des décisions publiques. En d'autres termes, un même agent politique peut prendre des positions très favorables aux logiques sanitaires, lorsqu'il suit les attentes des médias et de l'opinion, et, quelques mois ou années plus tard, pris dans d'autres systèmes de sanctions et de censure, prendre des positions qui mettent à distance ces mêmes attentes. Ce cadre d'analyse des concurrences entre systèmes de sanction et de censure des prises de position politiques permet par exemple de rendre intelligibles les prises de position contradictoires de Jacques Chirac au sujet de la « vache folle », alors qu'elles ont souvent été critiquées par ses concurrents politiques ou par des commentateurs comme des revirements démagogiques ou irrationnels (encadré 3.4.).

Les prises de position politiques qui sont au principe des décisions publiques ne peuvent s'analyser que comme le produit de la tension entre divers systèmes de sanctions et de censures. Cet « arbitrage », qui doit autant au calcul stratégique et informé qu'au sens pratique des agents politiques, entre diverses attentes anticipées est un équilibre toujours provisoire, variable selon une série de facteurs structurels, conjoncturels et individuels[128]**.** On rejoint ici l'analyse de Johanna Siméant sur la pluralité des opinions suivies par les gouvernants en matière de politique migratoire. Pour Johanna Siméant, il importe moins de se demander si l'opinion publique intervient en matière de politique publique, mais « comment, *et, précisément, de* quelle *opinion publique l'on parle.* »[129] L'analyse

[128] Ces facteurs sont analysés dans la section 3.

[129] Johanna Siméant, « Régulariser les sans-papiers : face à quelles opinions publiques ? », *in* Pierre Bréchon (dir.), *La gouvernance de l'opinion publique*, Paris : L'Harmattan, 2003, p. 100.

doit alors « *repérer, autour d'un cas précis, le système des contraintes perçues et proclamées par les acteurs politiques* » car « *certains éléments de ces politiques publiques sont à la fois mis en œuvre par les gouvernements sous la pression d'une opinion publiquement manifestée ; mais également limités, au nom d'une autre opinion publique qu'il s'agit alors pour les gouvernants de mobiliser à l'appui de leur action.* »[130] Dans cette perspective, **l'analyse des sanctions et censures générées par le champ journalistique sur les aspects politiques de l'action publique se doit de reconstituer les calculs (invisibles dans le résultat final qu'est la prise de position ayant accédée aux médias), procédant de modes de raisonnement socialement produits, sur l'intérêt de suivre les sanctions et censures inhérentes à la configuration politique orientée vers les médias plutôt que celles liées à d'autres configurations de l'action publique.**

S'exposer aux sanctions et censures journalistiques, en investissant la configuration politique orientée vers les médias, revient à prendre de la distance (au moins provisoirement) avec les règles de toute forme de système symbolique relativement peu labile (idéologie, tradition intellectuelle, définition scientifique ou administrative d'un problème…), d'autant plus solidement structuré qu'il est socialement porté par une institution apte à peser sur les comportements individuels en distribuant des sanctions positives ou négatives (partis, secteur dominé par quelques groupes d'intérêt…). Dans cette logique, les prises de position politiques en matière de politiques publiques n'entretiennent qu'un rapport distendu au contenu substantiel des problèmes publics ou avec les intérêts de groupes constituant la base sociale de l'électorat du « décideur » politique. Elles sont davantage dépendantes du positionnement jugé stratégique par l'agent politique par rapport aux schèmes journalistiques[131]. **Également à l'opposé d'une conception *problem-solving* que d'une vision médiacratique de l'action publique, le modèle d'analyse proposé ici permet au contraire de rendre compte des logiques diverses, et même contradictoires, dans la production des décisions** : de la prise en compte des propriétés spécifiques du problème public auquel répond la politique publique à la pure instrumentalisation « politicienne » de ce problème. Une politique publique *problem-solving* est, dans ce cadre, un cas particulier (et même purement théorique), d'une décision où seuls les critères de sanction et de censure liés au problème sont pris en compte. Une décision « médiatique » est, à l'inverse, le produit de

---

[130] *Ibid.*, p. 100.

[131] Pour le dire avec les mots, un peu plus polémiques, d'Annie Collovald : « Un tel type de compétition politique ouvre sur un zapping programmatique incessant et sur des rhétoriques qui confinent au cynisme dès lors que la seule réalité sociale qui mérite d'être prise en charge et retraduite est celle qui occupe les "unes" des sondages ou de la presse, et les conversations en ville. Les sujets de société défendus le sont moins pour eux-mêmes (et pour les projets qu'ils véhiculent) que pour le bruit médiatique qu'ils vont déclencher et par lequel se fera la différence. » Annie Collovald, « Curieux "printemps de la démocratie"... », *Le Monde diplomatique*, mai 2007, p. 6.

prises de position où seules les sanctions et censures orientées vers les médias ont été prises en compte.

Ce modèle d'analyse relationnel et stratégiste de l'emprise cognitive du journalisme sur l'action publique donne toute sa place à une propriété importante de l'emprise du journalisme sur l'action publique : loin d'être un déterminisme constant, les « effets » de cadrage des médias sur les politiques publiques varient selon les circonstances, ou plus précisément, en fonction des conditions sociales de l'investissement (ou non) des agents politiques dans la configuration politique orientée vers les médias[132]. Ainsi, les décisions publiques s'expliquent autant par l'intérêt du professionnel de la politique (*i.e.* la gestion de sa carrière) que par l'intérêt des profanes (qui se réaliserait davantage par la fidélité idéologique des représentants politiques).

➢ **Encadré 3.4. Les « logiques » contradictoires des prises de position de Jacques Chirac sur l'ESB**

Les prises de position du président de la République, Jacques Chirac, ont beaucoup changé entre 1996 et 2000. D'abord distant par rapport à une conception sanitaire dramatisée du problème de la « vache folle », il en est ensuite un des hérauts. Souligner ces changements de direction n'a pas pour but de stigmatiser ce comportement politique mais d'en rendre raison. En d'autres termes, l'hypothèse est ici que cette inflexion sensible des prises de position présidentielles ne s'explique pas tant par une faiblesse de son locuteur mais par un changement du système de sanctions et censures dans lequel il est placé.

En 1996, le président de la République tient une position mesurée à propos de l'ESB, se refusant de tout céder à une lecture de la « vache folle » purement focalisée sur les risques pour la santé humaine. Marquant une distance avec l'inquiétude générale, qui structure notamment les cadrages journalistiques, il se refuse à considérer pour acquise l'hypothèse de la transmission à l'homme de l'ESB, comme l'indique par exemple cette déclaration rapportée dans une dépêche d'agence :

« "Rien ne nous indique qu'il y a transmission possible à l'homme (...) Laissons les experts travailler et se forger entre eux un jugement", a souligné le président français avant d'appeler à "revenir à la raison". »[133]

---

[132] Plus généralement, ce modèle de réalisation de « contraintes » symboliques, qui articule effets de sanction et effets de censure, est une façon de penser le rôle des idées dans l'analyse des politiques publiques. De ce point de vue, il partage la préoccupation des tenants de l'analyse cognitive des politiques publiques pour accorder toute leur importance aux idées, valeurs et croyances dans l'action publique. Mais il se distingue de cette façon de concevoir l'action publique par une conception moins déterministe de ces enjeux symboliques : ceux-ci ne fonctionnent pas comme des variables indépendantes (au sens où les « acteurs » sont mus par leurs croyances) mais comme le produit d'un jeu social complexe, à la fois stratégique et socialement produit. Sur une vision classique du rôle des idées dans l'action publique, voir Pierre Muller, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, 2000, vol. 50, n° 2, p. 189-208.

[133] Hélène Fontanaud, « Vache folle – L'Europe se montre solidaire », *Reuters*, 29 mars 1996 (18h12).

Signe de sa (relative) autonomie par rapport aux cadrages, et donc aux sanctions journalistiques, il pointe même la responsabilité de la « *presse folle* »[134] dans la mise en « crise » de ce problème. La logique sociale, qui conduit à prendre ses distances avec le jeu politique orienté vers les médias, dans un contexte de fort intérêt du champ journalistique pour cette question, peut sembler paradoxale. On la comprend si l'on saisit les différents réseaux de dépendances (et leur force relative) dans lesquels est, à ce moment-là, placé le chef de l'État. On trouve des traces de ces règles dans la prise de cette position présidentielle elle-même, rapportée dans la dépêche suivante :

AMIENS, 26 avril, Reuter - Jacques Chirac a révélé vendredi qu'il avait demandé au président de la Commission européenne, Jacques Santer, de réunir d'urgence des experts de la maladie de la vache folle afin de déterminer ses conséquences réelles.

Le chef de l'État a précisé, au cours d'un déplacement à Amiens, dans la Somme, qu'il avait fait cette demande lors du sommet sur la sécurité nucléaire la semaine dernière à Moscou.

"Il faut vraiment aujourd'hui que les experts prennent leurs responsabilités (...) Il faut demander aux scientifiques un effort pour apporter une réponse plus claire", a-t-il dit.

Il a souligné n'avoir "pas encore rencontré d'expert compétent affirmant qu'il y avait une transmission par la (consommation de) viande de la maladie de Creutzfeldt-Jakob" mais que le doute avait "créé une espèce d'affolement général", un "dérèglement psychologique sans preuve" dont pâtissent "un certain nombre de paysans et un nombre certain de travailleurs" des abattoirs.

"J'ai proposé au président de la Commission de réunir d'urgence et à huis clos les principaux experts au plus haut niveau scientifique" afin d'"appeler leur attention sur la nécessité de s'exprimer avec une très grande responsabilité", a-t-il dit.

Il a ajouté avoir demandé à Jacques Santer de déterminer "quelles sont les conséquences réelles économiques et sociales dans le domaine agro-alimentaire de cette situation".

« Vache folle-Chirac met les experts sur la sellette », *Reuters*, 26 avril 1996 (12h48)

Cet appel à des certitudes scientifiques pour fonder les décisions publiques est une façon de minimiser (ou, du moins, de conjurer) le risque pour les hommes. Cette prise de position se comprend dans la mesure où le président de la République met en balance ce « dérèglement psychologique sans preuve » avec les « conséquences réelles économiques et sociales dans le domaine agro-alimentaire de cette situation ». En d'autres termes, cette prise de position présidentielle vise à enrayer le mouvement de panique collective, la baisse de consommation de viande bovine et la perte de revenu pour les agents du secteur agroalimentaire qui en découlent. Elle se comprend donc dans la mesure où elle anticipe plutôt le système de sanctions et de censures généré par ce secteur d'action publique, dont on sait qu'il a joué un rôle important dans la carrière de Jacques Chirac, plutôt que celui lié à la configuration politique orientée vers les médias. De façon comparable, la participation à une réunion à l'initiative de John Major, destinée à envisager la levée de l'embargo[135], en contradiction avec les cadrages journalistiques du moment, semble suivre d'autres intérêts que la quête de popularité « médiatique ». On devine qu'elle est davantage dictée par les contraintes de rôle diplomatiques du président de la République, et notamment l'obligation d'entretenir des relations d'apparence cordiale avec les autres chefs d'État européens.

[134] *Ibid.*

[135] Marcel Scotto, « La Commission européenne refuse d'assouplir l'embargo relatif à "la vache folle" », *Le Monde*, 19 avril 1996, p. 3.

L'anticipation des sanctions et censures générées par le jeu politique orienté vers les médias n'est alors pas décisive en comparaison d'autres critères concurrents.

Relativement cohérentes en 1996 (au sens où plusieurs réseaux et raisons convergent dans une prise de position stable), les prises de position présidentielles s'inversent presque quatre ans plus tard, lors de la « crise » d'octobre-novembre 2000. Tandis qu'en 1996, le président de la République se distinguait, au sein du champ politique, par une vision du problème faisant une place plutôt réduite aux risques humains (par rapport à d'autres propriétés du problème), il se singularise maintenant en occupant l'une des positions les plus focalisées sur le seul risque sanitaire. Alors que les cadrages journalistiques sont à nouveau très anxiogènes, le président de la République intervient à plusieurs reprises pour demander l'interdiction des farines animales (en conseil des ministres, puis lors du salon international de l'Alimentation, le 25 octobre 2000, et surtout le 7 novembre dans une intervention télévisée exceptionnelle). La mise à distance des autres propriétés du problème, et donc des sanctions et censures produites par des catégories d'agents qui y ont intérêt, apparaît en creux dans les propos du chef de l'État, tels qu'ils sont rapportés par la presse :

« La gravité des développements récents de la crise de la vache folle m'amène à intervenir de nouveau pour rappeler les principes qui doivent guider notre action, les objectifs que nous devons nous fixer et les mesures qui doivent être prises. *Dans cette crise, aucun impératif ne peut être placé plus haut que l'exigence de la santé publique. Aucune autre considération ne saurait inspirer l'action des pouvoirs publics*. La confiance de nos concitoyens dans la sécurité de leurs aliments et des aliments de leurs enfants doit être rétablie. »

Éric Aeschimann et Éric Favereau, « Chirac-Jospin - le temps des vacheries », *Libération*, 8 novembre 2000
[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse]

Cette prise de parole présidentielle a beaucoup porté, tant dans le champ journalistique (multiples reprises et nombreux commentaires) que dans le champ politique (injonction décisive sur l'action du Premier ministre, mobilisation importante de la droite, création de commissions d'enquête parlementaire, etc.). C'est alors la prise en compte des sanctions et censures générées par le champ journalistique qui semblent décisives dans la production de la prise de position présidentielle.

Dans un nouveau contexte médiatique (reflux de l'intérêt journalistique pour la « vache folle ») et politique (pré-campagne pour l'élection de présidentielle de 2002), les prises de position de Jacques Chirac s'inversent à nouveau. Lors du salon de l'Agriculture 2001, il critique de façon très virulente de nouvelles mesures de précaution préconisées par l'AFSSA, comme le rapporte par exemple *Le Monde* :

Le président de la République a qualifié d'"irresponsable" l'avis de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments préconisant d'allonger la liste des organes ovins et caprins interdits à la consommation. Bernard Kouchner se dit "vivement surpris par la violence" de ces propos

Jean-Yves Nau, « Jacques Chirac dénonce les excès du principe de précaution », *Le Monde*, 20 février 2001, p. 6

Alors que l'intérêt journalistique pour la question de l'ESB est bien moins intense, la nécessité d'ajuster les prises de position aux règles symboliques générées dans la configuration politique orientée vers les médias pèse moins que d'obtenir le soutien des représentants du monde agricole, si bien que la déclaration de Jacques Chirac semble davantage être produite en fonction des sanctions et censures que ce groupe social peut générer.

Cette série de prises de position serait incompréhensible si l'on se bornait à en rapporter la versatilité aux propriétés (stables) du problème. Si le point de vue du président de la République change, c'est qu'il s'adresse, au gré des circonstances, à des publics aux intérêts et aux attentes différentes. Cherchant, au moyen de ses prises de position sur la « vache folle », le soutien de ces publics, il prend successivement en compte des systèmes de sanctions et de censures différents.

§2. *Agir en fonction des règles pratiques du champ journalistique*

L'investissement des agents politiques dans la configuration orientée vers les médias n'implique pas seulement de produire les prises de position politiques en fonction de règles cognitives générées par le champ journalistique ; il incite aussi à prendre en compte des règles pratiques liées au fonctionnement de cet espace social, qui ont été analysées dans le chapitre 2. **Ce ne sont pas seulement les orientations substantielles, le « contenu » ou le « fond », des décisions publiques qui intègrent les critères de faisabilité « médiatique » (*i.e.* les schèmes de leur réception dans le champ journalistique), mais aussi les modalités pratiques, historiques, de production de ces décisions qui peuvent être modifiées en fonction des exigences pratiques des stratégies d'accès aux médias.** Les sources d'information « *usent de moyens pour faciliter le travail des journalistes* »[136], et la mobilisation de ces moyens peut avoir des conséquences sur les façons d'agir en politique, et notamment sur les façons de produire des décisions publiques. Cette anticipation politique des règles pratiques du journalisme est à la fois stratégique et routinisée : stratégique, car nombreux sont les aspects de la pratique politique « rationnalisés » pour permettre un meilleur accès aux médias ; mais routinisée, parce que ce qui pouvait être conçu comme un ajustement conscient et calculé est souvent devenu une simple habitude, un savoir-faire acquis ou une routine organisationnelle, faisant oublier sa fonction d'accès aux médias, même si celle-ci reste toujours opérante. Cette prise en compte des conditions pratiques de fonctionnement du champ journalistique par les agents du champ politique qui développent des stratégies d'accès aux médias dans le cadre du jeu politique orienté vers les médias pèse (plus ou moins fortement) sur les interactions entre ces agents : les formes routinières, souvent

[136] Jean-Gustave Padioleau, « Systèmes d'interaction et rhétoriques journalistiques », *op. cit.*, p. 272.

objectivées (voire institutionnalisées)[137], de ces transactions au sein du champ politique, par lesquelles se produisent les prises de position, peuvent être remises en cause plus ou moins fortement. La déclinaison médias-centrée du *nomos* politique se caractérise par trois séries principales d'ajustements aux règles pratiques des activités journalistiques : la prise en charge (indirecte), par le déploiement de pratiques *ad hoc* nombreuses et coûteuses, des règles économiques structurant les pratiques journalistiques (A.), le rapprochement des temporalités des activités politiques vers le rythme du travail journalistique (B.) et la tendance (relative) au contournement des collectifs très institutionnalisés au profit d'une personnalisation des interactions politiques (C.).

A. *La prise en charge politique des coûts de l'information et le renchérissement des activités politiques*

Un des moyens les plus sûrs mis en place par les sources d'information, politiques ou non, pour favoriser leur accès aux médias est d'offrir aux journalistes une information peu coûteuse (en temps et en argent) à recueillir et mettre en forme. Pour ce faire, il s'agit de produire une information déjà mise en forme selon les formats journalistiques, et mise à disposition dans des conditions compatibles avec celles du travail journalistique. Dans la mesure où ces règles de format et les conditions matérielles du travail des journalistes sont très largement la conséquence du poids des logiques économiques dans le fonctionnement du champ journalistique, ce qui se traduit, comme on l'a vu, par une tendance à la minimisation des coûts de production de l'information et à la recherche de profits sur les deux marchés de l'audience et de la publicité, la stratégie des sources d'information consiste à prendre en charge les coûts d'une information. **Fournir aux journalistes une matière première peu coûteuse en temps et en argent consiste à opérer un premier travail de mise en forme en anticipant les formats journalistiques et à organiser la distribution de l'information de façon à la rendre la plus prévisible (ou routinière) possible pour réduire l'incertitude du travail journalistique.** Ce deuxième point a ainsi été observé par Jean Charron dans son étude sur les relations entre les parlementaires québécois et les journalistes :

> *« C'est (…) parce que la routine constitue une solution plutôt qu'un problème [pour les journalistes] que les sources politiques peuvent en tirer profit : les tactiques du politicien consistent à offrir une solution aux problèmes des journalistes, et cette solution sera d'autant plus attrayante pour les journalistes qu'elle tendra à faciliter leur travail, tout en créant une situation contrôlée, ordonnée et prévisible. (…) En offrant ainsi des solutions peu coûteuses aux*

[137] Michel Dobry explique qu'en conjoncture routinière, les transactions entre agents se caractérisent par un haut degré d'objectivation, c'est-à-dire qu'elles sont perçues comme externes et contraignantes, impersonnelles et allant de soit (« taken for granted »). Michel Dobry, *Sociologie des crises politiques, op. cit.,* p. 104.

journalistes, (…) les politiciens s'assurent d'accroître leur capacité de prévision des comportements des journalistes. »[138]

Les activités par lesquelles se fait la politique orientée vers les médias sont finalement peu variées et reviennent très régulièrement : conseil des ministres, séances au Parlement, visites, principales émissions de radio ou de télévision… Dans cette configuration, la pratique de la politique apparaît ainsi très ritualisée, structurée par quelques rendez-vous récurrents. Au-delà de cette prévisibilité structurelle du jeu politique, **les sources institutionnelles répondent souvent aux règles du travail journalistique en produisant des opérations de communication, des événements « clé en main », dont la couverture journalistique ne génère qu'un coût faible en argent et en temps : conférences de presse, colloques, sondages, dossiers de presse, visites sur le terrain (prises en charges par l'institution invitante), etc.** Si ces stratégies peuvent s'analyser comme un moyen pour les sources d'information politique de contrôler autant que faire se peut la transaction avec les journalistes, et donc la production des informations journalistiques, elles sont aussi – et c'est ce qui intéresse ici – une forme d'ajustement des pratiques politiques à l'abaissement des coûts de l'information journalistique.

L'anticipation des formats journalistiques pèse sur les textes (communiqués de presse[139], discours, etc.) mais aussi sur les cadres des interactions politiques et sur les compétences (oratoires, cognitives…) des agents politiques. **La fabrique des prises de position politiques orientées vers les médias peut ainsi se mouler dans les formats journalistiques** : il s'agit de faire court, et vite, de se montrer simplificateur et péremptoire, de « *personnaliser et dramatiser les enjeux, [de] négliger les causes et les origines historiques et structurelles des événements, [d']asseoir le discours sur un ou deux points majeurs, marqués si possible par la nouveauté, [de] créer dans certains cas un effet de surprise, d'inattendu, [de] donner un caractère événementiel au discours en l'associant à l'actualité immédiate, [de] rédiger des communiqués de presse qui épousent tout à fait le format du compte rendu journalistique (technique de la pyramide inversée, avec titre, lead, citations, etc.), [de] rechercher des formules-choc qui résument, de façon percutante, colorée et imagée, la position du gouvernement, du parti ou du politicien sur un dossier ou un enjeu complexe.* »[140] À cette règle de format s'articule une règle d'illustration. On l'a vu, l'information journalistique ne peut être qu'un discours abstrait : une source d'information aura d'autant plus de chance de rencontrer l'intérêt des journalistes qu'elle leur permettra de « faire des images ». **Pour alléger les coûts de la règle journalistique d'illustration, les agents politiques sont incités**

---

[138] Jean Charron, *La production de l'actualité. Une analyse stratégique des relations entre la presse parlementaire et les autorités politiques*, Québec : Éditions du Boréal, 1994, p. 113.

[139] Les communiqués de presse, pour être repris plus facilement par les journalistes, sont bâtis selon la même structure que les dépêches d'agence.

[140] Jean Charron, *La production de l'actualité*, *op. cit.*, p.59-60.

à se livrer à un travail de mise en scène d'eux-mêmes et de leurs discours apte à symboliser leurs prises de position. Ainsi pour annoncer une décision ou tout simplement donner à voir son intérêt pour un problème social, un ministre à tout intérêt à (faire) organiser un déplacement dans un lieu symbolisant le thème de l'annonce prévue. Cela permet aux photographes et journalistes reporter d'images d'illustrer la déclaration politique. Rendue plus conforme aux formats journalistiques, celle-ci a d'autant plus de chance de susciter un large écho dans le champ journalistique. Ce n'est ainsi sans doute pas un hasard si c'est à l'occasion d'une visite au salon international de l'Alimentation (Sial), à Villepinte, que le président de la République, Jacques Chirac énonce pour la première fois sa demande d'interdiction des farines animales, le mercredi 25 octobre 2000. Plus largement, la prise en charge politique de cette règle journalistique d'illustration se traduit par une mise en emblèmes des décisions publiques destinées à être largement médiatisées – notamment celles qui répondent à des problèmes « médiatiques ». Elles doivent, autant que faire se peut, s'énoncer avec des images. Dans cette logique, la seule publication d'un communiqué de presse est souvent une solution par défaut : si elle peut répondre à d'autres exigences pratiques[141], cette technologie ne permet pas de fournir aux journalistes des images et donc ne se prête guère à l'écriture d'un article qui lui serait entièrement consacré ou à la production d'un sujet de télévision ou de radio. À cette exception près, **la plupart des formes de prise de position, qui composent le registre des pratiques politiques d'accès aux médias**[142], **intègrent cette règle de l'illustration.** En donnant au moins à voir le locuteur en situation, lors d'un sommet international, d'une visite « sur le terrain », d'un colloque, d'une réunion politique ou d'un congrès ou au Parlement, prononcer ses *soundbites*, ces formes d'énonciation politique sont faites pour favoriser une reprise médiatique (même si, à force de routinisation, cette finalité n'apparaît plus comme telle). L'anticipation de cette règle journalistique d'illustration est très structurante dans la pratique des responsables politiques (c'est-à-dire ceux exposés au regard des médias, par opposition aux entourages qui demeurent dans les coulisses) ; elle renforce une propriété ancienne du travail politique qui est de reposer largement sur des activités de mise en scène[143]. Celle-ci suppose des compétences spécifiques (des savoir-faire oratoires et corporels) et un effort d'auto-surveillance permanente pour éviter une « gaffe » (c'est-à-dire un écart à la norme attendue) qui serait vite relayée dans les médias (contrôle de ses prises de position publiques, maîtrise de la vie privée…). **Mais c'est surtout en favorisant de nouvelles pratiques politiques *ad hoc*, et même le développement de tout un secteur professionnel spécialisé dans ce travail**

---

[141] Par exemple, prendre position très rapidement ou maîtriser, au mot près, la prise de parole.

[142] Cf. infra (section 1, §1).

[143] Jean-Louis Briquet, « Communiquer en actes », *op. cit.*, p. 16-26.

de mise en forme (la communication politique), que la règle médiatique d'illustration a le plus affecté les activités politiques. Le déploiement d'activités comme le *média training*[144] ou le conseil en communication, et le recours à des spécialistes du spectacle politique télévisé transforment l'économie de la pratique politique. **Fondée sur une division du travail accrue, l'entreprise politique est plus collective et onéreuse que jamais. Les responsables politiques élus sont amenés à partager la définition des projets et prises de position politiques avec un grand nombre de collaborateurs.** En devenant un élément d'une entreprise politique qui le dépasse, les responsables perdent la maîtrise en propre d'un processus de plus en plus complexe. En tant qu'acteur devant jouer un texte qu'il n'a pas lui-même conçu, il entretient en quelque sorte un rapport médiatisé au marché politique[145]. Cette évolution structurelle des marges de manœuvre associées aux rôles politiques s'accompagne d'une évolution externe. Le travail de mise en forme de l'action politique, à des fin de médiatisation, requiert de telles ressources (notamment financières, mais aussi culturelles) qu'elle rend plus difficile l'accès à la pratique politique. En ce sens, alors que la mise en scène politique vise à rapprocher (symboliquement) les responsables politiques du public, les activités (invisibles) qui la rendent possible tendent au contraire à renforcer l'autonomie et le renfermement du champ politique.

B. La compétition politique prise dans le rythme de l'actualité

Les analyses (plus ou moins médiacratiques) de ce que les médias font à l'action publique insistent souvent sur le *hiatus* entre le temps court de l'information médiatique et de la communication politique et le temps long nécessaire à un processus de *policy-making* démocratique[146]. Si cet enjeu matériel du rapport médias / politiques publiques est important, il est cependant nécessaire de le préciser davantage car ce niveau de généralité ne permet guère de comprendre ce qui se joue dans la pratique. En fait, **la temporalité des activités journalistiques touche les pratiques politiques – en tant que condition de possibilité de l'accès aux médias – selon une double modalité.** Il faut distinguer deux phénomènes qui

---

[144] Il s'agit de séance d'entraînement avec un journaliste pour répondre à ses questions dans les formats de l'interview (réponses courtes, registre de vocabulaire peu spécialisé, etc.).

[145] Sur le rôle des divers conseillers qui façonnent les prises de position des ministres, mais aussi leurs catégories de perception, voir infra chapitre 4 (section 1, §2).

[146] Par exemple, dans son article de synthèse, John Street note qu' « *un des aspects de la colonisation [des activités politiques par les logiques de la communication médiatique] est la façon dont l'horizon temporel des médias usurpe celui de la politique. Ce dernier est nécessairement plus long, pour permettre la délibération et la production du consensus ; le premier en vue de l'instantané et l'immédiat. Une nouvelle n'est pas une nouvelle si votre concurrent l'a déjà rapportée ; le développement technologique des médias d'information permet de plus en plus de transmettre du son et des images en direct, quand ils surviennent, où qu'ils surviennent. (…) Cette tension entre les conceptions politique et médiatique du temps se résout dans le processus de colonisation par lequel le second s'impose au premier.* » John Street, « Politics Lost, Politics Transformed, Politics Colonised ? Theories of the Impact of Mass Media », *Political Studies Review*, 2005 (3), p. 27.

pèsent de façons liées mais différentes sur les pratiques d'accès aux médias : **le rythme matériel de fabrication de l'information et la durée de vie des informations.** Le rythme objectif qu'impose au jeu politique le fonctionnement du champ journalistique, c'est-à-dire très largement le cycle de vie court des prises de position politiques, n'est pas un phénomène abstrait. Sa réalisation est le produit des interactions quotidiennes et stratégiques entre journalistes et agents du champ politique. Mais celles-ci produisent un phénomène plus structurel, dont les effets se font sentir sur le long terme.

L'urgence prêtée au journalisme est d'abord celle de sa pratique quotidienne. Celle-ci est en effet très structurée d'un point de vue temporel. On l'a vu, le rythme de fonctionnement du champ journalistique est scandé par quelques institutions : les horaires de diffusion des journaux audiovisuels (les tranches d'information matinales des radios nationales, les JT de 13h, 20h et de deuxième partie de soirée…) ou des bouclages (dans la soirée pour la plupart des quotidiens[147]). Ce sont autant d'échéances qui organisent la pratique journalistique et ses représentations d'autant plus fortement que les progrès technologiques (les fils des agences, les moyens de transmission en direct, Internet, etc.) facilitent la rapidité du travail et en font une nécessité évidente. **Le fonctionnement du champ journalistique a ainsi institué un rythme objectif de fabrication de l'information qui contraint les journalistes, mais aussi les agents sociaux qui sont leurs sources d'information.**

Ce rythme s'impose notamment aux prises de position politiques. En raison du cycle de vie très court des informations (les nouvelles du journal de 13h ayant une moindre valeur à 20h), **les prises de position politiques, en tant que réaction au problème mis à l'agenda par le champ journalistique, doivent une partie de leur efficacité à la rapidité de leur production.** L'information médiatique se renouvelle en effet très vite :

> *« Les journalistes travaillent dans un horizon quotidien ; c'est tous les jours qu'ils doivent trouver leurs nouvelles. Cette division du temps en séquences quotidiennes affecte les critères de sélection des nouvelles, puisque la valeur journalistique d'une information ou d'un événement est établie en comparaison avec les autres informations ou événements du jour. Ce qui, hier, pouvait faire l'objet d'une nouvelle sera, aujourd'hui, déclassé par une autre plus intéressante. »*[148]

Pour bien jouer le jeu politique orienté vers les médias, les agents politiques ont ainsi intérêt à suivre le rythme de l'actualité journalistique. **Ils doivent prendre en compte la succession incessante des faits et dossiers prioritaires, même si ce rythme de discussion sociale d'un problème public n'est guère compatible avec une temporalité politique**

---

[147] En 2004, deux titres aux moyens financiers limités, *l'Humanité* et *la Croix*, faisaient leur bouclage à 16h30 afin de réduire les coûts d'impression et de portage.

[148] Jean Charron, *La production de l'actualité*, *op. cit.*, p. 130.

fondée sur une hiérarchie plus stable des priorités[149]. Ainsi, le principe de vision et division nouveau / dépassé, très prégnant dans les jugements journalistiques, tend à devenir un argument politique[150]. C'est le cas, par exemple, lorsqu'un député d'opposition critique l'action du Premier ministre à propos de la gestion du problème de l'ESB en arguant qu'« *il n'a apporté aucune réponse nouvelle par rapport à ce que nous savions déjà* »[151]. Mais surtout, la configuration politique orientée vers les médias contraint les agents politiques à être dans l'actualité de jour. Les incitations sont fortes à ajuster les prises de position à la temporalité de l'actualité médiatique et à agir en « temps réel ». Le temps de préparation des déclarations publiques est limité car la réaction politique doit être rapide pour être efficace selon les règles de fonctionnement du champ journalistique. La déclaration par laquelle le président de la République appelle, le 7 novembre 2000, à l'interdiction des farines animales est exemplaire de cette prise en compte des rythmes journalistiques (cf. encadré 3.5). Elle a été enregistrée et diffusée en fin de matinée afin d'être diffusée dans les journaux de 13h. Ce faisant, elle permet de prendre de vitesse les déclarations que le Premier ministre ne manquera pas de faire à l'Assemblée nationale en début d'après-midi et qui, elles, seront publicisées dans les journaux du soir. La prise en compte du temps journalistique, pour des raisons stratégiques, peut ainsi paraître plus importante que de prendre le temps de préparer en détails les prises de position. Dominique Marchetti a bien pointé ce phénomène :

> *« Le champ journalistique produit (…) des effets de temporalité sur les autres univers sociaux. Le champ politique est l'un des plus exposés à cette contrainte d'un cycle de production très court. C'est pourquoi, les responsables politiques se plaignent parfois de ne pas avoir suffisamment la maîtrise de l'agenda et d'agir sous la "pression médiatique" ou celle de "l'opinion publique" : réclamer des mesures, une intervention pour aider quelqu'un, etc.* »[152]

L'efficacité politique, selon les règles générées par la configuration orientée vers les médias, repose sur la quasi-immédiateté des réactions. L'incitation à se caler sur le rythme des journaux télévisés et des bouclages fonctionne, pour les agents du champ politique, comme un impératif de réactivité. Bousculant les rythmes du champ politique (par exemple

---

[149] Le conseiller en communication de Nicolas Sarkozy parle même de « blitzkrieg » : la communication politique ne peut souffrir de délais. « L'info est valable le jour J, à J+2 c'est grillé », dit-il (cité dans Emmanuelle Anizon et Juliette Bénabent, « Raffarin. La machine à communiquer », *Télérama*, n° 2783, 7 mai 2003, p.16). Cette sentence semble un peu exagérée mais peu importe ici que l'agenda journalistique se renouvelle un peu moins vite, puisque ce sont les représentations que s'en font ces agents qui pèsent sur les comportements politiques.

[150] L'efficacité politique (dans une configuration orientée vers les médias) de cette catégorie de jugement dépolitisée tient largement à « l'amnésie permanente » qui caractérise, selon Pierre Bourdieu, la pratique journalistique : les conditions de fabrication de l'information journalistique sont telles qu'il est très difficile pour les journalistes de mettre en perspective les faits du jour par une histoire ancienne. Le rappel de précédents, pour relativiser une stratégie de présentation politique fondée sur l'effet de nouveauté, est ainsi relativement rare. Pierre Bourdieu, « L'emprise du journalisme », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 101-102, 1994, p 5.

[151] Jean-Michel Bezat, « "Un pouvoir faible s'abrite derrière l'avis des experts" », *Le Monde*, 9 novembre 2000, p. 9.

[152] Dominique Marchetti, « Les sous-champs spécialisés du journalisme », *Réseaux*, 2002, n° 111, p. 48.

celui de la délibération collective, qu'elle soit partisane ou parlementaire), celui-ci est vécu comme une pression de l'urgence. Cette urgence apparaît par exemple dans le bref discours d'hommage fait par le Premier ministre à l'occasion du pot de départ d'un conseiller chargé de préparer les discours sectoriels. Décrivant, sur le mode de l'éloge, les pratiques de son conseiller, il insiste sur la difficulté d'être « *"en bout de chaîne" dans le long processus qui aboutit à un discours : tout le retard pris en amont se répercutait sur le travail de Philippe ; c'est ainsi qu'il a dû terminer nombre de projets de discours en réunion de cabinet, dans les trains, dans les avions…* »[153]

La pression qui résulte de la prise en compte de la temporalité du champ journalistique est d'autant plus structurante dans le fonctionnement du champ politique que l'urgence « médiatique » se retrouve en quelque sorte institutionnalisée. Tous les moyens que se donnent les agents politiques et leurs entourages ont pour effet de routiniser et de naturaliser cette règle. Parmi ces moyens, les gouvernants disposent d'une panoplie d'instruments permettant d'agir publiquement en s'adaptant au temps médiatique : la mise en place d'une communication de « crise » (avec la publication régulière de communiqués de presse ou l'organisation de conférences de presse rendues spectaculaires par leur gravité), l'annonce d'un plan d'urgence ou la visite ostentatoire d'un site emblématique (qui peut être assez rapidement organisée) sont autant de façons de signifier l'action d'un responsable politique sans devoir passer par des mois de préparation de cette action. Les moyens d'apprivoiser les règles temporelles générées par le champ journalistique sont aussi incorporés de façon plus diffuse dans les modalités de l'action politique. **L'accès aux médias suppose par exemple une très grande disponibilité, tant pour les représentants politiques que pour leur entourage.** Ayant peu temps pour préparer leurs sujets, les journalistes (du moins, ceux des médias généralistes) comptent sur des sources d'information (quasi) immédiatement disponibles. Les agents politiques jouant de l'accès aux médias doivent le plus souvent accepter cette règle, sous peine de ne plus intéresser les journalistes après l'heure fatidique[154]. Un ministre doit ainsi accepter d'être interviewé, et être « performant », à partir de 7h du matin sur les grandes radios nationales jusqu'aux tranches d'information de deuxième partie de soirée (22h/23h) en passant par les journaux de 13h et 20h. Ses conseillers en communication doivent aussi se montrer très disponibles. Celui de Lionel Jospin, lorsqu'il était Premier ministre, conclut ainsi une courte note sur la préparation d'une interview écrite par un « *je suis joignable dimanche et je serai évidemment à*

---

[153] Archives nationales, 20030511 art 3.

[154] Cette règle pèse différemment selon la position dans le champ politique : les journalistes accordent de la valeur et donc de l'intérêt à la prise de position du Premier ministre ou du président de la République, même si elle survient trop tard pour passer au prochain journal télévisé, mais ils n'en font sans doute pas de même pour un simple député.

Matignon lundi »[155] qui donne bien à voir le rythme de travail qui prévaut pour ce rôle politique. **L'accès aux médias est un travail d'autant plus chronophage que les sollicitations des journalistes sont rarement isolées.** Les modalités de la concurrence journalistique sont telles que si un journaliste est intéressé par les déclarations d'un homme politique, il y a toutes chances que de nombreux autres journalistes le soient aussi. Comme le note Dominique Marchetti, « *une personne interviewée par un journaliste important peut ainsi être assaillie de questions par les concurrents, de sorte qu'elle soit contrainte à donner plusieurs interviews qui sont diffusées ou reproduites le même jour* »[156]. **Pour les agents les plus exposés, l'investissement dans le jeu politique orienté vers les médias peut ainsi devenir paralysant : un temps très important est alors consacré à répondre aux sollicitations des journalistes.** La pression et le sentiment d'urgence générés par la multiplication des sollicitations des journalistes ne sont toutefois pas nécessairement vécus sur le mode de la contrainte. De façon homologue aux journalistes, les agents du champ politique peuvent entretenir un rapport enchanté à ce rythme de travail, vécu sur le mode de l'exaltation plutôt que sur celui de la frustration (de ne pas avoir le temps de bien faire, par exemple). Cette exaltation transparaît par exemple dans les premières lignes du chapitre que Jean Glavany consacre au « drame de la "vache folle" » dans le récit qu'il fait de son expérience ministérielle :

> *« Bien sûr, cette crise fut angoissante, éreintante à bien des égards. J'ai évidemment traversé des périodes difficiles et éprouvantes, mais je dois confesser qu'en même temps, pour reprendre une expression utilisée par les militants, je n'aurais "laissé ma place pour rien au monde".*
> *Jamais durant cette période, je n'ai espéré ou rêvé une minute échapper aux difficultés que j'affrontais. Au contraire, l'avalanche de problèmes à régler et de réponse à apporter me galvanisait.* »[157]

L'urgence qu'impose – en partie – à la pratique politique l'investissement dans la configuration orientée vers les médias peut ainsi rencontrer les dispositions de certains agents du champ politique. Il reste que, s'il ne s'agit pas d'une « contrainte » mécanique, puisqu'elle repose largement sur la prise en compte stratégique par les agents des règles du jeu propres à la configuration médiatique, davantage que la soumission à une force exogène, le transfert de l'urgence propre aux fractions dominantes du champ journalistique à certains agents du champ politique est une propriété importante de l'emprise du journalisme sur l'action publique.

Il faut encore préciser que le champ politique, même lorsqu'il fonctionne selon la configuration orientée vers les médias, n'est jamais complètement soumis au temps

---

[155] Archives nationales, 0020050298 art 4.
[156] Dominique Marchetti, *Contribution à une sociologie des transformations du champ journalistique*, *op. cit.*, p. 418.
[157] Jean Glavany, *Politique folle*, *op. cit.*, p. 107-108.

journalistique. **Les agents politiques, au contraire, développent de nombreuses stratégies pour préserver l'autonomie de leur rythme de travail par rapport aux attentes des journalistes.** Une des manières les plus évidentes de réduire la pression médiatique est de ne pas répondre à toutes les sollicitations journalistiques. Il n'est ainsi pas rare que les agents politiques les plus importants, c'est-à-dire à la fois ceux qui intéressent le plus les journalistes et qui, par là-même ont le moins à perdre à ne pas rendre service à tous les journalistes, sélectionnent de façon drastique les journalistes auprès desquels ils communiquent. En général, ce « *cercle restreint de journalistes "élus"* »[158] favorise les médias les plus influents (ceux à forte diffusion et/ou à forte légitimité interne), notamment *Le Monde*, *Libération*, *Le Figaro*, *Les Échos* et *l'AFP*, au détriment de la presse professionnelle ou la presse régionale[159]. Une autre manière de se défaire de la règle temporelle générée par le champ journalistique consiste à la retourner contre les journalistes eux-mêmes. **Plutôt que de faire leur la règle de temps qui pèse sur les journalistes, il s'agit de s'appuyer sur celle-ci pour développer des stratégies d'accès aux médias qui favorisent les sources d'informations. La grande prévisibilité du travail journalistique, très routinisé, permet de construire des stratégies.**

> *« Cette ressource peut être utilisée de deux façons différentes, soit pour alléger le poids des contraintes des journalistes, soit au contraire pour augmenter ce poids. Informer à l'avance les journalistes du déroulement d'un événement prévisible est un moyen de faciliter leur travail et l'allocation de leurs ressources. C'est un moyen d'alléger le poids des contraintes (liées au temps) des journalistes et ainsi d'influencer leurs choix en faisant en sorte que l'événement sera inscrit à leur ordre du jour. Le politicien peut aussi chercher à augmenter le poids des contraintes liées au temps, de façon à enfermer les journalistes dans un comportement déterminé. Un gouvernement peut, par exemple, multiplier les événements officiels prévisibles pour occuper les journalistes, de sorte que ceux-ci n'aient pas de temps à consacrer à des dossiers que le gouvernement veut garder dans l'ombre. Il peut aussi choisir de rendre publique telle information à la dernière minute de façon à ce que les journalistes ne puissent que transmettre l'information intégralement, sans pouvoir exercer quelque vérification ou quelque forme d'analyse que ce soit. »*[160]

Ainsi, **plutôt que de « subir » les sollicitations journalistiques, les agents politiques tentent généralement d'être à leur initiative.** Dans les fractions du champ politique où la communication est la plus professionnalisée, elle donne lieu à une véritable planification : les prises de position politiques sont programmées aux moments présumés les plus favorables, en fonction de ce que les agents du champ politique connaissent du calendrier

---

[158] Dominique Marine, « Le "on" et le "off" ou les fausses confidences », *in* Alain Accardo (dir.) *Journalistes au quotidien. Outils pour une socioanalyse des pratiques journalistiques*, Bordeaux : Le Mascaret, 1995, p. 239.

[159] Pour une analyse plus détaillée des stratégies politiques de sélection des journalistes, voir Jean Charron, *La production de l'actualité*, *op. cit.*, p.149-155.

[160] Jean Charron, *La production de l'actualité*, *op. cit.*, p. 131.

journalistique[161]. Cela permet notamment de jouer sur la prévisibilité des événements. Il est ainsi possible d'annoncer, plus ou moins officiellement, une prise de position politique importante (par exemple en planifiant une visite importante), que les journalistes ne manqueront pas de couvrir. Il s'agit alors de créer un événement à fort potentiel médiatique. Pour s'ajuster à la règle 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…). Mais à l'inverse, la communication politique peut jouer de la surprise. Il s'agit alors de procéder à une annonce impromptue, qui prend au dépourvu les journalistes : n'ayant que peu de temps pour travailler autour de cette prise de position, les journalistes ne peuvent guère que reprendre l'information sur un mode descriptif. Du point de vue des agents politiques, ce type de stratégie favorise les reprises dans un sens proche de l'intention des émetteurs. La déclaration présidentielle du 7 novembre 2000 (encadré 3.5.), faite à quelques minutes du journal télévisé de 13h, a ainsi maximisé son impact.

Il reste que, si les agents politiques parviennent à faire une ressource de la règle temporelle des journalistes, dans leurs luttes d'associés-rivaux pour la coproduction de l'information, la prise en compte même de cette temporalité, même si elle n'est pas complètement subie, est une forme de prise en compte de règles exogènes dans la pratique.

➢ **Encadré 3.5. Les enjeux temporels de l'intervention présidentielle du 7 novembre 2000**

Le compte rendu, publié dans *Le Monde*, de la déclaration présidentielle du 7 novembre 2000, au cours de laquelle Jacques Chirac enjoint le gouvernement d'interdire sur le champ les farines de viande et d'os, contient des informations très intéressantes sur les enjeux temporels de cette prise de position. Les éléments factuels qu'il rapporte illustrent bien les analyses de la prise en compte par l'équipe présidentielle des règles temporelles de la pratique journalistique. D'abord, la réitération d'une prise de position déjà énoncée une dizaine de jours avant montre la brève durée de vie de celle-ci. S'il est nécessaire d'intervenir une seconde fois, dans une forme plus solennelle (donc mieux faite pour rencontrer l'intérêt des journalistes), c'est que l'efficacité politique de la prise de position du 25 octobre a déjà disparu. Le cycle de vie rapide des nouvelles a apporté de nombreux développements depuis cette déclaration : dépassée par ces développements, celle-ci est devenue obsolète. La stratégie de communication qui consiste à refaire une prise de position déjà énoncée revient donc à prendre acte du rythme médiatique de vie des discours politiques.

Ensuite, la rapidité de réalisation matérielle de la déclaration est une seconde forme de prise en compte de la temporalité journalistique. L'intervention, diffusée à midi, est préparée

[161] Pour l'analyse d'un plan de communication du cabinet du Premier ministre, voir chapitre 4 (section 1, §2).

dans la matinée (organisation du pool de caméras et de micros). L'objectif est clairement de faire l'ouverture des journaux de 13h. Cela permet de donner une grande visibilité à cette prise de position, de prendre de court l'intervention très probable du Premier ministre en début d'après-midi lors de la séance des questions d'actualité, à l'Assemblée. Le message présidentiel est d'autant plus efficace que, diffusé moins d'une heure avant le journal, il ne permet guère aux journalistes de recueillir des réactions critiques ou de préparer une analyse critique (par exemple une mise en perspective qui insisterait sur l'absence de nouveauté de cette prise de position ou sur les difficultés de mise en œuvre de la décision annoncée).

Enfin, cette prise de position prend en compte la temporalité du champ journalistique en annonçant une décision rapide, si ce n'est immédiate. Occultant (ce qui lui sera beaucoup reproché) le temps nécessaire à la préparation de la décision (expertise scientifique, résolution des difficultés de mise en œuvre), le président de la République en appelle a une décision « sans attendre ». Cette immédiateté est doublement conforme aux attentes du champ journalistique. D'une part, elle correspond parfaitement aux représentations journalistiques du problème où prévaut la gravité de celui-ci. D'autre part, elle anticipe le fait que l'attention journalistique sera passée, quelques jours plus tard, à d'autres problèmes et que, si l'annonce intervient de façon décalée, elle se condamne à un moindre effet. Pour le dire autrement, c'est ce jour, paroxysme de la « crise », c'est-à-dire de l'attention du champ journalistique pour le problème de la « vache folle », que le président de la République se doit d'intervenir, s'il souhaite maximiser son efficacité. En un sens, le contenu de la prise de position (sa pertinence, sa crédibilité) importe moins que la justesse de son *timing*.

LE PRÉSIDENT de la République n'a pas mis très longtemps à mesurer l'ampleur et la gravité du sujet. Dès lundi, constatant la montée de l'inquiétude populaire, les décisions spectaculaires de plusieurs dizaines de maires interdisant la consommation de bœuf dans les cantines scolaires et les difficultés du gouvernement pour répondre de façon cohérente et nette à cette inquiétude, Jacques Chirac a décidé d'intervenir.

Le chef de l'État l'avait déjà fait, le 25 octobre, lors de la réunion du conseil des ministres, puis au SIAL (Salon international de l'alimentation), en réclamant "l'interdiction des farines animales" et l'instauration d'un "test de dépistage systématique" sur les troupeaux bovins. Mais *ses conseillers ont vite jugé que ces interventions n'avaient pas eu l'impact désiré auprès des Français*. L'intervention en conseil des ministres est souvent perçue comme trop politicienne, et le public du SIA est avant tout composé de professionnels.

La montée médiatique de la crise de la vache folle, ces deux dernières semaines, a donc été regardée avec attention. Et le visionnage, par plusieurs membres de l'équipe présidentielle, d'un reportage de M6, le 6 novembre, montrant non seulement le cas d'un jeune homme atteint de la maladie de Creutzfeldt-Jakob, mais aussi les errements des pouvoirs publics dans l'affaire de la vache folle, a achevé de convaincre l'Élysée qu'une intervention du chef de l'État serait, cette fois, entendue et remarquée. Plusieurs réunions ont été organisées avec des scientifiques; l'ancienne ministre de l'environnement, Corinne Lepage, a apporté ses conseils politiques et techniques. Coups de fil, petit déjeuner politique, rendez-vous du week-end ont suffi pour mettre au point, avec les chefs de l'opposition, le relais concerté des propos du chef de l'État et la mise en cause du gouvernement, accusé de trop tarder à prendre une décision.

DEVANCER LIONEL JOSPIN

Mardi matin, très discrètement, l'Élysée a donc constitué un pool de caméramen de télévision et de techniciens radio pour enregistrer, à l'Élysée, une allocution solennelle destinée à être diffusée dès les journaux télévisés de 13 heures et, surtout, à devancer toute annonce ou réponse de Lionel Jospin, l'après-midi même, à l'Assemblée nationale. "La gravité des développements récents de la crise de la vache folle m'amène à intervenir de nouveau pour rappeler les principes qui doivent guider notre action, les objectifs que nous devons nous fixer et les mesures qui doivent être prises, a donc commencé le président. Les principes sont clairs. Dans cette crise, aucun impératif ne peut être placé plus haut que l'exigence de la santé publique. Aucune autre considération ne saurait inspirer l'action des pouvoirs publics. La confiance de nos concitoyens dans la sécurité de leurs aliments et des aliments de leurs enfants doit être rétablie."

Recevant depuis plusieurs mois des représentants d'associations d'éleveurs catastrophés par l'effondrement prévisible de leur activité et qui viennent chercher un soutien auprès du président – et ancien ministre de l'agriculture –, M. Chirac a insisté : "L'avenir lui-même de la filière bovine est entièrement subordonné à la réponse qui sera apportée à cet impératif majeur de santé publique." Puis, prenant date à l'intention d'un gouvernement jugé trop lent dans ses décisions, le président a lancé : "Les objectifs, je les ai indiqués il y a maintenant quinze jours. Nous devons *sans retard* interdire les farines animales et prendre le cap du dépistage systématique de la maladie, afin de limiter, autant qu'il est techniquement possible, les risques de contamination."

"S'agissant des farines animales, une expertise a été à juste titre demandée à l'Agence de sécurité alimentaire. J'estime pour ma part que, *sans attendre les résultats de cette expertise, il faut suspendre l'utilisation de ces farines dans tous les élevages en attendant de prendre une décision définitive, au vu des dires d'experts*." Enfin, afin de ne pas être accusé d'alimenter une psychose qu'il dénonçait lui-même il y a quelques années, le président a ajouté : "Mes chers compatriotes, je comprends parfaitement vos inquiétudes, mais il ne faut pas céder à des peurs irrationnelles. Nous devons sortir au plus vite de cette crise, et nous pouvons le faire en appliquant de la manière la plus rigoureuse le principe de précaution."

Raphaëlle Bacqué, « Jacques Chirac met en cause le gouvernement en rappelant ses propos du 25 octobre », *Le Monde*, 9 novembre 2000, p. 9

Les conditions de fonctionnement du champ journalistique génèrent une urgence que les agents politiques, pris dans des stratégies d'accès aux médias, ont intérêt à faire leur. Comme le dit Anne-Marie Gingras :

> *« Le rythme rapide imprimé à l'actualité politique par les médias audiovisuels, et particulièrement la télévision, conduit à une certaine réduction du temps et de l'espace politiques, phénomène auquel se prêtent les personnalités publiques parce que les avantages reliés à la vitesse d'action l'emportent sur les inconvénients. »*[162]

La prise en compte des temporalités du champ journalistique dans les pratiques politiques n'est évidemment pas constante. Si elle est particulièrement puissante lors des périodes de forte médiatisation du problème de la « vache folle », elle est la plupart du temps en concurrence avec d'autres logiques temporelles, comme par exemple celles de la préparation administrative des décisions ou de la délibération partisane. Ainsi, elle pèse sur les pratiques politiques, mais de façon intermittente, ou, pour mieux dire, réfractée par d'autres logiques. Comme pour les règles symboliques, **les règles pratiques de la temporalité journalistique sont un principe structurant de la fabrique des décisions politiques en tension avec d'autres temporalités.**

C. *La tendance au contournement des institutions collectives*

L'ajustement des activités politiques au fonctionnement des médias prend une troisième forme, plus organisationnelle : la tendance, pour les leaders politiques, à prendre quelque distance avec des institutions collectives, où les comportements dépendent d'une discipline collective, pour bâtir leur entreprise sur un entourage plus

[162] Anne-Marie Gingras, « L'impact des communications sur les pratiques politiques », *Hermès*, n° 17-18 (1995), p. 41.

proche, où les relations sont plus informelles et fondées sur un principe de loyauté. En d'autres termes, dans la configuration politique orientée vers les médias, les partis politiques, le Parlement ou le gouvernement semblent moins contraindre des agents investissant dans une stratégie plus individuelle, fondée notamment sur l'accès aux médias. Il est délicat de faire de la médiatisation du politique la variable indépendante expliquant cette prise de distance avec les institutions. Elle semble plutôt en être à la fois la conséquence et la cause[163], ou, plus exactement, pour le dire de façon plus relationnelle que déterministe, elle est à la fois un ajustement organisationnel destiné à faciliter l'accès aux médias et une condition de possibilité (parmi d'autres facteurs) de la médiatisation de la politique selon les schèmes actuels (personnalisation, etc.). Ces deux mécanismes se renforçant mutuellement, il est plus pertinent de concevoir l'affaiblissement des institutions collectives (en tant qu'elles sont régulatrices des stratégies politiques) comme une propriété de la configuration politique orientée vers les médias.

La tendance à la prise de distance avec les instances de délibération collective, et leur mode de production ecclésial[164], peut être vue comme le produit de la prise en compte de plusieurs règles de fonctionnement du champ journalistique. **Elle répond d'abord à la personnalisation de la politique dans les représentations médiatiques. Elle est aussi une façon de se conformer à la temporalité du champ journalistique : un mode de fonctionnement plus collectif et procédural exige du temps, et conduit à agir à contretemps (médiatique).** Mais elle est surtout une façon de prendre en compte la forte dimension stratégique du jeu politique orienté vers les médias. La mise à distance des collectifs est en effet le produit de la création d'un monopole de diffusion de l'information par quelques personnes afin de maîtriser au mieux le message émis. En restreignant les prises de parole au sein d'une même institution, le risque est limité de générer des prises de position divergentes qui pourraient permettre aux journalistes de construire une représentation critique de l'action politique. **Pour s'assurer de l'homogénéité des prises de position, l'accès aux médias est réservé à quelques leaders, aidés par un entourage « invisible » et choisi pour sa loyauté.** L'interdiction faite, sans doute par le Premier ministre, à la secrétaire d'État à la Santé, Dominique Gillot, de s'exprimer publiquement sur le problème de l'ESB après avoir pris le 7 novembre 2000 une position en contradiction avec la ligne de communication du gouvernement, et la monopolisation de l'accès aux médias, sur

---

[163] Sur les évolutions institutionnelles du champ politique comme conditions de possibilité de la généralisation des stratégies politiques d'accès aux médias, cf. infra (section 3, §1).

[164] Dans ce mode de production des prises de position politiques, « les propositions (motion, plates-formes, programmes…) sont immédiatement soumis à l'approbation d'un groupe et ne peuvent donc être imposées que par des professionnels capables de manipuler à la fois des idées et des groupes ». Pierre Bourdieu, « La représentation politique », *op. cit.*, p. 226.

cette question, par Jean Glavany et Lionel Jospin, est moins l'imposition du point de vue d'une institution (le gouvernement), au sens où elle serait le produit d'une délibération collective de tous les agents de cette institution, que la réussite de quelques agents dominants de cette institution à s'arroger le droit de parler dans les médias au nom de l'institution tout entière alors même que la prise de position est élaborée davantage dans l'entourage de ces leaders.

Dans la mesure où le jeu politique orienté vers les médias requiert un fort investissement dans l'élaboration stratégique des prises de production, la configuration politique prend une double propriété. Premièrement, elle se caractérise par la domination d'agents généralistes. Ceux-ci disposent des ressources les plus nécessaires pour réussir dans cet enjeu stratégique, c'est-à-dire la capacité à « lire » le jeu politique orienté vers les médias (*i.e.* percevoir les prises de position existantes et les lacunes structurales[165] qu'elles génèrent) et à concevoir les prises de position qui seront bien reçues en fonction de ce jeu. Ce sont en effet « *les acteurs dont les compétences, les ressources et la légitimité leur permettent de "traduire" (au sens de Michel Callon) des connaissances, des savoirs, des registres de légitimité entre des univers organisationnels ou sociaux qui doivent ou désirent travailler ensemble mais ne recourent pas aux mêmes registres d'intelligibilité. (…) Le travail réalisé par un généraliste sur les idées et les valeurs cache bien souvent des tensions entre institutions cherchant à préserver des positions et un certain contrôle de la situation. Il est bien souvent au cœur d'une lutte de classements dont le principal objectif est de défendre des intérêts collectifs.* »[166] Ces agents sont les plus aptes à lutter au moyen des catégories des journalistes généralistes, qu'ils ont intérêt à prendre en compte lors de la mise en « crise » d'un problème social médiatisé. Cette capacité à « formater » et « performer » les prises de position en fonction des publics visés, et donc de systèmes de sanctions et de censures variables, exige des compétences généralistes de mise en forme (compétences rhétoriques, savoirs généralistes, etc.) plus qu'une expertise spécialisée (en économie, en droit, en science, etc.). **Ces exigences du jeu politique orienté vers les médias sont remplies par la mise en place d'une forme d'organisation du travail politique plus individualisée, prenant la forme d'une équipe resserrée autour d'un leader.** La production des prises de position repose ainsi largement sur des interactions plus directes et informelles entre un porte-parole entrepreneur et son entourage, dont le destin est solidaire de celui du

---

[165] Dans sa sociologie du champ littéraire, Pierre Bourdieu désigne ainsi les prises de position qui « existent à l'état potentiel au sein du système des possibles déjà réalisés, (…) comme des directions potentielles de développement, des voies de recherche possibles ». Pierre Bourdieu, *Les règles de l'art*, *op. cit.*, p. 386.

[166] Olivier Nay et Andy Smith, « Les intermédiaires en politique. Médiation et jeux d'institutions », *in* Olivier Nay et Andy Smith, *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris : Économica (Études politiques), 2002, p. 14 et 16.

leader[167]. On retrouve ces principes dans les diverses formes d'écuries politiques : cabinets ministériels, états-majors partisans, clubs politiques[168]…

Corrélativement, **la seconde propriété de la configuration politique orientée vers les médias est une tendance à la relégation des instances intermédiaires, fonctionnant selon une logique plus collective ou, du moins, plus éclatée** : **ministère** (en tant que système complexe de services administratifs), **gouvernement ou partis politiques** (en tant qu'entreprises politiques collectives). **Ces institutions plus collectives sont fondées sur des procédures décisionnelles plus lentes, faisant intervenir un nombre important d'agents sans que l'un d'entre eux ne puisse seul emporter la décision, et apparaissent donc peu performantes en matière d'accès aux médias.** Jean Charron note ainsi :

> *« La solidarité ministérielle et son corollaire, le secret des débats en Conseil des ministres, limitent le droit de parole du ministre et protègent la cohésion de l'exécutif. De la même façon, la discipline de parti interdit aux députés de rendre publics, de leur propre initiative, les débats qui ont lieu au sein des caucus des députés du parti, afin de sauvegarder l'image de solidarité partisane. La suprématie du Parlement devrait également faire en sorte que les élus soient informés avant quiconque (notamment la presse) des décisions de l'exécutif. »*[169]

L'individualisation des stratégies politiques, dans la configuration politique orientée vers les médias, se traduit par une économie des pratiques politiques globalement concurrente de celle structurée par ces disciplines collectives spécifiques au champ politique. Elle présente de nombreuses affinités avec les réformes d'inspiration managériales qui, dans les partis politiques[170] comme dans les ministères[171], tendent à renforcer l'autorité de chef, soumis aux logiques plébiscitaires (électorales ou médiatiques), en court-circuitant voire en démantelant les instances intermédiaires pour se rapprocher du modèle organisationnel, supposé plus efficace, fondé sur la dichotomie exécution / décision. L'affaiblissement relatif des disciplines collectives spécifiques, activées par des agents intermédiaires, est une condition de la recherche de formes de sanctions (et plus exactement, de consécrations) plus individuelles. Celle-ci rencontre les dispositions des agents généralistes, qui ont notamment la particularité de ne pas compter sur les seules formes de compétences spécifiques propres au champ politique et, dans une logique hétéronome, sont plus disposés à mettre à distance

---

[167] Spécialistes en sondages et communication, conseillers préposés aux travaux intellectuels utilisés pour les prises de position « médiatiques », mais aussi à l'organisation des soutiens dans le champ politique.

[168] Loïc Blondiaux, « Les clubs : société de pensée, agencements de réseaux ou instances de sociabilité politique ? », *Politix*, n° 1, 1988, p. 29-42.

[169] Jean Charron, *La production de l'actualité*, *op. cit.*, p. 71.

[170] Anne-Sophie Petitfils, « L'institution partisane à l'épreuve du management. Rhétoriques et pratiques managériales dans le recrutement des "nouveaux adhérents" au sein de l'Union pour un Mouvement Populaire (UMP) », *Politix*, n° 79 (20), 2007, p. 68.

[171] Jean-Michel Eymeri, « Frontière ou marches ? De la contribution de la haute administration à la production du politique », *in* Jacques Lagroye (dir.), *La politisation*, Paris : Belin (Coll. Socio-histoires), 2003, p. 75 et suiv.

les exigences les plus autonomes du champ politique (qui se réalisent par le fonctionnement des institutions collectives, partis, gouvernement ou Parlement) au profit de stratégies d'accès aux médias plus individuelles. Comme le pointe Annie Collovald :

> *« Un tel mode de fonctionnement des engouements politiques (…) [convainc] les candidats désignés qu'ils doivent leur position à leurs seules qualités personnelles : ayant intériorisé l'idée qu'être le meilleur dans son camp c'est être le premier (et réciproquement), non seulement ils cessent de percevoir la lutte politique comme une coopération destinée à assurer un salut collectif, mais ils sont conduits à se détourner des avis de leurs soutiens et à rompre les compromis ayant favorisé leur ascension. »*[172]

Si la conquête de la notoriété médiatique (attestée par des sondages, des éditoriaux, ou l'intérêt des journalistes politiques) permet d'exister provisoirement dans le champ politique en se dispensant du travail de consolidation perpétuelle des positions de pouvoir (par l'accès à des postes à responsabilité), elle requiert tout de même des modes d'organisation qui accordent une marge de manœuvre aux principaux leaders pour établir individuellement leurs stratégies et qui, ce faisant, assoit leur domination.

L'une des conséquences de ce redéploiement des interactions politiques pour faciliter l'accès aux médias est le renforcement de la relégation et de la domination des profanes. D'une part, la représentation des agents politiques en professionnels de la gestion des problèmes publics que coproduisent champ journalistique et communication politique semble générer un effet de démotivation et de démobilisation parmi le grand public (et notamment dans ses fractions les moins politisées). Anne-Marie Gingras décrit ainsi les ressorts de cette apathie :

> *« Si l'action individuelle des hommes et des femmes politiques suffit à régler les problèmes de l'heure, pourquoi les simples citoyens et citoyennes devraient-ils se lancer dans l'action communautaire ou le militantisme social ? »*[173]

Le jeu politique orienté vers les médias fonctionne en très forte autonomie par rapport aux citoyens. Comme le dit Yves Poirmeur, parlant même d'une « *relation abstraite et artificielle* »[174], « *les hommes politiques communiquent, les sondages enregistrent les effets de la communication sur un public supposé intéressé par la politique et prêt à résister aux mesures que majoritairement il désapprouve, sans qu'il y ait finalement la moindre intervention réelle du citoyen transformé en simple spectateur d'un monde dont il est absent*. »[175] Non seulement les rencontres directes entre agents politiques et électeurs sont moins fréquentes, du fait que l'accès aux médias est pensé, par les premiers, comme le meilleur moyen de toucher le public. Par

---

[172] Annie Collovald, « Curieux "printemps de la démocratie"... », *op. cit.*, p. 6.
[173] Anne-Marie Gingras, « L'impact des communications sur les pratiques politiques », *op. cit.*, p. 40.
[174] Yves Poirmeur, « Marché de la communication et mutation de la vie politique », *op. cit.*, p. 129.
[175] *Ibid.*, p. 128.

ailleurs, réduit à un rôle de spectateur, le public paraît moins familiarisé à la pratique politique et donc, en retour, moins disposé à se mobiliser. Il est toutefois difficile d'imputer trop nettement cette tendance au fonctionnement de la configuration politique orientée vers les médias tant cette délégation politique est comprise dans la logique de la démocratie représentative. Cette évolution est lente et complexe, mais la routinisation de l'accès aux médias dans la pratique politique semble en être l'un des éléments d'explication, dans la mesure où elle renforce cette délégation. Si elle rend plus improbable la participation des profanes au jeu politique, elle a surtout pour effet d'affaiblir toutes les formes de courtage de la parole des profanes : militants, cadres locaux… En raison de la prégnance de la dimension stratégique dans ce jeu, les généralistes tendent à accroître leur domination pour ne pas dépendre d'autres logiques d'actions. Ainsi le rôle assigné aux militants perd en pouvoir de sanction politique tandis que, dans une logique d'accès aux médias, il se réduit à un rôle de supporters ou d'exécutants, dans le cadre d'une mise en scène du soutien populaire en meetings ou lors de visites sur le terrain. La domination de l'état-major sur le parti réduit le rôle de censeur politique des militants : leur participation semble de plus en plus se réduire à des rendez-vous électoraux rituels. Toutes les formes de participation intermédiaire (participation à des réunions, à l'élaboration de textes, etc.), qui contribuent à stabiliser les orientations politiques et donc contraindre la marge de manœuvre des leaders, semblent lentement être désarmées, au profit de l'exercice d'un pouvoir de plus en plus *top-down*.

Bien évidemment, la place croissante prise par les pratiques d'accès aux médias n'est pas la seule cause du délitement des collectifs partisans, mais, dans un schéma explicatif plurifactoriel, cette tendance organisationnelle liée à l'ajustement stratégique aux règles du champ journalistique est à prendre en compte. **L'hypertrophie des enjeux stratégiques, liée à la routinisation de l'objectif d'accès aux médias, se traduit par une domination accrue de quelques généralistes, aux dispositions hétéronomes, et à la relégation corrélative d'institutions de contrôle et de délibération collectifs. Ce faisant, les enjeux de pouvoir, qui constituent la principale préoccupation des leaders, tendent à prendre le pas sur l'idéologie, ou, du moins, sur des considérations plus substantielles sur les problèmes sociaux, plus aptes à mobiliser le grand public et ses courtiers au sein des institutions partisanes ou ministérielles : cadres locaux, chefs de bureaux…**[176]

L'accentuation de la division du travail politique liée au développement de la communication politique, la prise en compte de la temporalité de l'actualité médiatique comme la tendance au contournement des institutions politiques collectives participent d'un

[176] Pour citer une nouvelle fois l'article court et percutant d'Annie Collovald : « les rappels à l'ordre sur le sens des positions à tenir et des causes à défendre disparaissent alors au profit des choix tactiques et des calculs électoraux, alimentant aussi bien les appels au vote que les justifications des candidatures, des ralliements – ou les commentaires de presse. » Annie Collovald, « Curieux "printemps de la démocratie"... », *op. cit.*, p. 6.

mouvement de désobjectivation des transactions au sein du champ politique. Prises dans cette configuration, les activités politiques sont un peu plus dégagées des règles spécifiques du champ politique. Ces conditions historiques d'élaboration des prises de position politiques, et notamment des décisions publiques, favorisent plus ou moins la prise en charge effective des problèmes publics par les agents politiques les plus exposés aux sanctions et mécanismes de censure médiatiques.

La configuration orientée vers les médias du jeu politique conduit à ce que les agents politiques anticipent, plus ou moins parfaitement, les règles de fonctionnement du champ journalistique. Les contraintes que se donnent ainsi les agents politiques sont de deux ordres. Les contraintes symboliques s'exercent à la fois par des effets de sanction journalistique, en vertu desquels les prises de position politiques sont encouragées ou disqualifiées par la représentation journalistique substantielle d'un problème (par exemple, la « vache folle » en tant que problème de santé publique grave, appelant, par principe de précaution, des mesures maximalistes où prime l'intérêt des consommateurs), et par des effets de censure, par lesquels les agents politiques anticipent plus ou moins spontanément les règles journalistiques génériques de construction des problèmes publics (simplicité…) et de représentation de l'action publique (personnification, dépolitisation par la prédominance d'une vision technicienne…) et y conforment leurs prises de position. Les contraintes pratiques se réalisent par la prise en compte par les sources d'information que sont les agents politiques des conditions historiques de production des informations journalistiques. Il s'agit notamment de toutes les formes d'abaissement des coûts de fabrication de l'information pour les journalistes, en organisant des événements faciles à couvrir ou en offrant une information la plus proche des critères professionnels des journalistes. Cette prise en compte des logiques pratiques du journalisme réside aussi dans l'anticipation du rythme propre au champ journalistique, celui de l'actualité. Il se trouve enfin dans la prégnance de schèmes organisationnels où prédominent les agents généralistes, stratèges et hétéronomes. On le voit, si les agents politiques peuvent agir indirectement sur le champ politique, au moyen de stratégies d'accès aux médias, les activités politiques sont alors en partie modifiées en fonction des règles du champ journalistique.

SECTION 3. LES VARIATIONS DE L'EMPRISE DU JOURNALISME SUR LA SOUS-CHAMP POLITIQUE NATIONAL

Contre l'illusion médiacratique, qui pense en termes de basculement historique massif et irréversible la capacité « des médias » à influencer les pratiques politiques, il faut maintenant considérer que l'anticipation politique des règles de fonctionnement du champ journalistique

ne concerne pas tous les agents politiques de façon identique. **Si les règles du jeu politique orienté vers les médias ne s'imposent pas uniformément à tous les agents du champ politique, c'est que ces derniers ne sont pas également engagés dans cette configuration politique particulière.** Leur inclusion dans cette configuration est presque inhérente à certains postes politiques (les ministres d'État par exemple), alors qu'elle est exceptionnellement rare pour d'autres (les élus des communes rurales). Entre ces deux situations polaires la plupart des agents politiques entrent et sortent de la configuration politique orientée vers les médias selon qu'ils sont amenés (ou non) à agir en lien avec des journalistes et des communicateurs. Plus exactement, ils participent de façon plus ou moins durable et intense à cette forme du jeu politique, et s'exposent de façon plus ou moins structurante à ses règles. Un agent politique ne faisant qu'un usage intermittent de l'accès aux médias a une probabilité plus faible de « subir » les « contraintes médiatiques » qu'un agent politique placé en permanence sous le regard des caméras. **Pour ne pas tomber dans le fonctionnalisme d'un ajustement mécanique du champ politique (dans son ensemble) aux règles du champ journalistique, il est nécessaire de mettre en évidence plusieurs séries de facteurs qui conditionnent la participation au jeu orienté vers les médias.** Ce faisant, il est possible de rendre compte de la propension variable – dans le temps et dans l'espace (social) – de la configuration politique orientée vers les médias à régler le fonctionnement du champ politique.

Ces facteurs sont autant de conditions sociales de l'exposition aux règles générées par le fonctionnement du champ journalistique. Certaines de ces conditions s'imposent peu ou prou à l'ensemble du champ politique (du moins dans sa partie nationale, étudiée ici), et tendent à faire peser structurellement dans son fonctionnement les règles de la configuration politique orientée vers les médias : il s'agit principalement des transformations institutionnelles et sociales de ce champ, ainsi que de la généralisation de la communication politique (§1.). D'autres conditions favorisent un investissement conjoncturel dans cette configuration ; ainsi la prise en compte des règles dominantes du champ journalistique peut varier selon diverses temporalités : il s'agit en premier lieu des temporalités propres au champ journalistique (les moments de mise en « crise » d'un problème, c'est-à-dire les périodes de forte attention journalistique sur celui-ci), en fonction desquelles les règles analysées dans la première partie se manifestent avec plus ou moins d'intensité, mais cela peut être des temporalités propres au processus de production des politiques publiques (§2). Enfin, l'investissement dans le jeu orienté vers les médias dépend de conditions individuelles, c'est-à-dire de propriétés des agents politiques liées à la position qu'ils occupent dans le champ politique, ou à leur trajectoire sociale (§3).

§1. Les conditions structurelles de l'investissement dans le jeu politique orienté vers les médias

L'entrée des agents politiques dans la configuration politique orientée vers les médias est d'abord dépendante de conditions structurelles, c'est-à-dire de conditions propres à l'ensemble du sous-champ politique national (*i.e.* l'ensemble des positions politiques liées aux institutions nationales : présidence de la République, gouvernement, Parlement, états-majors partisans nationaux[177]) en tant que système. Ces conditions structurelles permettent de rendre compte de l'usage croissant de l'accès aux médias dans le sous-champ politique national, mais sans reprendre la conception substantialiste et téléologique qui sous-tend la plupart des analyses sur la « médiatisation » du politique. Ces conditions structurelles de l'exposition aux « contraintes médiatiques » sont de deux ordres. D'une part, les évolutions sociales du sous-champ politique national (sa présidentialisation, l'unification de son marché politique et son autonomisation) s'accompagnent d'un recours de plus en plus fréquent aux stratégies d'accès aux médias (A.). D'autre part, l'institutionnalisation de la communication (et de ses professionnels) dans le sous-champ politique national a largement contribué à pérenniser des modalités de compétition selon les logiques générées par la configuration politique orientée vers les médias (B.).

A. Les transformations institutionnelles et sociales du sous-champ politique national

L'usage de l'accès aux médias généralistes se développe en lien avec une série de transformations structurelles du sous-champ politique national. En raison du mode de fonctionnement de cet espace social qui prévaut dans les années 1990, il est en effet difficile (voire impossible) de mener une carrière politique sans recourir à ces pratiques. Sans en être une cause à elle-seule suffisante, ces transformations de l'économie du sous-champ politique national créent les conditions du déploiement de la configuration orientée vers les médias, c'est-à-dire le développement de stratégies d'accès aux médias et le recours à divers agents concourant à celles-ci. Elle devient peu à peu une évidence de la pratique dans ce sous-champ politique.

La tendance à la généralisation de l'usage de l'accès aux médias dans le sous-champ politique national est d'abord un élément du mouvement de fermeture sociale de cet espace. **Le développement de la configuration politique orientée vers les médias trouve sa place dans la distance qui s'est creusée entre les profanes et les professionnels de la politique.**

[177] En d'autres termes, les analyses développées ici ne portent pas sur les sous-champs politiques locaux (*i.e.* les positions politiques liées aux collectivités locales ou aux sections locales des partis politiques), ni sur les sous-champs politiques supranationaux (notamment les positions politiques liées à la Commission européenne).

Le rétrécissement de l'ancrage social et militant des dirigeants politiques[178], le durcissement des conditions d'accès des profanes aux postes politiques nationaux[179], leur assignation à un rôle de consommateurs passifs de la politique (ou celle des militants à un rôle de supporters), ou l'affaiblissement des instances intermédiaires entre les élites politiques et les profanes font des médias généralistes un canal de communication indispensable entre les responsables politiques nationaux et le monde social. Cette évolution prend appui sur une transformation structurelle des électorats (en particulier l'augmentation générale du capital culturel liée aux progrès de la scolarisation), qui se traduit notamment par l'acceptation des mécanismes de la représentation. La clôture sociale du sous-champ politique national se traduit ainsi par la raréfaction des formes de relais fondés sur des interactions directes entre les élus et leur clientèle. Les rencontres entre les élus et les électeurs, directes ou médiatisées par des militants, soit parce qu'elles deviennent plus difficiles et donc plus rares, soit parce qu'elles contraignent trop les élites politiques, sont compensées par l'accès aux médias de masse. Comme le note Érik Neveu,

> « *L'effet le plus saillant des formes actuelles de médiatisation peut se décrire en termes d'allongement des chaînes de médiation entre profanes et professionnels de la politique. On en donnerait une idée, à dessein caricaturale, en opposant le député de base des républiques parlementaires, "labourant" sa circonscription de comices agricoles en kermesses multipliant les contacts de face à face à l'énarque promu ministre sans expérience électorale préalable, connaissant davantage le monde social sur lequel il a autorité par une compétence technicienne. Les contraintes de travail et de temps qui pèsent désormais sur un ministre ou un chef de parti le condamnent largement à percevoir le corps social à travers le système complexe d'écrans et de filtres des dispositifs de médiatisation.* »[180]

Du point de vue des élites politiques, le monde apparaît en permanence retraduit par les agents constitutifs de la configuration orientée vers les médias, selon des technologies produisant une représentation distante et sélective (notamment parce qu'elle est très atomisée) : « *revues de presse, cartographie de styles de vie ou d'électorat-cibles, note glissée par un conseiller en communication sur l'interprétation d'une telle batterie de sondages.* »[181] Ces façons de (se) représenter les aspirations des profanes entrent en concurrence avec des formes de

---

[178] Sur la rétraction des réseaux militants du parti socialiste, voir Rémi Lefebvre et Frédéric Sawicki, *La société des socialistes. Le PS aujourd'hui*, Bellecombe-en-Bauges : Croquant (Savoir/agir), 2006, 255 p. (en particulier le chapitre 3). Sur la mise à distance des militants au sein de l'UMP, voir Anne-Sophie Petitfils, « L'institution partisane à l'épreuve du management », *op. cit.*, p. 53-76.

[179] La durée des carrières politiques, la spécialisation des filières de formation politique (le passage par les grandes écoles de pouvoir), ou le poids croissant des ressources liées à une marque collective (parti, mouvement) par rapport aux capitaux relationnels propres à la personne (*i.e.* les ressources notabiliaires) concourent à l'autonomisation sociale du champ des professionnels de la politique.

[180] Érik Neveu, « De quelques incidences des médias sur les systèmes démocratiques », *op. cit.*, p. 124.

[181] *Ibid.*, p. 124.

connaissance plus directes[182], liées à la pratique du métier d'élu (campagnes, permanence d'élus, dialogues, militants et réseaux partisans…), moins structurantes dans le sous-champ politique national. À mesure que s'institutionnalise et se routinise la communication politique orientée vers les médias, les autres formes de communication et de mobilisation deviennent plus marginales : pas nécessairement plus rares, mais perçues comme moins décisives. Ainsi, les professionnels de la communication politique et les experts de l'opinion, qui tentent de saisir en temps réel les changements de perception des divers segments de la population grâce à l'incorporation dans le travail politique quotidien d'un ensemble d'acquis des sciences sociales renchérissent le coût des activités politiques, prennent une place plus structurante dans le jeu politique national.

Surtout, **la transformation des trajectoires d'accès aux positions politiques dominantes favorise aussi l'usage des médias par les agents politiques, tant cette pratique paraît ajustée aux propriétés du personnel du sous-champ politique national.** Les pratiques d'accès aux médias (analyse stratégique des prises de position concurrentes, performance orale…) sont favorisées par les compétences acquises dans les écoles de pouvoir (IEP de Paris et ENA), qui tendent de plus en plus, notamment avec le déclin du personnel politique d'origine populaire, à être la principale porte d'entrée au sous-champ politique national. Comme le note Érik Neveu :

> *« L'évolution des mises en scène télévisuelles du débat politique s'est par exemple graduellement écartée des joutes oratoires propres au Parlement et aux meetings électoraux, pour valoriser la connaissance de dossiers, une rhétorique du "Grand Oral" qui a contribué à servir le nouveau personnel politique issu des écoles du pouvoir. »*[183]

Les ressources et les dispositions du personnel du sous-champ politique national sont largement ajustées au jeu politique orienté vers les médias. Par ailleurs, le fort degré de professionnalisation des carrières politiques dans cet espace social[184], c'est-à-dire le fait que de plus en plus et de plus en plus longtemps, les élus vivent pour et par la politique, rend nécessaires les pratiques liées à la configuration orientée vers les médias. Leur investissement dans les enjeux de la compétition électorale est permanent, en raison de l'incertitude fondamentale inhérente à ces rôles politiques. Dans cette logique, la communication politique vise à réduire les aléas de la compétition politique : aléa

---

[182] Contre le mythe d'un âge d'or politique, il ne s'agit pas ici de magnifier ces autres pratiques de relations entre professionnels et profanes : elles sont tout aussi sélectives, mais ce qui intéresse ici c'est que les principes de sélection sont sans doute différents.

[183] Érik Neveu, « De quelques incidences des médias sur les systèmes démocratiques », *op. cit.,* p. 116

[184] La Ve République se caractérise par la montée en puissance d'une carrière politique réellement professionnalisée, débutée, après un passage dans les écoles de pouvoir dans l'entourage d'un leader politique (cabinet du président de la République ou d'un ministre important, position de conseiller d'un chef de parti de l'opposition…).

psychosociologique du comportement du candidat, aléa technique par la maîtrise de la communication et aléa sociologique par la connaissance de l'opinion et du marché électoral[185]. Les pratiques liées à l'accès aux médias sont ainsi l'un des éléments principaux du mouvement de rationalisation de l'action politique qui caractérise le sous-champ national[186].

Le réagencement de l'économie des relations au sein du sous-champ politique national ouvre aussi la possibilité de l'usage de l'accès aux médias. Ce mouvement est lié à la *présidentialisation* de la compétition politique, c'est-à-dire au primat de l'enjeu présidentiel sur la plupart des autres enjeux de pouvoir et à la reconfiguration des logiques sociales de la discipline politique autour du président et de son parti[187]. Cet état des transactions au sein du sous-champ politique national dessine un mode de fonctionnement où les prises de position sont moins exclusivement orientées vers les pairs que vers un public extérieur : en effet, s'il s'agit toujours de prendre position par rapport à des concurrents pour s'en distinguer, le « juge » de leur efficacité est en partie externe puisque ce sont le suffrage universel, et surtout les sondages et le champ journalistique, qui les sanctionnent aussi. À l'inverse, ces transformations sociales du sous-champ politique national se traduisent par un affaiblissement des sanctions internes. Ainsi, dans le cadre de la concurrence pour la présidence de la République se constitue progressivement un leadership partisan : la capacité des membres des partis politiques à contrôler les prises de position de leurs principaux leaders tend à perdre de sa force en comparaison des logiques exogènes du jeu orienté vers les médias[188]. En particulier, le Parlement n'est plus le lieu central de la vie politique, où tous les agents importants du sous-champ politique national se retrouvaient et

---

[185] Yves Poirmeur, « Marché de la communication et mutation de la vie politique », *op. cit.*, p. 121.

[186] « Le candidat ou son parti s'adresse à des instituts de sondage pour préciser son "image", mesurer sa popularité, apprécier ses chances d'élection et évaluer les opinions, les attentes et les besoins de ses électeurs. Il fait appel à des entreprises de communication ou de marketing politique pour étudier la situation de sa circonscription, imaginer un logo, définir les thèmes et les slogans de la campagne, confectionner le matériel de propagande, améliorer sa présentation lors de son passage à la radio ou à la télévision. Il s'adjoint parfois des attachés de presse pour que les media rendent compte de son activité et en augmentent l'efficacité. » Daniel Gaxie, « Les fondements de l'autorité présidentielle. Transformations structurelles et consolidation de l'institution », *in* Bernard Lacroix et Jacques Lagroye (dir.), *Le président de la République*, *op. cit.*, p. 354.

[187] Comme l'a bien montré Daniel Gaxie, cet état historique des rapports de domination au sein du sous-champ politique national est davantage la conséquence d'une évolution des règles sociales du jeu politique que de seuls facteurs proprement institutionnels : l'élection du président au suffrage universel, les pouvoirs importants que lui accorde la Constitution, tels que le droit de dissolution de l'Assemblée, et toutes les technologies de « rationalisation » du parlementarisme, destinées, à l'instar de l'élection des députés au suffrage universel direct à deux tours, à stabiliser la majorité parlementaire. *Ibid.*, p. 333-375.

[188] Avec le renchérissement des activités politiques, les ressources individuelles (notabiliaires) ne suffisent plus pour faire carrière en politique. Les candidats se trouvent ainsi dépendants de leur parti. Les sanctions des états-majors partisans sur les députés (distribution ou retrait des investitures, des ressources financières et matérielles…) gagnent en efficacité et parviennent à produire un soutien large et durable aux leaders.

y livraient leurs luttes, qu'il était jusque sous la IVe République[189]. C'est davantage dans les coulisses du jeu politique, autour des rôles constitutifs de la configuration orientée vers les médias, et sur des scènes extérieures au champ politique, que se jouent les concurrences politiques. Pour le dire dans les termes peu sociologiques de l'essayisme, le lieu du politique passe du Parlement aux médias. Il s'agit, dans cet état du jeu politique, de s'adresser au grand public plutôt qu'aux pairs (directement), ou plutôt il s'agit de s'adresser aux pairs en s'adressant au grand public. Ce mode de fonctionnement des interactions politiques rend plus nécessaire et moins impossible l'usage de l'accès aux médias. Il le rend moins impossible parce que le gouvernement des pairs qui caractérisait le jeu politique avant sa présidentialisation et bloquait l'intrusion d'agents exogènes a perdu de sa force. En effet, l'utilisation très marginale de médias de grande diffusion par les agents politiques doit davantage à l'illégitimité de ces pratiques politiques (incompatibles avec le mode de fonctionnement très autonome du champ politique) qu'à une improbable inexistence de moyens de communication : la radio ou la presse à grand tirage auraient pu permettre un tel jeu politique orienté vers les médias, comme le laisse voir l'exemple (marginal) d'un Pierre Mendès-France. Ces résistances tombent avec le renversement des rapports de force entre les positions politiques.

La mise en place de la configuration orientée vers les médias est aussi rendue nécessaire par *la nationalisation du sous-champ politique central* qui accompagne la présidentialisation du jeu politique. Le mouvement d'unification des marchés politiques que décrit Daniel Gaxie se traduit notamment par l'institutionnalisation de ce que l'on peut désigner comme un marché politique central permanent, c'est-à-dire la mise en relation durable d'une scène politique centrale et d'un public nationalisé[190]. La mise en place de cette scène politique nationale repose sur l'institutionnalisation de la configuration orientée vers les médias. L'usage de l'accès aux médias de masse est un instrument nécessaire dans le cadre de ces transactions électorales nationalisées. Comme le dit Roland Cayrol, c'est « *parce*

---

[189] Comme le montre Daniel Gaxie, le mode de fonctionnement du champ politique est alors celui d'un « gouvernement des pairs » ou « de la corporation politique » : « les parlementaires agissent sous le regard et le contrôle de leurs partenaires-concurrents » et la composition, le sort et les politiques du gouvernement se discutent et se décident dans les seules arènes politiques. « Les discours s'adressent aux pairs, donc à des producteurs concurrents et le marché des biens politiques tend à se réduire aux champs des spécialistes. Dans les conditions de l'époque, il importe autant de gagner le soutien des partenaires-adversaires que l'adhésion des citoyens extérieurs au jeu politique ». Daniel Gaxie, « Les structures politiques des institutions. L'exemple de la Quatrième République », *Politix*, n° 20, 1992, p. 90 et 92.

[190] L'autre aspect, plus contesté, de ce mouvement – c'est-à-dire le « tendance à l'intégration des champs et des marchés politiques » qui se traduit par la colonisation relative des marchés politiques périphériques par la logique du champ politique central (les élections locales fonctionnant de plus en plus comme des élections intermédiaires) – est laissé de côté, dans la mesure où il ne concerne pas l'espace social étudié dans la thèse. Daniel Gaxie et Patrick Lehingue, *Enjeux municipaux. La constitution des enjeux politiques dans une élection municipale*, Paris : PUF (Curapp), 1984, p. 25.

que désormais un candidat doit faire passer son message devant l'ensemble du marché national, qu'il doit convaincre un maximum d'acheteurs potentiels dans une consultation où son image, ses capacités personnelles sont en jeu en même temps que des affrontements de programmes et de forces sociales, que les hommes politiques ont compris et ressenti l'importance que revêtaient pour eux tout à la fois la télévision, les sondages et les techniques de la publicité commerciale »[191]. L'accès aux médias est une stratégie d'autant plus probable qu'il offre un moyen efficace pour atteindre un marché politique trop vaste pour les techniques plus traditionnelles de mobilisation. Daniel Gaxie ne dit pas autre chose :

> « *Une part croissante de l'offre de biens politiques s'effectue aussi de manière plus "centralisée" et "unifiée", à distance de chaque élection particulière, à travers les interventions des représentants des partis dans les media, la campagne électorale à la radio et à la télévision, les polémiques entre les principaux hommes politiques et la couverture par les media des grandes réunions électorales, ce qui a pour effet de diminuer l'importance relative du travail politique rapproché sur le terrain et des interactions directes entre candidats et les électeurs.* »[192]

La concurrence politique contribue à unifier ces pratiques. L'utilisation de techniques de mobilisation politique toujours plus élaborées, et notamment celles liées à la communication médiatique, s'auto-renforce : plus la concurrence investit dans les instruments d'accès aux médias, plus il devient coûteux de ne pas faire les mêmes investissements. Au-delà de la nécessité de s'adresser à un public considéré à l'aune du territoire national, la nationalisation des marchés politiques favorise la mise en place d'un jeu politique orienté vers les médias dans la mesure où la standardisation (relative) de l'offre et des marques politiques, des clivages et des structures partisanes à l'échelle nationale correspond à un marché journalistique lui aussi nationalisé : ce sont avant tout des médias nationaux (télévisions généralistes, presses quotidienne et hebdomadaire nationales et agences de presse) qui sont visés par les stratégies de communication des responsables politiques et qui, structurellement, sanctionnent leurs prises de position. Les affinités entre la présidentialisation du jeu politique et l'investissement dans la configuration orientée vers les médias sont d'autant plus fortes que ces modes de relations au sein du sous-champ politique national rencontrent l'intérêt des journalistes. Après une période de transition, les pratiques journalistiques s'adaptent à ces règles du jeu politique qui se sont montrées ajustées aux formes modernes de journalisme, notamment avec un réagencement des formats journalistiques et des sources d'information routinières[193].

---

[191] Roland Cayrol, *La nouvelle communication politique*, Paris : Larousse, 1986, p. 64.

[192] Daniel Gaxie, « Les fondements de l'autorité présidentielle », *op. cit.*, p. 347-348.

[193] Sur l'évolution du journalisme parlementaire vers une expertise journalistique du jeu politique fondée sur un rubricage en fonction des forces partisanes, voir Nicolas Kaciaf, *Les métamorphoses des pages* politique *dans la presse écrite française (1945-2000)*, Thèse de doctorat de science politique, 2005, 712 p.

Ces transformations structurelles du sous-champ politique national – sa clôture sociale, sa présidentialisation, sa nationalisation – rendent de plus en plus nécessaire l'usage de l'accès aux médias de masse par les professionnels de la politique, et plus généralement la mise en place de la configuration politique orientée vers les médias qui rend possible cette forme de concurrence politique.

B. *L'institutionnalisation de la communication politique*

Une autre condition structurelle de l'usage politique de l'accès aux médias réside dans la généralisation des pratiques de communication politique. L'institutionnalisation de ce secteur d'expertise rend plus probable et plus fréquent l'accès aux médias comme pratique politique. **La spécialisation et la consolidation des rôles de communicateurs, mais aussi la mise à disposition des instruments de communication dans les institutions politiques sont autant de conditions de l'orientation vers les médias du jeu politique.** Le développement d'une offre d'instruments politiques dédiés à l'accès aux médias a permis la routinisation de cette façon de faire de la politique. Il est impossible et inutile ici de faire l'histoire de la communication politique[194], mais il faut tout de même donner quelques repères de la contribution de l'institutionnalisation de cette expertise à la mise en place de la configuration orientée vers les médias dans le sous-champ politique national.

Si, comme l'ont bien montré les anthropologues, la communication, entendue au sens large, est un attribut presque essentiel de la politique[195], qui suppose toujours plus ou moins un travail de mise en scène (représentation politique, manipulation de symboles…) pour légitimer le pouvoir et ses occupants, la communication politique n'est pas une pratique immémoriale. Si on laisse de côté les généalogies longues qui font remonter la communication politique aux représentations théâtrales ou iconographiques du pouvoir de l'Antiquité ou du Moyen-âge, l'invention de la communication politique moderne, c'est-à-dire celle fondée sur l'utilisation des médias de masse est relativement récente. **Elle naît aux États-Unis, au début du XXe siècle et, centrée sur la notion « d'opinion publique », se fonde sur l'instauration d'un lien entre professionnels de la politique et électeurs *via* les médias de grande diffusion.** L'émergence de la communication politique aux États-Unis se situe ainsi à la rencontre de trois secteurs d'activités. Dans le secteur de la presse, très autonome du champ politique (contrairement à la France à la même époque)[196], la référence à « l'opinion » prend de l'importance car elle fonde la prise de distance critique des

---

[194] Pour plus de détails, on pourra lire, en français, Philippe Riutort, *Sociologie de la communication politique*, Paris : La Découverte (Repères), 2007, 121 p.

[195] George Balandier, *Le pouvoir sur scènes*, Paris : Balland, 1980, 172 p.

[196] Les journaux américains sont à cette époque conçus comme des entreprises économiques, vouées à produire des profits, et non des instruments de la lutte politique.

journalistes à l'égard du personnel politique : aux représentants, les journalistes peuvent opposer une opinion publique au nom de laquelle ils les interrogent. Dans le secteur des sciences sociales (notamment la psychologie sociale, la sociologie, mais aussi le marketing), les recherches sur la mesure des attentes de l'opinion publique[197] se multiplient. Elles accompagnent le développement de l'industrie des sondages d'opinion[198]. Enfin, l'invention de la communication politique reprend une partie des pratiques et des savoir-faire qui se sont développés dans le secteur de la communication commerciale et de la publicité. Ainsi, dès la fin du XIXe siècle, l'organisation des campagnes électorales commence à transposer des savoir-faire issus du marketing. On voit ainsi comment prend place la spécialisation des rôles et leurs interdépendances dans la configuration orientée vers les médias. À partir des années 1930, la spécialisation progressive du rôle de *political persuaders* renforce l'institutionnalisation de la communication politique : placés dans l'entourage des responsables politiques, ils les aident à gérer leurs relations avec la presse mais aussi – et peut-être surtout – à améliorer leur côte de popularité. Ainsi, publicitaires et spécialistes des relations publiques interviennent régulièrement auprès du président Roosevelt lors de la mise en œuvre du New Deal. C'est au cours des années 1950-60 que se banalise la fonction de conseiller en communication politique, d'abord pour les campagnes électorales (en particulier celle de 1960, au cours de laquelle la communication de Kennedy lui a construit une image de modernité), puis de façon permanente, au cours du mandat. Ces décennies se caractérisent par la croissance numérique des consultants, leur autonomisation avec le secteur de la publicité, du marketing et de la communication marchande, par une division du travail accrue (notamment avec la distinction des rôles de sondeurs, *media trainers*, conseillers en image publique…) et par la reconnaissance du métier de communicateur (création d'une association professionnelle en 1969[199], accès à la visibilité publique). Esquissée à grands traits, cette histoire de la communication politique donne à voir comment se met en place le travail politique autour de l'accès aux médias pour « gérer » l'opinion publique.

Partiellement dépendant de cette genèse américaine, l'essor de la communication politique en France est plus tardif. Il est le produit de la convergence lente et laborieuse de processus complexes : le développement des médias de masse (notamment la télévision), l'essor de l'industrie des sondages et de la publicité, et la constitution de l'élection présidentielle en enjeu central du champ politique. **La combinaison historique de ces trois processus – le développement des médias de masse, des sondages et l'élection du**

---

[197] Les travaux de Paul Lazarsfeld, dès les années 1940, sur le pouvoir électoral des médias, sont exemplaires de ces préoccupations.

[198] Loïc Blondiaux, *La fabrique de l'opinion*, *op. cit.*, en particulier p. 225-280.

[199] American association of Political Consultants.

président de la République au suffrage direct – donne sans doute une grande partie de ses propriétés à la configuration orientée vers les médias du jeu politique qui se met en place. Les débuts de la communication politique sont d'abord liées à des tentatives de subversion du sous-champ politique national par l'introduction de pratiques mass-médiatiques. Il s'agit d'une série de tentatives individuelles, perçues comme pionnières ou scandaleuses (selon les points de vue), c'est-à-dire en décalage avec le mode de fonctionnement du sous-champ politique national où la force des relations entre pairs rend illégitimes les transactions tournées vers l'extérieur. Ainsi, la pratique politique de Pierre Mendès-France à la présidence du Conseil (du 19 juin 1954 au 5 février 1955) initie une nouvelle méthode de gouvernement plus orientée vers les médias : sa popularité est entretenue par le nouveau magazine, *L'Express*, dirigé par Jean-Jacques Servan-Schreiber et Françoise Giroud[200], il fait un usage intensif de la radio (les « causeries » hebdomadaires) pour s'adresser directement aux Français. Ces transactions avec le champ journalistique contribuent à modifier les activités politiques, notamment une plus grande personnalisation du jeu politique (cette mise en scène de Pierre Mendès-France insiste beaucoup sur ses qualités personnelles) et une autonomisation du président du Conseil par rapport aux parlementaires[201]. Trois années plus tard, c'est la pratique gaullienne qui contribue à l'orientation du jeu politique vers les médias, par exemple avec l'annonce de la plupart des grandes décisions par le chef de l'État lui-même au cours d'allocutions radio télévisées ou de conférences de presse régulières. En retour, des sanctions journalistiques pesant sur les stratégies politiques se mettent progressivement en place : au printemps 1959, le grand quotidien populaire *France Soir* publie un indicateur de popularité du chef de l'État, qui préfigure les actuelles cotes de popularité politiques. Ces relations d'interdépendance entre l'exécutif et le champ journalistique s'articulent à une reconfiguration du jeu politique : c'est dans l'entourage du président, et notamment dans son important cabinet qui rassemble beaucoup d'experts et de conseillers, que se font une grande partie des décisions publiques.

Autre élément déterminant de la configuration orientée vers les médias, la spécialisation des rôles de communicateurs commence à s'opérer dans les années 1960. La campagne pour l'élection du président de la République au suffrage universel, en 1965, fait ainsi figure d'événement fondateur de la communication politique en France. De la candidature (avortée) de Gaston Defferre sous le pseudonyme de Monsieur X, lancée en dehors des partis politiques avec le soutien de médias (*L'Express*) et l'apport du marketing politique pour

[200] Suivant le modèle de la presse magazine importé des États-Unis.

[201] Il choisit lui-même ses ministres, et retient des personnalités plus que des représentants des partis ou des groupes parlementaires.

construire l'image d'un homme politique moderne[202], à la campagne innovante de Jean Lecanuet, conseillé par Michel Bongrand[203], les nouveautés issues du monde de la publicité deviennent visibles. Les communicateurs apparaissent dans le sous-champ politique national mais ils interviennent alors à titre bénévole, voire « amical », signe que leur légitimité n'est pas encore acquise. L'émergence de ces nouveaux rôles dans le sous-champ politique national est liée à la transformation dans la sphère de la communication. C'est dans les années 1960 que se développent les entreprises de communication et de publicité, ainsi que les médias modernes, notamment l'expansion de la télévision, qui en sont le support[204]. Le succès de la publicité commerciale en France (et celui la publicité politique lors des campagnes électorales américaines) conjugué au recul spectaculaire du contrôle gouvernemental sur la radio et la télévision et la dépolitisation de la presse conduit au renouvellement des modes de contrôle du champ journalistique par les agents politiques. Émerge ainsi la première génération de professionnels de la communication politique (Pilhan, Bongrand, Saussez, Séguéla…) qui invente (et importe des États-Unis) le rôle de communicateur politique.

> *« Animés par la soif de se faire connaître, la volonté de faire triompher leurs idées politiques, d'explorer de nouveaux champs d'action professionnels, ou encore de prendre pied sur un marché dont ils anticipent déjà les profits considérables, ils sont incités à proposer leurs services aux leaders politiques pour obtenir les rétributions matérielles ou symboliques qu'ils convoitent confusément. »*[205]

Cette nouvelle forme de division du travail politique contribue à la mise en place de la configuration orientée vers les médias. Le rôle que se donnent ces nouveaux agents politiques est en effet de rapprocher les gouvernants des attentes des gouvernés, et, pour ce faire, d'analyser l'état de l'opinion publique et concevoir des stratégies médias. Les pratiques d'un jeu politique orienté vers les médias prennent alors place dans le sous-champ politique national. Cette configuration se renforce au cours des années 1970. Il est hasardeux de pointer un moment fondateur, mais quelques dates peuvent servir de repères. L'institutionnalisation de la communication au sein de l'exécutif se fait ainsi progressivement. Avec l'arrivée de Valéry Giscard d'Estaing, une cellule d'étude des sondages est installée à l'Élysée, en 1974. En février 1976 est créé le Service d'information et

---

[202] Agnès Chauveau, « L'homme politique et la télévision. L'influence des conseillers en communication », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 80, 2003, p. 90.

[203] Sur les limites de ce moment comme fondation de la communication politique en France, voir Jean-Baptiste Legavre, « La quête des origines. Retour sur la fondation de la communication politique experte en France », *Questions de communication*, 2005, 7, p. 323-343.

[204] Ivan Chupin, Nicolas Hubé et Nicolas Kaciaf, *Histoire politique et économique des médias en France*, Paris : La Découverte (Repères), 2009, p. 63 et suiv.

[205] Yves Poirmeur, « Marché de la communication et mutation de la vie politique », *op. cit.*, p. 117.

de diffusion du Premier ministre[206]. En 1984, le président de la République, François Mitterrand, dote l'Élysée d'une cellule de communication, confiée aux communicateurs Jacques Pilhan et Gérard Colé[207]. Plus généralement, au début des années 1980, les ministres, les maires des grandes villes, les principaux responsables des grands partis[208] ont désormais recours à la communication politique. Les conseils de l'équipe de RSCG, menée par Jacques Séguéla, prodigués à François Mitterrand lors de la campagne de 1981 en sont l'une des illustrations les plus connues. Plus généralement, la communication politique quitte l'artisanat et prend un tour plus « industriel » : les entreprises se réorganisent (spécialisation des services ; créations d'entreprises spécialisées) pour gagner des budgets[209]. Les partis politiques se dotent de services spécialisés[210]. Les collectivités territoriales instituent les pratiques de communication politique[211]. Indice de la prégnance des pratiques de communication dans le sous-champ politique national, la loi 15 janvier 1990 tente de mettre un terme aux scandales politiques liés à ces nouvelles façons de faire de la politique : les dépenses électorales sont limitées, le financement des activités politiques sont encadrés et toute publicité commerciale est interdite dans les trois mois qui précèdent l'élection. En une vingtaine d'années, les pratiques, instruments et professionnels de la communication se sont ainsi faits une place dans le sous-champ politique national français. Leur arrivée est un point d'appui décisif pour la mise en place de la configuration orientée vers les médias. En offrant aux agents politiques des solutions qui apparaissent de plus en plus légitimes et nécessaires, et donc inévitables, ils contribuent à rendre structurellement plus probable l'usage de l'accès aux médias dans les activités politiques.

Les transformations sociales du sous-champ politique national (sa fermeture sociale et la reconfiguration de ses interactions autour de l'enjeu présidentiel) et l'institutionnalisation de la communication politique fonctionnent comme des conditions structurelles, qui permettent

---

[206] Le SID devient en 1996 le Service d'information du gouvernement.

[207] Dans un contexte de forte impopularité, après le « tournant de la rigueur », le président tente de reconquérir « l'opinion publique », c'est-à-dire de reconstruire sa légitimité dans la configuration orientée vers les médias. Il est aussi aidé par Jean-Marc Lech, de l'institut de sondages IPSOS.

[208] Agnès Chauveau, « Un idéaltype : la communication du Premier ministre. Laurent Fabius, juillet 1984-mars 1986 », *Hermès*, n° 13-14, 1994, p. 285-304.

[209] Thierry Saussez crée en 1982 l'agence « Image et Stratégie », RSCG développe un département spécialisé (RSCG public).

[210] En 1982, le Parti socialiste transforme son « secrétariat à la Propagande » en « secrétariat à la Propagande et communication politique. »

[211] Jean-Baptiste Legavre, « Du militant à l'expert en communication politique. L'institutionnalisation inachevée d'une position locale singulière. Le cas de Rennes », *Politix*, n° 7-8, 1989, p. 80-90 et « L'horizon local de la communication politique. Retour sur la diffusion d'une expertise », *Politix*, n° 28, 1994, p. 76-99.

d'expliquer que l'usage de l'accès aux médias devient une norme durable dans l'ensemble cet espace social.

§2. Les conditions conjoncturelles de l'investissement dans le jeu politique orienté vers les médias

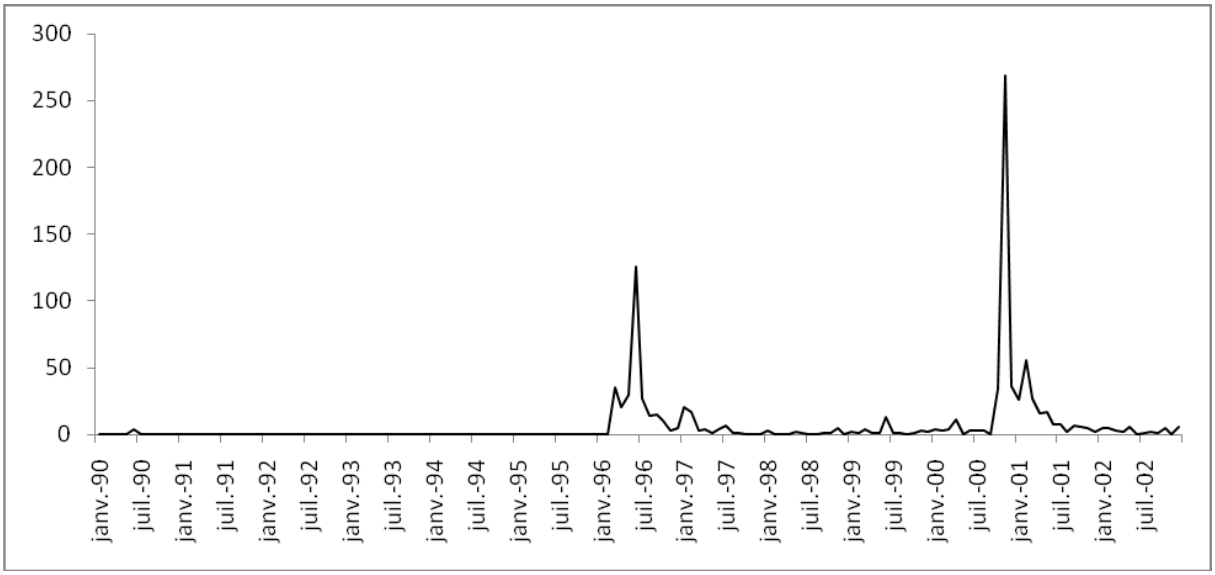
Les conditions structurelles ne suffisent pas à rendre compte de l'entrée des agents politiques dans la configuration politique orientée vers les médias, et donc de l'emprise du journalisme sur le champ politique. Contre le déterminisme d'une analyse purement structuraliste, il faut prendre en compte le fait que **l'investissement politique dans le jeu orienté vers les médias n'est pas constant dans le temps : il est lié à la conjoncture politique.** Pour le dire simplement, des agents politiques qui peuvent tout faire pour accéder aux médias à un moment peuvent agir en fonction d'autres logiques quelques semaines plus tard. Il importe donc de se demander quelles sont les conditions conjoncturelles qui favorisent l'accès aux médias dans la pratique politique. La difficulté tient ici au fait que la temporalité politique est au croisement de plusieurs échelles de temps, différentes mais superposées. L'entrée dans la configuration politique orientée vers les médias dépend ainsi des dynamiques propres au sous-champ politique national qui, en lien avec les dynamiques d'autres champs sociaux (notamment le champ journalistique), ouvrent des conjonctures vécues comme critiques (A.). L'accès aux médias des agents politiques est aussi dépendant d'éléments conjoncturels propres au champ politique, comme la proximité d'élections nationales importantes (B.). Enfin, il peut être lié aussi aux dynamiques propres de l'action publique, notamment l'état des rapports de force autour d'une politique publique ou à l'état d'avancement dans le processus de production de cette politique (C.).

A. Les dynamiques du champ journalistique : la perception « critique » de la situation

La variation du nombre de dépêches AFP relatant une prise de position politique, qui témoignent ainsi d'une stratégie politique d'accès aux médias, sur l'ensemble de la période étudiée montre que celles-ci sont beaucoup plus nombreuses dans les périodes dites de « crise » (principalement mars-juin 1996 et octobre-décembre 2000) que dans les périodes de routine (ce qui en retour, contribue sans doute à faire percevoir la situation comme critique)[212].

[212] Pour obtenir une représentation la plus fine possible des prises de position politiques reprises dans la presse, le recensement a été fait à partir du corpus des dépêches AFP (couvrant la période du 1er janvier 1990 au 31 décembre 2002), car l'agence de presse est sans doute la source qui collecte de la façon la plus exhaustive possible ces prises de position politiques. Un grand nombre de dépêche consiste en effet à rendre compte de ces dernières. Le titre de la dépêche l'annonce alors clairement en mentionnant le nom du locuteur ; il est souvent bâti selon l'exemple suivant : « La France "prête à un soutien financier" de l'Europe à l'abattage des troupeaux contaminés,

Graphique 3.1. Distribution mensuelle des dépêches AFP relayant une prise de position politique à propos de l'ESB (1990-2002)



Une conjoncture perçue comme critique (ou comme une « affaire », un « scandale »…) tend à favoriser un plus fort investissement des agents politiques dans le jeu politique orienté vers les médias, et donc une plus forte exposition aux règles de la configuration orientée vers les médias[213]. Pour reprendre l'analyse d'Harvey Molotch et Marylin Lester, il apparaît en effet qu'à la différence des événements de routine, reposant sur la médiatisation de faits contrôlée par les agents qui les ont effectués, qui constituent la grande majorité des informations médiatiques, les scandales et les accidents sont des événements dont la « promotion » médiatique échappe à leurs agents.

> *« C'est seulement dans les accidents et, à un degré moindre, dans les scandales, que ce travail politique de routine se trouve dans une certaine mesure débordé, ce qui permet l'accès à des informations directement hostiles à ces groupes qui gèrent habituellement la création d'événements publics. »*[214]

Comme l'a montré le chapitre 2, **c'est en effet dans ces situations de « crises » que le champ journalistique tend le plus nettement à fonctionner selon des règles qui échappent aux sources d'information et donc que se pose pour ces dernières la question de les**

---

selon M. Chirac », *AFP Fil Général*, 27/03/1996 (11h19). Les dépêches (n= 8799) ont ainsi été codées en fonction de l'imputation d'une prise de position à un agent politique dans le titre de la dépêche. 980 prises de position politiques ont ainsi été recensées.

[213] Ce n'est pas un hasard si les travaux qui mettent en avant des formes d'emprise du champ journalistique se fondent sur l'analyse de crises sanitaires (l'affaire du sang contaminé, le scandale de l'amiante). Plutôt que de généraliser hâtivement ces résultats, on gagne alors à rapporter ceux-ci à la spécificité du cas étudié, et à faire de la conjoncture « critique » une condition de possibilité de l'emprise du journalisme.

[214] Molotch Harvey et Lester Marylin, « Informer : une conduite délibérée. De l'usage stratégique des événements », *Réseaux*, vol. 14, n° 75, 1996, p. 39.

prendre en compte dans leurs prises de position. La mise en « crise » (médiatique) d'un problème public tient ainsi en partie au fonctionnement du champ journalistique et à ses logiques partiellement autonomes qui font que la représentation du problème échappe à ses gestionnaires[215]. Au printemps 1996 et à l'automne 2000, une série de phénomènes concourt à sortir le problème de la « vache folle » de la routine et à déposséder (partiellement) les agents politiques et administratifs de la maîtrise de la représentation publique de ce problème : la division du travail (avec la domination des journalistes généralistes) et le poids des pratiques commerciales qui favorisent la production d'un point de vue hétéronome sur le problème de l'ESB, les phénomènes de reprise et de consécration interne qui amplifient la visibilité sociale du problème, etc. Le sentiment de « crise » est d'autant plus fort pour les agents politiques que l'intensité de l'activité médiatique sur ce thème s'accompagne d'une intensification des sollicitations journalistiques directes (demandes d'interview…) ou indirectes (injonction à légitimer son action alors que les cadrages critiques deviennent plus fréquents) sur les agents de ces politiques. Le contrôle de la médiatisation devient alors, pour les agents politiques, moins évident que dans les situations ordinaires. Ils sont incités à déployer un surcroît de stratégies d'accès aux médias et se retrouvent plus fortement conduits à agir en fonction des règles de fonctionnement du champ journalistique.

B. Les dynamiques propres au champ politique : l'intensification de la compétition

L'investissement des agents du champ politique dans la configuration orientée vers les médias dépend de dynamiques propres au champ politique. Le calendrier électoral pèse ainsi sur la sensibilité politique à la mise en « crise » et au phénomène de médiatisation. Les périodes de campagne électorale engendrent une plus grande dépendance des agents politiques aux médias et donc un plus grand investissement dans l'accès aux médias. Ainsi, la mise en « crise » d'octobre novembre 2000 doit sans doute quelque chose à la proximité de la campagne présidentielle de 2002 : le saisissement du problème de la « vache folle » par le président de la République et le Premier ministre a beaucoup contribué à politiser le dossier, en suscitant de nombreuses réactions de soutien par leurs camps respectifs. En cette période, la communication politique change de registre, comme en témoigne la note reproduite ci-dessous d'un conseiller en communication du Premier ministre visant à réorganiser la communication en vue de l'élection.

[215] Sur ce que la mise en crise du problème de la « vache folle » doit aux logiques spécifiques du champ journalistique voir le chapitre 2. Voir aussi Champagne Patrick, « 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*, Biarritz : Atlantica, 2000, p. 271-284.

Le conseiller auprès du Premier ministre

Paris, le 11 octobre 2001

NOTE

À l'attention de Monsieur le Premier ministre

Objet : Organisation de la communication du Premier ministre

Cette note se consacre aux seuls aspects d'organisation et de méthode de la communication du Premier ministre.

Dans la période nouvelle qui s'est ouverte, notre communication doit être reconsidérée selon trois impératifs.

Opérer un renversement de perspective.

(…)

Passer d'une logique de demande à une logique d'offre, pour emprunter au vocabulaire de l'économie.

Jusqu'à présent, nous répondions aux sollicitations de la presse.

Désormais, c'est à nous de proposer – voire d'imposer – notre message à la presse. Cela peut être obtenu selon deux voies principales et qui se complètent :

L'une est quantitative : il nous faut fournir une masse plus importante d'information car la presse, mécaniquement, accorde plus de place à un flot plus important ; il faut donc, par exemple, multiplier les communiqués relatifs aux événements auxquels tu prends part :

L'autre est qualitative : nous pouvons, par un travail fin de choix des expressions, mieux maîtriser le contenu politique des messages qui seront diffusés par la presse.

Définir systématiquement, au préalable, un axe de communication.

(…)

Cette attitude nouvelle doit trouver sa traduction concrète dans un certain nombre de recommandations pratiques et simples.

(…)

Qu'elles soient prévues ou imposées par l'actualité, ***les interventions télévisées doivent***, comme tu l'as toi-même proposé, ***être systématiquement visionnées*** après coup afin d'en faire l'analyse.

Archives nationales, 20030511 art 3

À quelques mois de l'élection présidentielle, la communication médiatique est réorganisée. L'intensification du jeu de distinction politique qui caractérise une campagne électorale se traduit par un plus grand investissement dans les stratégies d'accès aux médias, c'est-à-dire notamment par une présence plus importante dans les médias (multiplication des prises de position médiatiques, maximisation des reprises…) et par une analyse plus détaillée de la réception médiatique des prises de position politiques. **L'intérêt à prendre en compte une information médiatique dépend ainsi de l'intensité de la compétition politique. Plus la compétition est intense, avec une sanction (électorale) à court terme et des concurrents prêts à pousser à leur avantage toute faute stratégique, plus il est risqué de ne pas tenter de maîtriser autant que faire se peut la construction journalistique d'un problème (qui risquerait de mobiliser l'opinion publique), et plus l'investissement dans la configuration politique orientée vers les médias est probable.**

C. *Les dynamiques de l'action publique*

Au-delà des logiques spécifiques des champs politique ou journalistique, l'entrée des agents politiques dans la configuration orientée vers les médias peut être liée aux dynamiques propres à une politique publique sur laquelle ils interviennent. D'abord, l'usage

de l'accès aux médias par les agents politiques peut dépendre de l'incertitude liée à un problème public dans les secteurs sociaux où il est traité. En effet, **si les politiques publiques sur un problème sont fortement institutionnalisées, et soutenues par un système d'agents stable, l'accès aux médias est risqué. Mais, si la définition d'un problème et de ses solutions est instable parce que le rapport de force entre les agents concernés est incertain, l'accès aux médias devient une stratégie plus raisonnable.** On rejoint ici les analyses de Frank R. Baumgartner and Bryan D. Jones sur l'instabilité des sous-systèmes politiques constitués autour d'une politique publique. La définition d'un problème public et des politiques publiques afférentes est liée à la configuration des agents impliqués par ce problème. Et pour les deux auteurs américains, le changement de la définition du problème, et donc de l'action publique, est lié à l'effondrement d'un sous-système politique, c'est-à-dire au « *changement dans l'organisation du sous-système qui rend possible l'intervention subversive dans le processus de production d'une politique publique d'intérêts qui n'étaient jusqu'alors pas structurants* »[216]. Ainsi, l'emprise des médias sur l'action publique est plus forte lorsque règne une incertitude parmi les agents de cette politique. C'est par exemple ce qu'a pu montrer Piers Robinson à propos de la politique étrangère en matière humanitaire :

> « *Le modèle établit que l'influence des médias sur l'action publique survient quand il existe (1) une incertitude en matière de politique publique et (2) une couverture médiatique recourant à des cadrages critiques qui insistent sur la souffrance des victimes. Dans cette situation, les décideurs, ne sachant pas précisément quoi faire et dépourvus d'une ligne politique clairement définie à opposer à la couverture médiatique critique, peuvent être forcés à intervenir durant une crise humanitaire, en raison de la pression du public relayée par les médias ou de la peur d'une réaction publique potentiellement négative à l'inaction du gouvernement* »[217]

Lorsque le courant des solutions, pour parler comme Kingdon, est peu structuré, s'investir dans le jeu politique orienté vers les médias et se caler sur les catégories journalistiques de construction du problème et de ses solutions est moins risqué et donc plus probable. À l'inverse, la stabilité d'un sous-système politique, où les rapports de force sont solidement établis, rend risqué un investissement dans la configuration politique orientée vers les médias.

L'investissement des agents politiques dans la configuration politique orientée vers les médias, à propos de politiques publiques, varie aussi en fonction du stade de progression dans le processus de production des politiques publiques. Pour mettre au jour ce phénomène, il suffit d'analyser la distribution des stratégies politiques d'accès aux médias

---

[216] Frank R. Baumgartner and Bryan D. Jones, « Agenda Dynamics and Policy Subsystems », *The Journal of Politics*, 53 (4), 1991, p. 1051.

[217] Piers Robinson, « The Policy-Media Interaction Model: Measuring Media Power during Humanitarian Crisis », *Journal of Peace Research*, Vol. 37, No. 5 (Sep., 2000), p. 614.

en fonction des catégories du modèle séquentiel de Charles O. Jones. Malgré toutes ses imperfections (et notamment ses présupposés *problem-solving*), ce modèle a au moins le mérite, décisif ici, de déconstruire la production des politiques publiques en une série d'opérations aux logiques hétérogènes. Le tableau 3.1. montre les variations de l'usage de l'accès aux médias en fonction de ces phases de l'action publique. Alors que la plus grande partie des dépêches qui ont pu être codées (36,5%) concernent la mise à l'agenda du problème, les prises de position politiques orientées vers les médias portent surtout sur la formulation ou la discussion des options de politiques publiques (37,2%) et secondairement sur la mise en scène des décisions (18,6%).

Tableau 3.2. Distribution des prises de position politiques reprises par l'AFP et de l'ensemble des dépêches AFP selon les séquences de l'action publique[218]

Séquences	Mise à l'agenda	Policy formulation	Décision	Mise en œuvre	Évaluation	Terminaison	Non codé	Total
Parmi les prises de position politiques	138	365	182	13	21	7	254	980
% des prises de position politiques	14,1	37,2	18,6	1,3	2,1	0,7	25,9	100
Parmi l'ensemble des dépêches	3208	1703	588	485	84	53	2678	8799
% des dépêches	36,5	19,4	6,7	5,5	1	0,6	30,4	100

Le constat le plus évident porte sur le désintérêt politique (qui accompagne celui des journalistes) pour les phases d'évaluation et de terminaison : ces séquences de l'action

[218] Les dépêches du corpus AFP ont été codées à l'aune de la grille séquentielle de Charles O. Jones, et de sa présentation dans le manuel de Pierre Muller et Yves Surel. L'artificialité du découpage en séquences d'un processus où les interactions suivent des logiques sociales bien plus complexes a souvent posé problème. Dans certains cas, il est presque impossible de décider si des prises de position médiatiques d'agents politiques, en amont de l'annonce d'une décision publique, relèvent de l'identification, de la définition ou de la labellisation d'un problème ou de la production de solutions ou d'alternatives, tant certaines évocations du problème sont en vérité des opérations de promotion ou de disqualification implicite de solutions en discussion. De même, la différence entre l'évocation par un ministre d'une solution possible et l'annonce d'une décision à venir est parfois ténue. Le parti a été pris de coder comme relevant de la mise à l'agenda toutes les dépêches pouvant concourir à la qualification ou à la problématisation d'une situation, c'est-à-dire à l'identification ou la délimitation du problème, et à la hiérarchisation de ses priorités. En particulier, toutes les dépêches constituant un apport de connaissances sur le problème (rapports d'expertise, mise en circulation de statistiques) et celles relayant les imputations de responsabilité pour des déficiences institutionnelles *passées* (dans la mesure où leur mise en évidence constitue autant de problèmes institutionnels à régler) ont été incluses dans cette catégorie. La catégorie de *policy formulation* regroupe toutes les informations faisant explicitement référence à des solutions de politiques publiques. Elle intègre en particulier les recommandations d'experts sur des dispositifs de gestion des risques, les décisions de l'Union européenne contraignant *directement* la *policy formulation* française ou les décisions prises dans d'autres pays faisant écho aux controverses françaises sur les options de l'action publique, ainsi que la mise en cause d'orientations politiques qui réfère directement à des changements de politiques publiques. Ont été codées comme « décision » toutes les dépêches participant de la mise en scène de la prise de décision (y compris les réactions d'autres agents référées directement aux décisions, et les débats sur la légalité des décisions prises). La catégorie « mise en œuvre » regroupe surtout des reportages sur les opérations de contrôle, d'abattages ou de poursuite judiciaires, ainsi que les dépêches relatives aux arrêtés et circulaires déclinant une décision d'un niveau plus important. Les dépêches codées « évaluation » sont celles qui relaient des jugements sur les mesures de politiques publiques une fois qu'elles ont été mises en œuvre (y compris les sondages d'opinion sur l'efficacité des mesures). La phase de terminaison regroupe les dépêches annonçant le retrait de mesures de politiques publiques prises lors de la gestion du problème de l'ESB (fin de l'embargo sur la viande bovine britannique, substitution d'un abattage partiel à un abattage systématique des troupeaux, etc.). Enfin, ont été marquées comme « non codées » les dépêches sans titre, celles relayant des prises de position trop générales pour être assimilées à la discussion d'un problème, d'une option ou d'une décision, et celles relatives à des décisions de l'Union européenne sans contrainte directe sur les décisions françaises.
Voir Charles O. Jones, *An Introduction to the Study of Public Policy*, Belmont : Duxbury Press, 1970 et Pierre Muller et Yves Surel, *L'analyse des politiques publiques*, Paris : Montchrestien (Clefs), 1998, p. 28-29.

publique ne sont guère l'objet de stratégies politiques d'accès aux médias[219]. Ces phases ne donnent que très rarement lieu à politisation et publicisation, comme le montrent, par exemple, les difficultés des syndicats de fonctionnaires à attirer l'attention sur les enjeux en termes d'action publiques de leurs conditions de travail[220]. **L'essentiel des prises de position politiques portent sur les mesures de politiques publiques, qu'elles soient à venir (phase de *policy formulation*) ou qu'elles soient prises et qu'il s'agisse de les annoncer ou de les commenter.** Il faut en particulier noter que les prises de position politiques concernent bien davantage la séquence de *policy formulation* que celle de mise à l'agenda[221] : autrement dit, **les agents politiques interviennent dans le processus d'action publique au moyen de l'accès aux médias pour prendre position sur les mesures d'action publique plutôt que pour peser sur la définition du problème.** Sans doute faut-il voir ici le fait que, pour les agents politiques, le véritable enjeu de l'action publique réside moins dans l'enjeu intellectuel qui consiste à poser la juste définition d'un problème ou même dans l'enjeu politique qui consiste à imposer les problèmes des groupes sociaux qu'ils prétendent représenter, que dans l'enjeu, plus réaliste, de l'utilisation et de l'allocation des ressources de l'État (et des autres institutions publiques). L'ne des formes de montée en généralité propres au discours politique, liée à l'objectif de légitimation par le volontarisme, réside dans l'évocation des problèmes sociaux en termes de solutions à mettre en œuvre. Ces hypothèses générales méritent d'être nuancées en fonction des postes politiques. La distribution de l'investissement politique dans le jeu orienté vers les médias en fonction de séquences de l'action publique varie selon les rôles politiques (tableau 3.2.).

---

[219] Ce résultat conforte le parti pris de la construction d'objet de se concentrer sur les agents étatiques centraux et leurs pratiques décisionnelles : si le travail des agents chargés de la mise en œuvre des politiques publiques n'est pas exempt de contraintes médiatiques, tout indique que les enjeux posés à l'action publique par l'accès aux médias concernent les phases conduisant à la prise de décision.

[220] Martine Valo, « Le syndicat des vétérinaires inspecteurs dénonce des carences dans le contrôle de l'alimentation », *Le Monde*, 22 septembre 2000, p. 15, « Les grévistes de la DGS négocient avec leur ministère », *Le Monde*, 20 décembre 2000, p. 12.

[221] Ce résultat est sans doute propre à l'objet de cette thèse : s'agissant d'une « crise » sanitaire, l'émergence du problème échappe aux agents politiques. De nombreux autres agents (industriels, syndicats agricoles, industriels) accèdent aussi aux médias.

Tableau 3.3. Distribution des prises de position politiques reprises par l'AFP selon les séquences de l'action publique et le poste politique du locuteur

Séquences / Rôles politiques	Agenda	Policy formulation	Décision	Mise en œuvre	Évaluation	Terminaison	Non codé (dont UE)	Total	Valeur
Président	19,0	33,3	8,7	0,0	0,0	0,0	38,9	100,0	126
Premier ministre	12,0	29,3	37,0	0,0	0,0	2,2	19,6	100,0	92
Ministre	14,7	38,3	25,7	3,0	0,9	0,7	16,6	100,0	428
Député	13,1	39,2	8,5	0,0	4,0	0,6	34,7	100,0	176
Sénateur	0,0	28,6	9,5	0,0	28,6	4,8	28,6	100,0	21
Député européen	8,0	52,0	4,0	0,0	0,0	0,0	36,0	100,0	25
Responsable partisan	33,3	26,7	0,0	0,0	0,0	0,0	40,0	100,0	15
Parti (en tant que collectif)	6,6	39,3	11,5	0,0	3,3	0,0	39,3	100,0	61
Élu local	20,0	60,0	5,0	0,0	0,0	0,0	15,0	100,0	20
Membre de la Commission européenne	11,1	44,4	11,1	0,0	0,0	0,0	33,3	100,0	9
Agent sorti du champ politique	14,3	0,0	0,0	0,0	28,6	0,0	57,1	100,0	7
Total	**14,1**	**37,2**	**18,6**	**1,3**	**2,1**	**0,7**	**25,9**	**100,0**	**980**

Cette distribution des prises de position politiques orientées vers les médias, à propos des politiques publiques, renvoie clairement à la position dominante qu'occupent les institutions de l'exécutif dans le champ politique, et dans les processus d'action publique. Les agents de l'exécutif, en particulier le Premier ministre (37%) et ses ministres (25,7%), ont un quasi-monopole de la communication médiatique sur les décisions. Les autres agents du champ politique, notamment les parlementaires ou les responsables partisans, sont le plus souvent conduits à prendre des positions portant sur des options de politiques publiques avancées par le gouvernement : discussion d'un texte législatif examiné au Parlement, prises de position (critiques ou apologétiques) à propos de l'annonce d'une mesure gouvernementale… Sans réifier les catégories de Charles O. Jones, il apparaît ainsi que **l'investissement politique dans la configuration orientée vers les médias ne concerne guère les phases de préparation des politiques publiques** et donc que **tout le processus d'action publique n'est pas soumis également aux « contraintes » du jeu politique orienté vers les médias.**

La perception de la conjoncture comme « critique », les rythmes spécifiques du sous-champ politique national ou les dynamiques propres à une politique publique sont des conditions conjoncturelles qui permettent de rendre compte des variations chronologiques de l'investissement des agents politiques dans le jeu orienté vers les médias, et donc de l'emprise du journalisme sur leurs activités.

§3. Les conditions individuelles de l'investissement dans le jeu politique orienté vers les médias

Jusqu'ici, ce sont des conditions collectives, structurelles ou conjoncturelles, de l'entrée dans la configuration politique orientée vers les médias qui ont été analysées. Mais **ces conditions ne jouent pas avec la même intensité pour tous les agents du sous-champ politique national : ces derniers ne sont en effet pas tous identiquement investis dans ce jeu orienté vers les médias, si bien que l'emprise du journalisme sur le champ politique varie aussi en fonction de conditions individuelles.** La distribution statistique des prises de position politiques à propos de l'ESB relayées par l'AFP révèle la très grande hétérogénéité de l'usage de l'accès aux médias dans la gestion politique de ce problème (tableau 3.3.). Si certains responsables ont beaucoup utilisé les armes du jeu politique orienté vers les médias pour prendre part à la gestion politique du problème de la « vache folle », d'autres semblent avoir agi en fonction des logiques d'une autre configuration politique.

Tableau 3.4. Nombre de prises de position relayées par l'AFP des principaux agents politiques de la gestion de l'ESB (1990-2002)[222]

Locuteur	Nombre de prises de position
J. Glavany	177
J. Chirac	126
P. Vasseur	96
L. Jospin	78
F. Patriat	24
A. Juppé	19
H. Gaymard	19
JF. Mattéi	19
B. Kouchner	17
M. Lebranchu	12
H. Nallet	10
D. Gillot	9
F. Sauvadet	8
L. Le Pensec	8
E. Guilhem	2
R. Beaumont	2
C. Huriet	1
G. Dériot	1
J. Bizet	1

Il est donc nécessaire, pour terminer ce chapitre, de mettre au jour les propriétés individuelles des agents politiques qui conditionnent leur entrée dans la configuration orientée vers les médias. Plus précisément, on peut faire l'hypothèse que l'usage politique de l'accès aux médias s'explique individuellement par la conjonction de la détention de *ressources* permettant l'accès aux médias (c'est-à-dire de la capacité à se servir des médias), de l'exposition à des *contraintes* de rôle (c'est-à-dire du fait qu'ils ne sont pas également tenus de se servir des médias), et de *dispositions* (c'est-à-dire d'une croyance et d'un intérêt, dans cette forme de la lutte politique). La variation des ressources, contraintes et dispositions à faire un

[222] La constitution et l'analyse du corpus AFP suit les mêmes principes que pour l'étude des conditions conjoncturelles (cf. infra).
Henri Nallet (avril 1985 - 20 mars 1986 et mai 1988 - octobre 1990), Philippe Vasseur (mai 1995 - juin 1997), Louis Le Pensec (juin 1997 - octobre 1998), Jean Glavany (octobre 1998 - février 2002), François Patriat (février 2002 - mai 2002) et Hervé Gaymard (mai 2002 - novembre 2004) ont été ministres de l'Agriculture.
Bernard Kouchner (avril 1992 - mars 1993, juin 1997 - juillet 1999 et février 2001 - mai 2002), Hervé Gaymard (novembre 1995 - juin 1997), Dominique Gillot (juillet 1999 - mars 2001) et Jean-François Mattéi (mai 2002 - mars 2004) ont été ministres de la Santé.
Marylise Lebranchu (juin 1997- octobre 2000) et François Patriat (octobre 2000- février 2002) ont été secrétaires d'État aux PME, au Commerce et à l'Artisanat.
Evelyne Guilhem a présidé la mission d'information de l'Assemblée nationale de 1997 (dont Jean-François Mattéi a été le rapporteur et dont René Beaumont a été membre). Claude Huriet a présidé la commission d'enquête sénatoriale de 1997. Gérard Dériot a été rapporteur la commission d'enquête sénatoriale de 2001 ; Jean Bizet en a été le rapporteur. François Sauvadet a présidé la commission d'enquête de l'Assemblée nationale de 2001.

usage politique de l'accès aux médias dépend à la fois de propriétés liées à la position occupée dans le champ politique (A.) et d'autres liées à la trajectoire sociale (B).

A. Les ressources et contraintes de rôle liées à la position dans le champ politique

L'investissement dans la configuration politique orientée vers les médias dépend de la position occupée par un agent dans le champ politique selon deux modalités au moins. La plus évidente est sans doute la façon dont la position occupée dans la hiérarchie des postes politiques conditionne l'usage de l'accès aux médias. Celui-ci dépend aussi de la spécialisation sectorielle de la position occupée, c'est-à-dire, pour les ministres notamment, de la hiérarchie symbolique des secteurs pris en charge.

L'investissement des agents politiques dans le jeu orienté vers les médias dépend d'abord de la position qu'ils occupent dans la hiérarchie des postes politiques, dans la mesure où la contrainte de rôle incitant à faire usage de l'accès aux médias ne pèse pas du même poids selon l'importance de ces postes. Le tableau 3.4. montre la très nette surreprésentation des agents politiques situés dans les institutions du pouvoir exécutif, et notamment des ministres, dans l'usage politique de l'accès aux médias.

Tableau 3.5. Distribution des prises de position politiques relayées par l'AFP en fonction du poste politique occupé par le locuteur[223]

Poste politique	Nombre de prises de position	%
Président de la République	126	12,9
Premier ministre	92	9,4
Ministre	428	43,7
Député	176	18,0
Sénateur	21	2,1
Député européen	25	2,6
Responsable partisan	15	1,5
Parti (en tant que collectif)	61	6,2
Élu local	20	2,0
Membre de la Commission européenne	9	0,9
Agent sorti du champ politique	7	0,7
Total	**980**	**100,0**

Cela tient notamment au fait que l'intérêt que les journalistes portent aux agents politiques est très fortement déterminé par la position de ces derniers dans le champ politique, ou, plus précisément, dans la hiérarchie des postes politiques (institués), tant les positions politiques se définissent par rapport à l'enjeu que représente l'accès aux positions

[223] Chacune des prises de position politiques recensées dans le corpus AFP a été codée en fonction du poste politique occupé par le locuteur au jour de sa prise de position. Si le locuteur cumule plusieurs postes au moment de sa prise de position, c'est le plus prestigieux (selon les hiérarchies politiques et journalistiques des postes politiques) qui a été retenu.

de pouvoir. Éric Darras a ainsi pu montrer que ce sont les agents occupant les positions les plus prestigieuses dans le champ politique (président de la République, Premier ministre, ministres ou anciens ministres, chefs de partis) qui sont les plus fréquemment invités dans les émissions de télévision politiques les plus importantes[224]. L'émergence, depuis quelques années, d'un « second marché » médiatique de la vie politique[225], constitué d'émissions moins prestigieuses (émissions de divertissement invitant des agents politiques, émissions politiques des chaînes du satellite…) permet certes à des agents politiques de second rang d'accéder à la télévision. Mais, si le niveau de capital politique (mesuré au prestige des postes occupés) requis pour accéder à ces émissions semble abaissé, tout indique que les hiérarchies persistent. Il semble ainsi que l'on **a d'autant plus de chances de jouer ce jeu politique orienté vers les médias que l'on occupe des positions dominantes dans le champ politique.** Un autre indice de ce phénomène est donné par le destin médiatique des prises de position politiques. L'inégale propension des prises de position politiques à susciter des reprises dans le champ journalistique apparaît de façon exemplaire dans la couverture journalistique de la journée du 7 novembre 2000, au cours de laquelle l'intérêt journalistique pour le problème de la « vache folle » a atteint son paroxysme. C'est au cours de cette journée que les prises de position politiques ont été les plus nombreuses et les plus diverses (à l'aune des propriétés des locuteurs). La comparaison des prises de position politiques relayées le jour même par l'AFP, c'est-à-dire par le média reprenant le plus grand nombre de ces prises de position, et celles mentionnées par la presse quotidienne nationale le lendemain montre bien que la sélection journalistique drastique des prises de position perçues comme dignes d'être portées à la connaissance du public ne doit rien au hasard. Les critères de l'intérêt journalistique reproduisent largement les hiérarchies propres au champ politique. Les dépêches AFP (recensées dans l'encadré 1.10.) rendent compte d'une relative diversité des prises de position politiques. Sur les 38 dépêches relatant une prise de position politique, deux relaient celle du président de la République, 4 celles du Premier ministre (ou du gouvernement), 7 celles de ministres, 19 celles de parlementaires (dont 9 pour des élus de la majorité et 10 pour des élus de l'opposition), 4 celles d'élus territoriaux et 2 celles de responsables de partis politiques non représentés à l'Assemblée. Les reprises de ces prises de position politiques dans la presse écrite (*Le Monde* daté du 8 novembre[226] et celui daté du 9 novembre[227], *Le Figaro* du 8 novembre[228] et *Libération* du 8 novembre[229]) montrent une

---

[224] Éric Darras, « Le pouvoir "médiacratique" ? Les logiques du recrutement des invités politiques à la télévision », *Politix*, n° 30, 1995, p. 183-198.

[225] Pierre Leroux et Philippe Teillet, « Second marché médiatique et carrière politique », *op. cit.*, p. 439-456.

[226] « Mme Gillot redoute "plusieurs dizaines de cas" humains », *Le Monde*, 8 novembre 2000, p. 11.

[227] Ariane chemin, « Lionel Jospin juge démagogique l'attitude du chef de l'État » ; Jean-Michel Bezat, « La droite réclame une enquête parlementaire » ; Jean-Michel Bezat, « "Un pouvoir faible s'abrite derrière l'avis des

moindre dispersion : les agents occupant les positions de pouvoir sont surreprésentés. Ainsi, la prise de position du président de la République est reprise trois fois, celle du Premier ministre trois fois aussi, celles des ministres huit fois, et celles des parlementaires huit fois également (dont trois pour la majorité et cinq pour l'opposition), tandis que les élus territoriaux et les responsables partisans non représentés à l'Assemblée ne sont pas repris par la presse nationale. Le président, le Premier ministre et surtout les ministres sont ainsi surreprésentés.

Le champ journalistique accorde davantage d'espace et de crédit aux agents politiques à mesure qu'ils occupent des positions plus élevées dans les hiérarchies du champ politique. **Certains postes politiques ont un accès facilité aux médias. Il s'agit principalement du président de la République, du Premier ministre, des ministres et des responsables de l'opposition (chefs de parti, responsables des groupes parlementaires et/ou porte-parole spécialisés sur le domaine).** Leurs prises de position sont plus ou moins structurantes du « débat public » : elles sont reprises plus systématiquement, occupent une meilleure place dans les hiérarchies de l'information (apparition dans les titres, relatées de façon plus ample, etc.)… **En retour, il semble impossible aux agents occupant ces postes d'ignorer les médias et d'ignorer que leurs prises de position intéressent hautement les médias.** Occupant ces positions de pouvoir, ils savent que la moindre de leurs prises de position peut être reprise dans les médias. C'est une *ressource*, dans la mesure où, du seul fait de leur position, l'accès aux médias est facilité, voire presque acquis, mais cela pèse aussi comme une *contrainte* : **les agents politiques occupant ces positions de pouvoir n'ont guère la liberté d'échapper au jeu politique orienté vers les médias, et donc à ses règles** (les effets de censure et de sanction, etc.). À l'inverse, les agents politiques occupant des positions plus secondaires dans le champ politique[230], soit qu'ils disposent d'un poste moins prestigieux, soit que, ne disposant pas de poste de pouvoir, ils sont connus pour être proches d'un leader de premier plan, sont bien moins sûrs d'intéresser les journalistes. Leurs prises de position ont des carrières incertaines : leurs reprises sont favorisées par d'autres facteurs (par exemple, le fait qu'une prise de position plus « centrale » ait été énoncée et que les journalistes cherchent des

---

experts" » (interview de Jean-François Mattei), et Raphaëlle Bacqué, « Jacques Chirac met en cause le gouvernement en rappelant ses propos du 25 octobre », *Le Monde*, 9 novembre 2000, p. 9.

[228] Patrice Lanoy, Sophie Roquelle, Martine Perez, « Vache folle : la fièvre gagne les politiques », *Le Figaro*, 8 novembre 2000, p. 10.

[229] Éric Favereau, « Les propos de Dominique Gillot ont contribué à la panique. », Éric Aeschimann, Éric Favereau, « Le chef de l'État a su tirer parti des cafouillages de Matignon » et Éric Aeschimann, Éric Favereau, « Psychose dans l'opinion et inquiétude des professionnels », *Libération*, 8 novembre 2000, respectivement p. 2, 3 et 6.

[230] Député réputé proche d'un leader, secrétaire d'État, porte-parole méconnu d'un parti ou acteur collectif (parti, groupe parlementaire, etc.)…

réactions pour réaliser un sujet). L'accès aux médias de ces agents est moins « automatique ». Ils peuvent ainsi plus facilement agir à l'abri du regard journalistique. Il apparaît ainsi que **les agents fortement dotés en capital politique sont structurellement plus investis dans jeu politique orienté vers les médias : celui-ci pèse comme une *contrainte de rôle* d'autant plus lourde que l'on progresse dans les hiérarchies politiques.** Cette contrainte de rôle tient à la fois aux attentes des journalistes (de disponibilité, de conformités à la représentation journalistique du rôle, etc.) et aux incitations institutionnalisées à s'investir dans ce jeu, notamment dans les routines de la communication politique ou dans la disponibilité des ressources (matérielles et symboliques) pour l'accès aux médias. Elle implique de prêter une attention constante aux médias, de concevoir toutes ses prises de position sous l'angle de leur légitimation publique… On le voit, **si le champ journalistique s'intéresse avant tout à des agents politiques déjà consacrés dans le champ politique, et donc ne les dote pas d'une notoriété nouvelle, il n'est pas neutre.** Certains agents politiques sont tenus de tenir compte de ses règles spécifiques du seul fait qu'ils occupent des positions de pouvoir dans le champ politique. Il pèse aussi dans les rapports de force politiques en pesant sur la perception de ces rapports de force : tous les agents agissent comme si la notoriété médiatique était politiquement agissante ce qui, dans la logique de la prophétie autoréalisatrice, la rend réellement agissante. **Pour le dire autrement, malgré la dépendance des pratiques journalistique aux hiérarchies politiques, il existe dans le champ politique une présomption de pouvoir de la popularité médiatique, si bien que le capital politique peut aller au capital médiatique.**

Une seconde modalité du fonctionnement de la position dans le champ politique, et singulièrement dans le sous-champ gouvernemental, comme condition de l'investissement dans le jeu politique orienté vers les médias réside dans la spécialisation (relative) du poste occupé. **L'investissement dans ce jeu varie en fonction du secteur de politique publique dont les agents politiques ont plus particulièrement la charge.** Ce phénomène, peu étudié, est bien mis en avant par Jean Charron :

> *« Certains ministres, en raison de la mission du ministère dont ils ont la charge, ont davantage besoin de soigner leur image publique. Par exemple, ceux qui ont la responsabilité de ministères "à clientèle" peuvent devoir davantage tenir compte de la variable publicitaire que, par exemple, le président du Conseil du Trésor. Celui-ci peut traiter une multitude de dossiers en dehors de toute entreprise publicitaire alors que le ministre de la Santé et des Services sociaux ou le ministre de l'Environnement, pour atteindre les objectifs politiques qu'ils se sont fixés, pourront devoir veiller à entretenir d'eux une image positive auprès de la population en général et plus particulièrement auprès des groupes actifs dans les secteurs d'activité où ils exercent leur autorité. Par contre, certains ministères desservent des clientèles circonscrites qu'il est possible d'atteindre sans le recours à la presse nationale. Le ministre délégué aux Forêts ou le ministre du Tourisme, par exemple, peuvent, par des contacts directs ou par la presse spécialisée, cultiver*

le soutien de leur clientèle sans passer par la presse nationale. Les ministres aux prises avec des dossiers politiquement chauds pourront aussi avoir des besoins publicitaires plus importants que les ministres auxquels la conjoncture ou les priorités gouvernementales n'imposent que des tâches d'administration courante. »[231]

La spécialisation des postes politiques dans divers secteurs de politique publique, en tant que facteur explicatif du plus ou moins grand investissement dans le jeu politique orienté vers les médias, renvoie au moins à quatre propriétés sous-jacentes. **L'exposition au jeu orienté vers les médias dépend d'abord de l'étendue de la population des ressortissants ciblés par la politique publique** : pour intervenir à propos de politiques publiques concernant une vaste population (par exemple, les politiques de santé publique), l'usage des médias est plus fréquent que pour des politiques publiques plus limitées. **Elle dépend aussi du degré de politisation des secteurs concernés** : les agents intervenant sur des politiques publiques très politisées, de façon structurelle (par exemple les politiques économiques, d'emploi…) ou plus conjoncturelle (au moment de « crises »), sont plus disposés à faire usage de l'accès aux médias. **Une troisième propriété déterminante est l'intérêt différentiel des journalistes pour certains secteurs ou certains problèmes** : ainsi, l'attention journalistique pèse d'autant plus fortement sur les agents politiques impliqués dans les politiques publiques de santé ou de sécurité intérieure que ces sujet sont réputés intéresser « le public » ou « l'opinion », alors que d'autres secteurs plus obscurs sont plus à l'abri des intrusions journalistiques, par exemple la coopération ou l'agriculture… sauf lors d'une « crise » *sanitaire* dans ces secteurs. Enfin, **l'investissement dans le jeu orienté vers les médias est une fonction inverse du degré d'institutionnalisation de la représentation des intérêts dans le secteur concerné**. Ainsi, dans des secteurs fortement institutionnalisés, comme l'agriculture, l'existence d'autres canaux d'action efficaces et le coût d'une stratégie hétéronome (qui consisterait à « contourner les instances représentatives »...), rend plus improbable l'usage fréquent de l'accès aux médias par les responsables politiques[232].

Ainsi, en raison des contraintes de rôle et des ressources attachées aux postes politiques, en fonction de leur position dans les hiérarchies politiques ou de leur spécialisation sectorielle, les positions dans le sous-champ politique national conditionnent l'usage politique de l'accès aux médias.

---

[231] Jean Charron, *La production de l'actualité*, *op. cit.*, p. 139.

[232] Dans le cas de la crise de la « vache folle », qui semble contredire cette règle (puisque les ministres de l'Agriculture Philippe Vasseur et Jean Glavany sont beaucoup intervenus dans les médias), d'autres facteurs ont été plus déterminants : l'étendue de la population concernée, la politisation du problème…

B. *Les ressources et dispositions liées à la trajectoire sociale*

La contrainte de rôle associée au poste politique, et donc à la position occupée dans le champ politique, ne suffit pas à rendre raison des conditions individuelles de l'investissement dans le jeu politique orienté vers les médias. Celui-ci varie encore entre deux agents occupant une même position. **Pour rendre compte des diverses façons d'investir la dimension « médiatique » d'un rôle politique, il est nécessaire de mettre au jour certaines dispositions et ressources des agents politiques.** L'objectif est de compléter l'analyse du jeu politique orienté vers les médias par la prise en compte des intérêts politiques individuels à investir dans des stratégies d'accès aux médias et de la distribution inégale des moyens requis pour y réussir. On ne peut qu'esquisser seulement des pistes de réflexion : la systématisation d'un modèle explicatif fondé sur les dispositions et les ressources, et sa mise à l'épreuve empirique, supposeraient un lourd travail de construction d'indicateurs, de collectes de données, d'autant plus irréalisable ici que l'étude monographique offre une population trop limitée pour observer des variations selon les individus qui donnent lieu à davantage que la formulation d'hypothèses.

Repérer les dispositions à s'investir dans le jeu politique orienté vers les médias nécessite de faire preuve d'un peu de nuance. Si l'on cherche à comparer les trajectoires d'agents politiques « médiatiques » à celles d'agents politiques qui seraient « purs » de toute pratique orientée vers les médias, on ne trouvera pas grand-chose tant la question ne se pose pas, dans la pratique politique, en des termes aussi caricaturaux. Il est vain de raisonner en termes de tout ou rien, car les pratiques d'accès aux médias sont désormais la règle. **Puisque tous les agents politiques tentent plus ou moins d'accéder aux médias, l'analyse ne gagne rien à rechercher des dispositions rendant compte de l'usage forcené de cette stratégie politique ou de son refus systématique.** Mais les dispositions peuvent rendre compte des variations individuelles autour de la norme collective. En d'autres termes, il s'agit de distinguer entre les agents politiques qui « surjouent » l'accès aux médias, y investissant beaucoup plus que la moyenne des agents du champ politique, et ceux qui se tiennent à distance, voire s'en méfient, sans pouvoir y échapper complètement. Mettre au jour ces dispositions implique de comprendre ce que représentent les pratiques d'accès aux médias dans le champ politique, c'est-à-dire d'en saisir la spécificité en comparaison d'autres pratiques possibles. Ainsi, **s'investir dans le jeu orienté vers les médias, c'est rechercher une sanction exogène, plutôt qu'une sanction interne. C'est aussi être apte à répondre aux exigences du champ journalistique, c'est-à-dire de disposer des compétences requises par cette façon de faire de la politique, plutôt que de disposer (seulement) des compétences nécessaires pour les formes les plus spécifiques du jeu politique. Ces dispositions peuvent prendre la forme d'un goût particulier pour les médias, la communication et toutes les formes de « modernité » des pratiques politiques, mais aussi**

d'une ambition, voire d'une audace (avec ce que cela suppose d'autorité et de sentiment de légitimité), pour rompre avec la pratique politique normale. On comprend alors que, comme le fait remarquer Pierre Bourdieu, le surinvestissement dans le jeu orienté vers les médias est plus probable pour les agents « *peu consacrés du point de vue des valeurs spécifiques du champ, ou, pour employer le langage ordinaire, des "ratés" ou en voie de le devenir, qui ont intérêt à aller chercher dehors des consécrations (rapides, précoces, prématurées et éphémères) qu'ils n'ont pas obtenues à l'intérieur du champ et qui, en outre, seront très bien vus par les journalistes parce qu'ils ne leur font pas peur (à la différence [d'agents] plus autonomes) et qu'ils sont prêts à passer par leurs exigences.* »[233] Pour le dire plus précisément, **les dispositions à user plus abondamment que la moyenne des stratégies d'accès aux médias, dans le cadre du jeu politique, sont avant tout le fait d'agents qui, à position égale, se jugent trop peu consacrés**[234], qui ont intérêt à subvertir un état du jeu qui leur rapporte peu, et peu « tenus » par les institutions spécifiques, dont les règles sont incompatibles avec celles générées par le fonctionnement du champ journalistique. La formation de ces dispositions est ainsi liée à la trajectoire sociale et politique de chacun des agents[235]. C'est notamment dans la trajectoire que se forme l'intérêt à subvertir les modalités traditionnelles de consécration dans le champ politique par des stratégies exogènes : elle fait alors espérer des profits politiques supérieurs (accumulation d'une notoriété, accès à des positions de pouvoir) à ce que le respect des règles du jeu politique autonome offre à un moment donné. **Cette disposition semble particulièrement liée à certains types de trajectoires descendantes : le passage d'une position de pouvoir à une position de prétendant peut alors générer des stratégies d'accès aux médias destinées à compenser un déficit de capital politique institutionnel (*i.e.* un poste de pouvoir) par un**

---

[233] Pierre Bourdieu, *Sur la télévision*, Paris : Liber (Raisons d'agir), 1996, p. 73.

[234] Comme le notent Pierre Leroux et Philippe Teillet, « la "compétence médiatique", comme capacité à profiter d'un espace de jeu (au sens de marge de manœuvre), peut permettre de compléter (voire de relativiser) les formes les plus classiques de capital politique (à composante "traditionnelle" – électorale ou institutionnelle). » Pierre Leroux et Philippe Teillet, « Second marché médiatique et carrière politique », *op. cit.*, p. 441.

[235] Raisonner en termes de trajectoires, plutôt que de position, permet de faire entrer dans l'analyse une dimension dynamique nécessaire pour l'analyse des dispositions, tant celles-ci sont parfois liées à l'écart, générateur de frustration et d'ambition ou de satisfaction et de conservation, entre la position réellement occupée et la position perçue comme possible (en fonction de l'origine sociale, des capitaux détenus…). Les agents disposés à subvertir la règle du jeu d'un champ sont davantage des *outsiders* plus que des dominés, ou, pour reprendre le terme de Pierre Bourdieu cité plus haut, des « ratés », dépourvus de ressources. Dans un autre texte, le sociologue explique au contraire que les agents réalisant des stratégies hétéronomes sont fortement dotés de ressources (économiques, symboliques…) mais ne parviennent pas à accéder aux positions qu'il leur est raisonnablement permis d'espérer (et *redoutent* donc de devenir des « ratés »). Cet écart génère des dispositions à l'audace (c'est-à-dire le besoin de subvertir des règles perçues comme conservatrices), une indifférence aux profits matériels immédiats (d'autant que la nécessité économique n'est guère pesante), et un sens de l'orientation sociale (c'est-à-dire l'art de pressentir les nouvelles hiérarchies et les coups à jouer). Pierre Bourdieu, *Les règles de l'art, op. cit.*, p. 429.

capital politique symbolique (*i.e.* une notoriété) en vue de reconquérir un poste politique important.

Tableau 3.6. Distribution des prises de position politiques médiatisées par l'AFP en fonction de la trajectoire politique (par poste politique)[236]

Poste politique	Trajectoire politique ascendante	% de traj. ascendante	Trajectoire politique descendant	% de traj. descendante	Total
Président de la République	126	100,0	0	0,0	126
Premier ministre	92	100,0	0	0,0	92
Ministre	428	100,0	0	0,0	428
Député	71	40,3	105	59,7	176
Sénateur	9	42,9	12	57,1	21
Député européen	3	12,0	22	88,0	25
Responsable partisan	0	0,0	15	100,0	15
Parti (en tant que collectif)	61	100,0	0	0,0	61
Élu local	5	25,0	15	75,0	20
Membre de la Commission européenne	1	11,1	8	88,9	9
Agent sorti du champ politique	0	0,0	7	100,0	7
Total	**796**	**81,2**	**184**	**18,8**	**980**

Malgré l'imprécision des indicateurs, trop rudimentaires pour rendre compte finement des trajectoires politiques, la distribution des prises de position politiques orientées vers les médias en fonction des trajectoires politiques (tableau 3.5.) montre clairement que, quels que soient les postes politiques occupés, à l'exception des agents politiques occupant une position dans le pôle du pouvoir exécutif (président de la République, Premier ministre ou ministres), qui correspondent à la fois aux postes les plus élevés dans les hiérarchies politiques et les plus structurellement et institutionnellement contraints de se légitimer par des interventions dans la configuration politique orientée vers les médias, les stratégies d'accès aux médias sont plus nombreuses pour des agents politiques en trajectoire politique descendante. La trajectoire typique est celle de l'ancien ministre, redevenu parlementaire ou chef de parti : l'usage de coup politique orienté vers les médias accompagne une prétention à reconquérir des postes de pouvoir de premier plan, prétention qui semble d'autant plus fondée que l'expérience récente a convaincu que l'agent avait les ressources pour accéder à la

[236] Le codage de la trajectoire de l'agent politique se fonde sur la comparaison du poste politique occupé au jour de la prise de position relayée par la dépêche AFP et du poste politique le plus prestigieux (selon les hiérarchies politiques et journalistiques) occupé jusqu'à ce même jour. Il a ainsi été considéré que les postes politiques les plus prestigieux étaient ceux du pouvoir exécutif (président de la République, Premier ministre et ministres), puis ceux de responsable partisan (*i.e.* chef de parti ou chef de groupe parlementaire), les postes du pouvoir législatif (député ou sénateur), les postes européens (parlementaire ou commissaire ; si ces postes sont plus rares que la plupart des postes politiques nationaux, ils apparaissent le plus souvent comme une position de repli après la perte d'un poste ministériel) et enfin les postes politiques locaux.

position de pouvoir[237]. Ainsi, 78,8% des agents politiques ayant produit une prise de position relative à l'ESB relayée par l'AFP ont occupé une position dans le pôle du pouvoir exécutif, au moment de leur prise de position ou antérieurement. L'accès aux médias est plus rare pour des agents politiques en trajectoire ascendante. On peut cependant observer un tel usage de l'accès aux médias chez quelques députés en début de carrière, encouragés par une accumulation rapide de succès, c'est-à-dire par l'accès précoce à des positions de pouvoir (mandats locaux, responsabilités partisanes), mais aussi par une origine sociale qui prédispose à l'ambition et à la confiance dans sa légitimité[238].

La trajectoire sociale et politique explique aussi la formation des dispositions à s'investir dans le jeu politique orienté vers les médias en ce qu'elle permet – ou non – l'accumulation de ressources de divers types. Ainsi, une trajectoire qui permet d'acquérir des ressources personnelles variées peut favoriser l'usage politique de l'accès aux médias dans la mesure où elle nourrit des dispositions à agir de façon autonome par rapport aux institutions collectives du champ politique et notamment les partis. Daniel Gaxie a en effet montré qu'une origine sociale plus élevée, ou une dotation en capitaux personnels plus divers (patrimoine économique, revenus élevés, diplômes, notoriété, profession reconnue, relations sociales, clientèles), autorisent une certaine distance au parti et à ses disciplines[239]. **Les agents politiques ayant acquis une large multipositionnalité[240] paraissent ainsi davantage disposés à s'investir dans des stratégies hétéronomes telles que l'accès aux médias, dans la mesure où ils sont moins dépendants des institutions proprement politiques.** Le cas de Philippe Vasseur, très présent dans les médias lors de la « crise » de 1996, semble être un bon exemple de ce rapport distant aux instances autonomes du champ politique. Son entrée en politique est tardive, à l'âge de 43 ans (en 1986), après – et même,

---

[237] Il faut ajouter que l'ambition – en tant que disposition à jouer le jeu politique orienté vers les médias – n'est pas le seul facteur explicatif de l'accès aux médias relativement plus fréquent des anciens ministres. On peut notamment avancer l'hypothèse que ces agents correspondent aux catégories de l'intérêt journalistique : ils sont connus, réputés importants, présumés spécialistes d'un secteur (celui de leur ancien mandat) à propos duquel il est courant de les faire réagir.

[238] Jean-François Mattéi semble exemplaire de ce type de trajectoire. Pour une analyse détaillée de sa trajectoire sociale et politique, et des dispositions qui y sont associées, voir chapitre 5 (section 1, §2).

[239] « Le dévouement à un parti sera d'autant plus total, intériorisé, revendiqué et enchanté, que la dépendance objective et subjective à son égard tend à s'accroître, et ce d'autant plus, aussi, que les agents adhèrent à une vision critique et politisée du monde, valorisant les transformations politiques de la société et le rôle des organisations collectives dans cette transformation. Inversement, quand les acteurs politiques disposent de moyens d'action personnels, la distance au parti tend à s'accroitre, la soumission devient moins entière, plus retenue et calculée, la discipline n'est plus qu'acceptée, concédée ou tolérée, la loyauté se fait plus fragile et les possibilités d'insubordination ou de dissidence deviennent plus fréquentes, et ce d'autant plus que la vision du monde tend à relativiser la portée de l'action politique et du rôle des organisations. » Gaxie Daniel, « Les fondements de l'autorité présidentielle », *op. cit.*, p. 343-344.

[240] Luc Boltanski, « L'espace positionnel : multiplicité des positions institutionnelles et habitus de classe », *Revue française de sociologie*, 1973, 14 (1), p. 3-26.

pendant trois ans, en parallèle à – une carrière réussie de journaliste[241]. Elle est aussi relativement brève, puisqu'en 2000 il abandonne la politique pour devenir président du Groupe Crédit Mutuel Nord Europe[242]. En ce qu'elle favorise les reconversions hors du champ politique en cas d'échec, une telle multipositionnalité favorise un rapport distancié aux règles les plus autonomes du champ politique, notamment la discipline partisane, et prédispose ainsi à un usage plus fréquent de l'accès aux médias dans le cadre des luttes politiques. La même analyse permet de rendre compte de l'investissement de Bernard Kouchner dans le jeu politique orienté vers les médias : entré en politique selon des voies inhabituelles et déjà bien doté de ressources facilement convertibles dans le champ politique (notamment une forte notoriété publique), il est ainsi disposé à développer plus fréquemment des stratégies (plus individuelles que collectives) d'accès aux médias. La trajectoire sociale, pensée comme accumulation de ressources, dispose aussi à l'accès aux médias lorsqu'elle favorise l'acquisition des moyens et des compétences permettant de réussir dans les stratégies d'accès aux médias. **Être perçu comme un « bon client », un « communicant doué », c'est-à-dire le fait, perçu sur le mode de l'évidence et de l'idéologie du don, d'être doté des propriétés permettant d'être perçu de façon favorable par les journalistes, génère donc des sanctions positives qui incitent à poursuivre dans cette voie.** À l'inverse, ne pas savoir y faire en matière médiatique complique une carrière politique où l'accès aux médias est devenu une pratique centrale. Manquer des compétences nécessaires pour passer dans les médias n'est pas rédhibitoire dans une carrière politique[243] mais cela pèse sur les jeux politiques quotidiens et conduit les agents politiques à percevoir avec méfiance l'usage politique de l'accès aux médias.

Les compétences individuelles ne sont pas un facteur de l'accès aux médias seulement en ce qu'elles génèrent des dispositions à s'y investir ou non. Elles pèsent surtout en ce qu'elles offrent (ou non) aux agents politiques les moyens de réussir leurs stratégies d'accès aux médias en leur permettant de se conformer – plus ou moins spontanément – à certaines règles de fonctionnement du champ politique. Comme le note Érik Neveu :

---

[241] Philippe Vasseur a été rédacteur en chef des *Échos* (1977-1981), président du conseil d'administration de l'ESJ de Lille (1978-1981), chef du service économique et social de TF1 (1981-1982), directeur de la rédaction du *Nouveau Journal* (1982-1983), Rédacteur en chef économique puis directeur de la rédaction économique du *Figaro* (1984-1989).

[242] En 14 ans de carrière politique, Philippe Vasseur a été député du Pas-de-Calais (1986-1995 et 1997-1999) et ministre de l'Agriculture, de la Pêche et de l'Alimentation (1995-1997). Il a été membre du bureau politique et porte-parole du Parti républicain (1986-1988), puis secrétaire général (1993-94), et vice-président (1994-95) de ce parti.

[243] La trajectoire de Premier ministre comme Alain Juppé ou Lionel Jospin, réputés pour être peu doués en matière de médias, rappelle que ces derniers ne font pas les hiérarchies dans le champ politique. Mais les efforts et les investissements qu'ont dû concéder ces deux agents politiques pour améliorer leurs performances médiatiques montrent aussi combien celles-ci comptent dans les pratiques politiques quotidiennes.

« Est un bon client qui accepte d'intervenir sur les problèmes que les professionnels des médias définissent comme importants, sait le faire brièvement, avec émotion ou humour, en valorisant l'expérience, en évitant les longues tirades et les idées abstraites. Est un bon client l'invité qui a su calibrer une intervention qui anticipe sur les grammaires et codes de l'émission qui l'accueille, sans susciter chez les téléspectateurs le sentiment d'un exercice préparé scolairement, accompli avec effort ou mauvaise grâce. »[244]

Ce sont les compétences rhétoriques qui sont le plus souvent évoquées, sans doute parce qu'elles sont le plus immédiatement perceptibles. Les règles de format que les médias écrits et surtout audiovisuels font peser sur l'énonciation politique appellent des compétences discursives spécifiques de la part des agents politiques. Pour résumer, il apparaît que les compétences de *debater* supplantent – ou plutôt se surajoutent – à celle de tribun. Les mutations de la parole publique se caractérisent par l'adjonction d'une nouvelle grammaire politique en complément des longs discours monologaux, inspirés du théâtre et de l'éloquence antiques, ce nouveau style de communication valorisant les formes brèves (formules, petites phrases). Plus précisément, Yves Poirmeur dégage quatre propriétés principales que les formes de communication moderne ont imposées à la parole politique[245]. Elle se caractérise d'abord par sa brièveté et sa rapidité. La parole « *labile, fluide, immédiate, interactive, discontinue, interrompue* »[246], ce qui favorise l'expression sous forme de formules détachables[247] (petites phrases, *soundbites*) et une certaine schématisation de l'argumentation. Les explications détaillées et les références au contexte sont rendues plus difficiles à énoncer et donc plus rares. Le discours politique est ainsi plus affirmatif et péremptoire qu'il n'est démonstratif et argumentatif. L'anticipation de ces règles se manifeste par exemple dans les conseils que les communicateurs donnent aux responsables politiques, comme dans cette note à l'attention du Premier ministre du 29 novembre 2001 :

> À la télévision, ce que le public retient, c'est une impression d'ensemble, mais pas de choses précises. Ce n'est pas un média pour les démonstrations pédagogiques, ni pour les éléments chiffrés. Il faut choisir un seul chiffre significatif et ne pas aller au-delà.
> Il faut un vocabulaire simple, des phrases courtes, et comme il s'agit d'un dialogue des réponses brèves.
>
> **Archives nationales, 0020050251 art 3**

Cette tendance est renforcée par la deuxième propriété du discours politique orientée vers les médias, à savoir sa simplicité. La langue doit être simple, le vocabulaire commun, la

---

[244] Érik Neveu, « De l'art (et du coût) d'éviter la politique. La démocratie du talk-show version française (Ardisson, Drucker, Fogiel) », *Réseaux* 2003/2, n° 118, p. 123-124.

[245] Yves Poirmeur, « Marché de la communication et mutation de la vie politique », *op. cit.*, p. 125-126.

[246] *Ibid.*, p. 125.

[247] Alice Krieg-Planque, « "Formules" et "lieux discursifs" : propositions pour l'analyse du discours politique », *Semen*, 21, Catégories pour l'analyse du discours politique, 2006, [En ligne], mis en ligne le 28 avril 2007. URL : http://semen.revues.org/document1938.html. Consulté le 06 juin 2009.

rhétorique dépouillée et sans emphase. La troisième propriété de ce discours est sa recherche de l'originalité distinctive : il s'agit d'attirer l'attention dans la forme ou le fond, par des jeux de mots ou des formules agressives ou violentes. La ruse verbale et le sens de la formule apparaissent ainsi comme des ressources plus déterminantes que la stratégie discursive ou les capacités argumentatives. Enfin, Yves Poirmeur souligne que cette langue politique doit produire un effet de transparence et de vérité. Elle ne peut se contenter simplement de déclarations d'intention, et doit ancrer la véracité de cette parole, non dans une démonstration impossible à déployer dans ce cadre, mais dans une mise en scène de l'authenticité de la parole. Le discours politique orienté vers les médias s'appuie ainsi sur une présentation de la vie quotidienne du locuteur, voire de son intimité supposées révélatrice de sa « vraie » personnalité d'individu[248]. La présentation de soi récurrente des responsables politiques en matière de politique alimentaire en tant que consommateurs de viande bovine dit bien combien ces derniers cherchent à convaincre en engageant symboliquement leur propre personne plutôt qu'en développant une argumentation politique ou technique[249]. « *Tout dans la vie de l'homme politique devient "signifiant" et doit donc être construit en fonction des médias* »[250]. La véracité de la parole politique est fondée davantage sur l'image du locuteur que sur l'appareil politique dont il est le porte-parole.

➢ Encadré 3.6. Un discours politique ajusté aux règles journalistiques

L'extrait reproduit ci-dessous d'une interview de Bernard Kouchner au *Monde* donne à voir quelques unes des propriétés d'une langue politique ajustée aux règles de format médiatique. Cet entretien expose les raisons pour lesquelles, le 8 juin 1999, le secrétaire d'État à la Santé et à l'Action sociale a demandé, lors du conseil des ministres européens de la Santé de Luxembourg, la création d'une agence européenne de sécurité sanitaire. La compétence rhétorique du secrétaire d'État repose sur le sens de la formule imagée (« cesser les dissimulations et le nationalisme de la fourchette »). Ce genre de formule est si bien ajusté aux attentes journalistiques qu'elle est mise en évidence comme intertitre de l'article. La conformation aux règles de format induit aussi une trivialisation des explications, voire une quasi-réduction à la tautologie (« On ne nourrit pas des animaux herbivores avec de la viande (…) Tous les enfants peuvent le comprendre »). La revendication de simplicité comme principe même de la véracité de la parole est une façon de ne pas déployer

[248] Brigitte le Grignou et Érik Neveu, « Intimités publiques. Les dynamiques de la politique à la télévision », *Revue française de science politique*, 1993, 43 (6), p. 940-969.

[249] Lors de l'interview du 14 juillet 1996, le président de la République déclare ainsi : « Face à un problème qui, tout à coup, met en cause la santé publique, on ne prend jamais trop de précautions. [...] Il faut se fonder sur le pire des scénarios [...], et toutes les mesures nécessaires ont été prises. [...] Ma confiance personnelle est totale et, en famille, je continue à manger tranquillement de la viande bovine. » Propos rapportés dans « M. Chirac juge que le gouvernement agit "aussi bien qu'il est possible" », *Le Monde*, 16 juillet 1996, p. 6.

[250] Yves Poirmeur, « Marché de la communication et mutation de la vie politique », *op. cit.*, p.

d'explications complexes, structurelles, techniques. Celles-ci sont éludées par une formule (« Ce ne sont que des difficultés techniques »).

« Quelle analyse faites-vous, au terme de la réunion des ministres de la santé de l'Union européenne organisée le mardi 8 juin à Luxembourg, de la crise de la dioxine ?

- La santé publique dans l'Europe des Quinze passe enfin au premier plan. Le conseil des ministres vient de le prouver. Il s'agit là d'une avancée majeure. En effet la crise de la dioxine est, avant toute chose, une crise européenne, tout comme l'a été celle de la « vache folle » et comme le seront peut-être demain les conséquences sanitaires de l'utilisation des organismes génétiquement modifiés.

Nous devons arrêter de jouer à la guerre alimentaire, cesser les dissimulations et le nationalisme de la fourchette. On ne nourrit pas des animaux herbivores avec de la viande, pas plus qu'on ne peut raisonnablement nourrir les poulets avec de l'huile de vidange ! Tous les enfants peuvent le comprendre. Il nous faut impérativement interdire au plus vite, en Europe, les farines animales de viande et d'os pour les porcs comme pour les poulets ou pour les zones d'élevage. Et ce, de manière définitive. Nous ne voulons pas d'une Europe où le libéralisme sauvage, le profit à courte vue feront courir des dangers sanitaires aux Européens. Nous constatons malheureusement encore aujourd'hui une absence totale d'harmonisation de la réglementation, une triste et constante tendance au nivellement par le bas. Il manque à l'Union européenne une politique harmonisée de contrôle, de veille scientifique, de prévention, d'analyse prospective des risques, de confrontation d'experts. Les procédures a priori standardisées de veille et d'échange d'informations ne fonctionnent pas comme il conviendrait. Ne l'oublions jamais dans cette affaire de dioxine: la Commission européenne n'a été informée que par la presse des éléments sanitaires du dossier belge.

- Certains spécialistes estiment aujourd'hui que l'interdiction de l'utilisation de toute forme de farines animales dans les circuits de l'alimentation animale aurait des conséquences néfastes sur l'environnement et conduirait à certains déséquilibres commerciaux dans les importations faites par l'Union européenne, de produits oléagineux...

- Je ne sous-estime nullement les problèmes techniques de stockage, de destruction des résidus et des boues et d'impact sur l'environnement que soulèvera l'interdiction de l'usage de ces farines animales. Mais examinons ces problèmes ! Ce ne sont que des difficultés techniques et qui, à ce titre, pourront être réglées. Je sais également qu'il faudra remplacer dans l'Union européenne ces farines par des productions végétales d'autres provenances. Une telle entreprise ne sera ni rapide, ni aisée. Mais cet objectif m'apparaît d'ores et déjà inéluctable du strict point de vue de la santé publique. N'oublions pas que l'on recense toujours des cas de « vache folle » !

Jean-Yves Nau, « Il nous faut interdire au plus vite les farines animales en Europe », *Le Monde*, 10 juin 1999

L'investissement dans le jeu politique orienté vers les médias dépend aussi de compétences à la fois corporelles et sociales. Celles-ci renvoient au savoir-être pour produire une identité favorable aux interactions avec les journalistes. Comme le dit Érik Neveu :

> *On pourrait, en empruntant au goût de semblables formules magiques chez les consultants, les condenser dans la formule des 4S. Un professionnel de la politique se doit d'être sympathique, simple, spontané, sincère.*[251]

Les conseils ci-dessous d'une conseillère en communication, dans une note à l'attention du Premier ministre, le 29 novembre 2001, à la veille d'un passage au journal télévisé montrent bien les compétences sociales et corporelles que les agents politiques engagent dans leur usage des médias :

[251] Érik Neveu, « De l'art (et du coût) d'éviter la politique », *op. cit.*, p. 128.

C'est un média d'image : un sourire renforce un propos bref ou atténue une réponse un peu vive.
L'humour installe la complicité et engendre la sympathie.
À la télévision, on est invité chez les gens : on rentre dans la famille et donc il faut se comporter en invité : chaleureux et amical.
La mise en image : vous serez placé entre les deux questionneurs.
C'est votre regard et éventuellement votre visage qui doivent bouger en direction de celui auquel vous répondez, pas votre corps (Dans le cas contraire, cela produirait un effet de balancier).
Les caméras vous suivront, ne vous en souciez pas.
La mise en lumière de l'émission est très bonne. Un costume droit bleu marine, une chemise bleue pas trop pâle et une cravate fond bleue à petits motifs composeraient une tenue idéale.
Il est important que vous apparaissiez reposé et détendu. Il serait bien dans vous ménager un temps de repos avant l'émission. Il faudrait aussi vous raser juste avant de partir afin que la maquillage soit parfait.
Il est également important que vos verres de lunettes soient impeccables et que vous positionnez bien celles-ci, afin de ne pas regarder par-dessus, ce qui vous arrive parfois.

Archives nationales, 0020050251 art 3

L'accès aux médias repose ainsi sur des dispositions relatives à l'*hexis* corporelle, notamment sur les façons de se tenir ou de s'habiller, voire à l'*ethos*. Engageant tout son corps, dans une « *identité stratégique contrainte* »[252], l'agent politique accédant aux médias doit manifester la courtoisie, la retenue, la modération, la bienséance[253]. Le volontarisme doit être manifesté par la conviction plus que par la pugnacité. Les compétences interactionnelles visent notamment à entretenir de bons rapports avec les journalistes. Le maintien d'une certaine forme d'entre-soi entre journalistes et agents politiques exige notamment que ces derniers fassent preuve de disponibilité et retiennent toute forme de remise en cause du jeu, de la légitimité des journalistes, de leur neutralité ou de la pertinence des questions.

La participation au jeu politique orienté vers les médias exige enfin des compétences cognitives particulières, qui, au-delà de la maîtrise du langage dans lequel sont exprimées les réponses, résident dans les capacités à répondre à des questions diverses formulées dans des termes généralistes qui ne sont pas ceux de leur prise en charge politico-administrative. Les prestations médiatiques résident dans le sens de l'à-propos, c'est-à-dire la capacité à répondre aux questions « embarrassantes ». Pour disserter sur les problématiques, les agents politiques doivent disposer d'une culture générale, de dispositions généralistes et stratégistes, qui sont notamment acquises dans des écoles de pouvoir. Érik Neveu a bien décrit ce phénomène :

> *« Les énarques disposent d'une compétence technique, liée à une culture économique, de capacités de représentation qui doivent plus aux apprentissages rhétoriques du grand oral qu'à*

[252] Delphine Dulong et Frédérique Matonti, « L'indépassable "féminité". La mise en récit des femmes en campagne », *in* Jacques Lagroye, Patrick Lehingue, Frédéric Sawicki (dir.), *Mobilisations électorales. Le cas des élections municipales de 2001*, Paris : PUF, 2005, p. 288.

[253] Sur la genèse du dispositif et des règles de l'interaction de l'interview politique à la télévision, voir Éric Darras, « Les bienséances de l'échange politique. Naissance d'une tribune politique télévisuelle », *Politix*, n° 37, 1997, p. 9-24.

ceux des joutes verbales sous les préaux d'école. Il n'est donc pas surprenant qu'ils aient pu en bien des cas tirer le meilleur profit de formes nouvelles de débats médiatiques mettant l'accent sur la maîtrise technique des dossiers, la capacité de mise en scène d'une personnalité totale, plus que sur la chaleur du verbe des meetings ; et ce d'autant plus que les journalistes en vue de l'audiovisuel partageaient avec eux des parcours sociaux comparables, des scolarisations dans des institutions comme les Instituts d'Études Politiques où ils avaient fait l'apprentissage de registres d'expression qui ont fonctionné pour partie comme matrices des nouvelles mises en scène du politique. »[254]

La proximité de l'interview ou du débat journalistiques et de l'exercice du « grand oral » suggère bien le type de compétences, sur le fond et sur la forme, utiles dans les pratiques politiques orientées vers les médias. Plus généralement, ces écoles apparaissent comme une bonne formation de cette part de l'exercice du pouvoir politique qu'est l'usage de l'accès aux médias. Le passage par ces écoles est l'une des conditions liées aux trajectoires sociales des agents du sous-champ politique national favorisant l'investissement dans le jeu politique orienté vers les médias.

La pratique politique d'accès aux médias exige des dispositions et des savoir-faire spécifiques (rhétoriques, cognitifs, corporels et sociaux). Ceux-ci s'ajoutent (plus qu'ils ne se substituent) aux compétences générées et requises par des états antérieurs de l'activité politique (compétence tribunicienne, compétence gestionnaire…), signe d'une complexification du travail de représentation politique.

Cet ajustement des profils sociaux du personnel politique aux nécessités de la pratique de l'accès aux médias converge avec les « attentes » médiatiques du « bon » responsable politique.

Il faut, pour terminer, souligner que l'analyse, esquissée ici, de tout ce que l'accès aux médias doit à des propriétés sociales des agents politiques est inconnue de ceux-ci. L'accès aux médias fonctionne par la méconnaissance de ces déterminants réels. Loin d'être perçu comme un phénomène sociologique, explicable par des trajectoires, des positions et des dispositions, l'accès aux médias est au contraire vécu, dans une logique héroïque, sur le mode de la vocation[255]. Les facteurs réels de la réussite dans les stratégies d'accès aux médias sont occultés par une illusion de l'élection, fondée sur l'idéologie du don pour la communication. Ainsi, une série d'agents politiques réputés pour leur prestations médiatiques (par exemple : Michel Rocard, Jacques Chirac, Bernard Tapie, Bernard Kouchner, Nicolas Sarkozy, Jean-Pierre Raffarin, Roselyne Bachelot…) offrent à de

---

[254] Érik Neveu, *Une société de communication ?*, *op. cit.*, p. 96

[255] Sur la place de la méconnaissance des déterminas réels dans le processus d'inculcation de la vocation, voir Charles Suaud, « L'imposition de la vocation sacerdotale », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1975, 1 (3), p. 2-17.

nombreux commentateurs le prétexte à disserter sur leurs « talents » de communicateurs (plutôt qu'à expliquer leur usage des médias). Cette croyance produit des effets de réalité. La notoriété conquise à travers les médias, et donc la réputation de disposer d'un talent certain dans ce domaine, fonctionne comme une ressource politique qui peut favoriser la dynamique d'une carrière politique.

Même s'il est favorisé par des conditions collectives, structurelles ou conjoncturelles, l'investissement dans la configuration politique orientée vers les médias ne concerne pas tous les agents politiques avec la même fréquence ou la même intensité : leur propension à faire de la politique selon ces règles liées au champ journalistique dépend de leur position et de leur trajectoire politiques. L'emprise du journalisme ne concerne pas de façon homogène l'ensemble du sous-champ politique national, et son étendue est mouvante selon les agents qui s'y placent ou s'en retirent.

CONCLUSION DU CHAPITRE 3. DE L'INÉGALE EXPOSITION AU JEU POLITIQUE ORIENTÉ VERS LES MÉDIAS À L'INÉGALE CONTRIBUTION AUX POLITIQUES PUBLIQUES.

Ce n'est qu'au terme de ce détour que l'on peut réellement comprendre l'usage spécifique que les agents politiques font des médias. **Si certaines pratiques politiques sont indissociablement des pratiques de production des politiques publiques et des pratiques d'accès aux médias, on ne peut rendre compte des formes qu'elles prennent qu'en les rapportant à la configuration particulière du jeu politique dans laquelle s'investissent les agents politiques lorsqu'ils usent de l'accès aux médias. Cette configuration, et les pratiques qui lui sont liées, tirent leurs propriétés du système de relations qui unit les agents du champ politique avec les journalistes mais aussi d'autres agents qui rendent possible cette relation (sondeurs, communicateurs…).** En d'autres termes, l'emprise du journalisme est un état conjoncturel du jeu politique, comme le sont les crises politiques telles que les analyse Michel Dobry[256] : c'est la désectorisation partielle et conjoncturelle du

[256] Les conjonctures critiques et l'emprise du journalisme sont deux états du jeu politique : s'ils présentent des propriétés différentes (la désectorisation du champ politique est bien moins profonde sous l'emprise du journalisme que lors des crises politiques), ils s'analysent avec les mêmes concepts. Il faut toutefois souligner que l'analyse de l'emprise du journalisme ne porte que sur le champ politique tandis que celle de Michel Dobry sur les conjonctures critiques décrit des processus travaillant la société dans son entier. Au sein de ce vaste ensemble conceptuel, ce sont les outils théoriques forgés pour penser les transformations conjoncturelles du secteur politique qui intéressent particulièrement. En d'autres termes, parmi tous les développements sur les conjonctures fluides, ce sont ceux consacrés aux processus de désectorisation (analysés ici du point de vue d'un secteur – le champ politique – et non de toute la société) qui trouvent à s'appliquer dans ces pages.

champ politique par rapport au champ journalistique qui donne ses propriétés à cette forme du jeu politique, à savoir son degré de fluidité (la prise de distance avec les régulations collectives les plus contraignantes), le désenclavement plus ou moins accompli des espaces de confrontation politique (le déplacement d'une partie de la lutte politique sur le « terrain médiatique ») et l'évasion plus ou moins complète des calculs politiques (la reprise des schèmes de pensée dominants dans le camp journalistique)[257]. Dans cet état du jeu, la compétition politique, « *qui a l'apparence d'un jeu à motifs ou à intérêts mixtes, suppose en fait une sorte de juge externe, et c'est ce juge externe qui constitue le mécanisme qui donne du poids à des stratégies "symboliques" et qui fait qu'elles apparaissent plus "symboliques" justement, moins "réelles", que ce qui a immédiatement trait à la "décision gouvernementale"* »[258]. La complication tient à ce que « *ce juge externe n'est pas unifié, n'est pas homogène, qu'il est éclaté entre plusieurs espaces sociaux différenciés, et autonomes, qui obéissent à des logiques sociales qui leur sont spécifiques et qui sont contraignantes* » : le juge est en fait le produit des interdépendances entre agents du champ politique, journalistes, professionnels de la communication ou de la publicité politique… **Cette configuration politique orientée vers les médias génère en effet des règles symboliques (phénomènes de censure et de sanction qui favorisent une logique d'opinion où prédominent les critères moraux et la logique du plébiscite) et règles pratiques (l'abaissement des coûts de production des nouvelles pour les journalistes par la routinisation des activités politiques ou la prise en charge du travail d'illustration des informations, l'emprise de la temporalité journalistique courte ou la relégation des instances politiques intermédiaires) en fonction desquelles doivent être faites les prises de position politiques, même si ces règles hétéronomes sont en permanence concurrencées par les règles propres au champ politique.** Comme le dit Patrick Champagne,

> « *[Les hommes politiques] ne doivent plus seulement lutter contre leurs adversaires politiques, contre les autres fractions de leur propre parti et travailler dans leur circonscription électorale à leur réélection ; s'ils ne veulent pas tout simplement aligner leurs prises de position publiques sur celles qui semblent accueillir un large assentiment, ils doivent désormais lutter pour avoir avec eux cette "opinion publique" produite par les instituts de sondage et doivent consacrer une partie non négligeable de leur temps à tout un travail spécifique pour la "faire bouger".* »[259]

L'investissement dans la configuration politique orientée vers les médias – et la soumission (volontaire) à ses règles hétéronomes plutôt qu'aux règles autonomes du champ politique – dépend d'un ensemble de facteurs, ce qui permet de comprendre que tous les agents politiques n'agissent pas identiquement en fonction des règles

---

[257] Michel Dobry, *Sociologie des crises politiques*, *op. cit.*, p. 141-158.

[258] Michel Dobry, « Le président en cohabitation. Modes de pensée préconstituée et logiques sectorielles », *in* Bernard Lacroix et Jacques Lagroye (dir.), *Le président de la République*, *op. cit.*, p. 260

[259] Patrick Champagne, « Le cercle politique », *op. cit.*, p. 81

journalistiques et que, contrairement aux discours prophétiques sur l'État spectacle, la médiatisation n'a pas absorbé totalement le champ politique. Ces facteurs sont de trois ordres. Les conditions structurelles rendent compte du fait que l'usage de l'accès aux médias est une norme durable dans l'ensemble du sous-champ politique national : les transformations structurelles de celles-ci (sa fermeture sociale et la reconfiguration de ses interactions autour de l'enjeu présidentiel) et la généralisation des pratiques de communication politique. Les conditions conjoncturelles permettent d'expliquer les variations chronologiques de ce phénomène : l'investissement politique dans le jeu orienté vers les médias est ainsi plus probable dans des conjonctures perçues comme des « crises », dans des périodes de plus grande sensibilité du sous-champ politique national (par exemple à l'approche d'élections importantes) ou dans certaines phases de l'action publique (notamment les phases de discussion ou de prise des décisions). Enfin, des conditions individuelles, liées à la position dans le champ politique ou à la trajectoire, expliquent que tous les agents politiques ne font pas le même usage de l'accès aux médias : en fonction de leurs ressources, de leurs contraintes, de leurs intérêts et de leurs dispositions, ils auront tendance à surinvestir, ou à fuir, ce type de pratiques politiques.

Malgré la diversité et l'enchevêtrement de ses conditions de réalisation, l'investissement dans le jeu politique orienté vers les médias n'est pas un phénomène aléatoire, si bien que la distribution des « contraintes » liées à l'usage de l'accès aux médias n'est pas labile. Au contraire, les pratiques de surveillance des médias et de l'opinion publique, le déploiement de stratégies de communication politique pour accéder aux médias et la prise en compte des règles du champ journalistique concerne le plus souvent la même fraction du champ politique. **Mis à part quelques agents parlementaires, ce sont surtout les agents de l'exécutif qui anticipent la prise en compte des règles pratiques et symboliques du jeu orienté vers les médias.** Les divers facteurs qui ont été mis en évidence précédemment convergent largement (mais pas complètement ni invariablement) pour produire une emprise du journalisme structurellement inégale à l'échelle du sous-champ politique national rendant les agents exécutifs plus hétéronomes que ceux du législatif. Les conditions structurelles de l'investissement dans le jeu politique d'accès aux médias pèsent plus lourdement pour les membres du gouvernement. Ils sont les plus concernés par la présidentialisation, l'unification et l'autonomisation de la compétition politique ; ils sont relativement indépendants des institutions collectives (les partis, le Parlement) aptes à faire prévaloir des pratiques autonomes ; leur communication est plus développée, et ils suscitent un plus grand intérêt chez les journalistes. Par ailleurs, ce sont les agents les plus exposés lors des conjonctures de « crise » politique – si bien que les conditions conjoncturelles renforcent cette distribution inégale des « contraintes » médiatiques. Enfin, certaines conditions individuelles de l'investissement dans ce jeu (en particulier celles liées à la

position occupée) sont plus fréquentes chez les agents politiques situés au pôle exécutif du champ politique. Notamment, ces agents sont les plus consacrés selon les hiérarchies du champ politique et donc les plus à même de susciter l'intérêt des journalistes, d'être médiatisés et de devoir agir en fonction des règles de fonctionnement du champ journalistique.

Cette distribution structurelle (sans être déterministe) des « contraintes » médiatiques dans le sous-champ politique national est un élément important de la sociologie de l'emprise du journalisme sur l'action publique car elle se superpose très largement à la distribution des pouvoirs des agents du champ politique en matière de politiques publiques. Pour le dire autrement, les agents du champ politique qui tendent à monopoliser le pouvoir de décider sont aussi ceux qui sont les plus exposés à la médiatisation. **Ce faisant, le processus de *policy making* est travaillé par les logiques hétéronomes de la médiatisation, même si l'intensité de cette emprise du journalisme varie trop (selon les conditions mises au jour plus haut) pour que l'on puisse faire de ce principe explicatif une règle absolue.** Il reste que l'inégal investissement des divers agents du sous-champ politique national dans le jeu orienté vers les médias crée un système d'incitations et de contraintes au sein du processus de production des politiques publiques qui n'est pas aléatoire puisqu'il concerne plus directement les agents les mieux placés pour faire les politiques publiques. C'est du moins l'hypothèse qui est travaillée dans les deux chapitres suivants. Il s'agit d'y examiner l'inégale hétéronomie des institutions productrices de politiques publiques par rapport au champ journalistique et de la mettre en rapport avec leur place dans le processus de production des politiques publiques.

CHAPITRE 4.
LES INSTITUTIONS DE L'EXÉCUTIF ET LA PRODUCTION DES DÉCISIONS « MÉDIATIQUES »

L'hypothèse centrale qui parcourt ce travail est que les principales propriétés de l'emprise du journalisme sur les processus de production des décisions publiques sont liées à la monopolisation tendancielle du pouvoir de décider par les agents les plus exposés à la médiatisation, faisant, pour eux, de la décision politique un enjeu de communication extrêmement important. **L'étude des institutions du pouvoir exécutif – la présidence de la République, le Premier ministre et les ministères – est**, dans ce cadre, **d'une grande importance, tant elles semblent être le principal vecteur de « l'importation » des règles journalistiques dans le champ politique.** Ce sont en fait deux hypothèses qu'il s'agit d'examiner dans ce chapitre. D'une part, il faut montrer que, parmi les institutions du champ politique contribuant directement à l'action publique, les ministères sont les moins autonomes par rapport au champ journalistique, ou, pour le dire autrement, que leurs agents sont les plus fortement engagés dans la configuration politique orientée vers les médias. D'autre part, les institutions de l'exécutif dominent (au sein du sous-champ politique national) les interactions de production des politiques publiques. Ces deux règles sociales ne sont pas des lois immuables, mais le produit stabilisé d'un ensemble de phénomènes sociaux. En conséquence, **l'emprise du journalisme sur les institutions de l'exécutif est liée aux entrecroisements de deux ensembles principaux de pratiques historiquement situées : l'usage politique des médias, qui prend des formes spécifiques dans les institutions ministérielles (la gestion stratégique de l'opinion, ou *spin doctoring*) en fonction de sa position dans la configuration politique orientée vers les médias, et la contribution spécifique des agents politiques des ministères à la production des politiques publiques.** Pour explorer l'intrication de ces deux logiques d'action à l'œuvre dans les ministères, une sociologie fine de ces pratiques est nécessaire : elle vise à restituer ce que ces activités politiques doivent au fait de s'engendrer dans la configuration politique orientée vers les médias et ce qu'elles font aux politiques publiques (ou plutôt, comment elles les font). Mais, pour conjurer le risque des généralisations excessives qui caractérisent notamment les thèses du déterminisme technologique et des analyses semi-savantes de la société de communication[1], c'est-à-dire pour prendre en compte les variations de cette emprise, **il faut encore porter une attention précise aux modalités historiques d'investissement des agents politiques de l'exécutif dans la configuration politique orientée vers les médias.**

Pour ce faire, la démonstration suivie dans ce chapitre opère en trois temps[2]. D'abord, elle décrit les usages proprement ministériels de l'accès aux médias, inhérent à la

---

[1] Sur ces théories, voir l'analyse d'Érik Neveu, *Une société de communication ?*, Paris : Montchrestien (Clefs), 2006 (1994), 160 p.

[2] Les développements qui suivent reposent sur l'analyse de plusieurs types de matériaux. En plus d'une analyse détaillée du corpus de presse au prisme des « observables en discours » (cf. chapitre 2, note 8,), et de diverses données prosopographiques, le chapitre s'appuie sur des matériaux d'archives, notamment les notes versées aux

participation des ministres (et de leurs entourages) au jeu politique orienté vers les médias. Une sociologie de la communication politique des ministères permet d'en mettre au jour la logique spécifique : la plus grande partie des activités symboliques de l'institution sont enrôlées dans une activité de gestion stratégique de l'opinion publique (section 1). Puis le chapitre analyse la contribution des agents politiques des ministères (les ministres et leur cabinet) à la production des décisions publiques afin de montrer comment ces processus décisionnels peuvent prendre en compte (sans que cela ne soit systématique) ces logiques de la communication politique médiatique, c'est-à-dire les règles du jeu politique orienté vers les médias (section 2). Enfin, le chapitre précise à quelles conditions, structurelles, conjoncturelles et individuelles, les agents politiques des ministères peuvent s'investir dans ce jeu et agir en fonction des règles du champ journalistique, produisant des décisions « médiatiques » (section 3).

SECTION 1. LA COMMUNICATION « MÉDIATIQUE » DES MINISTRES : GÉRER « L'OPINION »

Cette première section examine les modalités par lesquelles les agents politiques des ministères participent au jeu politique orienté vers les médias. L'investissement de ces agents dans cette configuration particulière du jeu politique se distingue en effet par son intensité, mais aussi par ses formes spécifiques et plus largement par les logiques qui la sous-tendent. Il est d'abord plus intense : les responsables de l'exécutif sont de loin les agents politiques les plus présents dans les médias[3], et ils sont aussi dans doute ceux pour qui l'enjeu de la gestion de leur image médiatique (avec ce que cela suppose de déploiement de pratiques de communication politique) est le plus constant. Si elle n'est jamais leur seule préoccupation, ni le seul moteur de leur action, leur réussite dans le jeu politique orienté vers les médias est une problématique quotidienne. Les formes de cet usage des médias sont elles aussi spécifiques : il s'agit principalement d'un usage de l'accès aux médias qui se caractérise par son extrême sophistication. **Conçu comme un enjeu éminemment stratégique, cet usage de l'accès aux médias repose sur une division du travail enrôlant un grand nombre d'agents et de rôles, et sur le déploiement de pratiques de relations publiques (relations presse, organisation d'événements, marketing politique…) destinées à mettre en scène l'action publique de façon à ce qu'elle apparaisse, autant que faire se peut, conforme aux attentes de « l'opinion » (mesurées selon diverses technologies, notamment l'analyse des**

---

archives nationales par un ancien collaborateur de Lionel Jospin à Matignon. Face aux limites de l'entretien et à l'évidente impossibilité de procéder à des observations directes du travail politique en cabinet ministériel, l'analyse de telles archives est apparue comme la meilleure stratégie d'enquête *possible*.

[3] Voir *infra* le tableau 3.4.

médias et des sondages). Cet usage des médias apparaît ainsi, fondamentalement, comme un travail de légitimation des décisions publiques et, à travers elles, de leurs promoteurs politiques, en fonction des règles orientées vers les médias de la compétition politique.

Pour explorer plus en détails ces spécificités de l'usage ministériel de l'accès aux médias comme modalités du jeu politique, la section commence par rendre compte des manifestations visibles de ce phénomène social, c'est-à-dire les pratiques par lesquelles les prises de position ministérielles sont médiatisées (§1). Puis elle analyse la production de ces prises de position « médiatiques » par une sociologie des divers rôles politiques qui, dans l'entourage (et le plus souvent dans l'ombre) des responsables politiques de l'exécutif, interviennent d'une façon ou d'une autre dans la communication politique. Il s'agit plus précisément de décrire la division du travail par laquelle se fait, au sein des cabinets, la participation des ministres dans le jeu politique orienté vers les médias, et les principales règles sociales de fonctionnement de ces activités (§2). Il est alors possible de dégager les règles spécifiques de production des prises de position politiques orientées vers les médias, c'est-à-dire les principes fondamentaux de la communication politique des ministres qui peuvent « s'imposer » à leurs activités spécifiques, notamment celles de production des décisions publiques. Cette logique particulière d'engendrement des prises de position politiques correspond à ce que les spécialistes anglo-saxons de la communication politique nomment le *spin doctoring* (§3). Enfin, la section analyse un cas particulier (spécialement intéressant pour l'étude de l'enrôlement de l'action publique dans les logiques de la communication politique) de prises de position produites selon les règles du *spin doctoring* : l'annonce des décisions ministérielles (§4).

§1. Le répertoire ministériel d'actions orientées vers les médias

Les usages de l'accès aux médias par les agents politiques de l'exécutif qui caractérisent leur participation au jeu politique orienté vers les médias se donnent à voir d'abord dans les formes de l'intervention des ministres, du Premier ministre et du président de la République dans les médias. Si ces formes sont assez diverses (communiqués et conférences de presse, interviews en direct dans un média audiovisuel ou longuement préparées pour un journal de la presse écrite, prise de parole à l'Assemblée ou lors du visite destinée à être médiatisée)[4], elles sont aussi en nombre limité et d'un usage largement routinisé si bien que, **dans la**

[4] Il faut noter que cette diversité des formes de l'accès aux médias n'est guère étudiée dans les travaux de sciences sociales qui s'intéressent aux pratiques « médiatiques » des responsables politiques. Celles-ci sont le plus souvent analysées au seul prisme de leur participation à des émissions de télévision, qu'il s'agisse des émissions politiques (telle « l'Heure de vérité » analysée par Patrick Champagne) ou des talk-shows longuement étudiés par Érik Neveu notamment.

pratique des cabinets ministériels, elles se présentent peu ou prou comme un *répertoire* d'actions « médiatiques » (ou plutôt orientées vers les médias)[5]. L'objectif ici est de décrire les principales pratiques d'accès aux médias composant ce répertoire et les usages qui en sont habituellement faits. Les analyses qui suivent se focalisent donc sur la forme des stratégies d'accès aux médias[6]. Les usages d'un même outil de communication sont évidemment pluriels[7], même si l'on ne peut ici que se contenter d'en esquisser les grandes tendances, au risque de trop les substantialiser. En simplifiant, on peut distinguer entre les pratiques les plus classiques des « relations presse » (les communiqués de presse, les conférences de presse, les interviews), opérations essentiellement techniques décrites dans des manuels[8] et enseignées dans les écoles d'attachés de presse (A.), et l'enrôlement de certains actes plus proprement politiques (discours prononcés dans des cadres officiels, visites rendues à certains groupes sociaux concernés par l'action publique) pour en faire, en plus de leur fonction première, des « pseudo-événements » permettant l'accès aux médias (B.).

A. *Les pratiques classiques de « relations presse », des outils communicationnels diversifiés*

L'une des formes les plus classiques de la communication ministérielle est l'usage du communiqué de presse, qui consiste à diffuser un texte relativement court et informatif, exprimant un message de façon ramassée et dans une forme apte à faciliter sa reprise par les journalistes (l'écriture du communiqué mime par exemple l'écriture journalistique, notamment celle des dépêches d'agence). Les communiqués de presse peuvent être utilisés par les agents de l'exécutif pour annoncer une décision[9], apporter des précisions sur un problème à l'agenda journalistique[10] ou affirmer une prise de position politique[11].

---

[5] Le terme de répertoire est employé ici dans son sens courant (celui d'un répertoire musical par exemple), et non, dans celui de répertoire d'action collective, beaucoup plus construit théoriquement. Du concept de Charles Tilly, on ne retient seulement que cet ensemble limité de moyens d'accéder aux médias ne doit pas être excessivement réifié. En l'occurrence, les diverses pratiques de communication politique des ministères sont en permanence adaptées en fonction des finalités poursuivies, des circonstances ou des ressources disponibles. Voir Charles Tilly, *La France conteste*, Paris : Fayard, 1986, 622 p. et Michel Offerlé, « Retour critique sur les répertoires de l'action collective (XVIIIe-XXIe siècles) », *Politix*, n° 81, 2008, p. 183-204.

[6] Des analyses sur le fond de ces dernières ont déjà été proposées dans le chapitre précédent (notamment avec les mécanismes de censure et de sanction), et sont reprises dans les pages qui suivent.

[7] Sur cette problématique des usages pluriels, voir Jean-Gabriel Contamin, *Contribution à une sociologie des usages pluriels des formes de mobilisation. L'exemple de la pétition en France*, Thèse de doctorat de Science politique, Université de Paris 1, 2001, 827 p. (notamment la partie 1).

[8] Par exemple, Jean-Noël Nouteau, *Les relations presse. Comment communiquer avec le public grâce aux médias*, Paris : Les éditions Démos (Démos communication), 2002, 196 p.

[9] Comme le relate *Le Monde*, c'est par voie de communiqué de presse que le ministre de l'Agriculture a par exemple annoncé en septembre 1996 le financement de l'abattage des veaux afin de réguler le marché de la viande bovine: « Se rendant aux arguments avancés avec insistance depuis plusieurs mois par les organisations professionnelles et la FNSEA, Philippe Vasseur a accepté, mardi 24 septembre, selon les termes d'un communiqué

Ce moyen d'accès aux médias vaut surtout par ses propriétés et les usages qu'elles rendent possibles. **Les communiqués de presse sont d'abord utilisés parce qu'ils permettent de produire des prises de position rapides** : le temps de préparation est réduit et leur diffusion est large et quasi-immédiate, notamment en raison de leur mise en circulation par les agences de presse. Comme le note une journaliste de l'AFP, la conseillère en communication d'un ministre avec laquelle elle a des interactions fréquentes a bien compris le profit à tirer de cette forme de communication pour faire passer une information très vite et à un très grand nombre de journalistes : « *elle sait très bien que l'information qu'elle me va me livrer se retrouvera aussitôt dans toutes les rédactions et répercutée vers un public très large.* »[12] Dans cette logique, les communiqués de presse sont très utiles en contexte d'urgence ou de « crise ». Ils le sont d'autant plus qu'**ils permettent de diffuser un message dont le contenu est très maîtrisé par l'émetteur** : les formulations sont choisies et peu nombreuses (ce qui rend très probable leurs reprises à l'identique dans les journaux), les arguments sont pesés, les faits évoqués sont sélectionnés avec soin. C'est pour cette raison que Lionel Jospin et ses conseillers ont choisi d'annoncer par un communiqué la décision de maintenir l'embargo sur les produits bovins britanniques le 8 décembre 1999[13] : pour concilier des attentes très opposées, il fallait produire des formulations très subtiles dont seul l'usage du communiqué

---

du ministère, "de mettre en place en France un dispositif de transformation de jeunes veaux mâles de race laitière". Derrière cette expression pudique de "transformation", il s'agit en fait, ni plus ni moins, d'éliminer par abattage et destruction des bovins de moins de vingt jours. » François Grosrichard, « Le gouvernement autorise l'abattage massif des jeunes veaux de race laitière », *Le Monde*, 26 septembre 1996, p. 7.

[10] La lecture du *Monde* laisse ainsi apparaître que c'est au moyen d'un communiqué de presse que le gouvernement d'Alain Juppé (par l'intermédiaire de son porte-parole) a apporté les données permettant de contredire les chiffres avancés par la presse qui, en septembre 1996, accusait l'État de ne pas avoir efficacement empêché l'importation en France des farines animales alors que celles-ci étaient prohibées en Grande-Bretagne dès 1989 en raison du risque de contamination qu'elles faisaient courir : « À la suite de la publication de nos informations sur la poursuite des importations en France des farines animales et produits dérivés bovins en provenance de Grande-Bretagne (*Le Monde* du 11 septembre), Alain Lamassoure, ministre délégué au budget, porte-parole du gouvernement, a, dans un "communiqué de presse", précisé que "du 1e janvier 1993 au 31 décembre 1996, la France a importé 153 900 tonnes de farines animales des pays de la Communauté européenne". "Au cours de la même période, seules 3 630 tonnes de la même marchandise ont été importées de Grande-Bretagne, dont 1 263 tonnes demeurent toujours en cours de vérification car des doutes subsistent sur leur utilisation et les autorisations accordées", ajoute-t-il. » Jean-Yves Nau, « La direction des douanes revient sur ses estimations des quantités de farines animales importées », *Le Monde*, 12 septembre 1996, p. 10.

[11] *Le Monde* note ainsi que, dans un contexte de baisse de la consommation de viande bovine (début 2001), le ministre de l'Agriculture, prend position (de façon toute symbolique) à quelques heures d'une table ronde réunissant les partenaires de la filière bovine : « À la veille de la réunion de jeudi, Jean Glavany avait, dans un communiqué, tenu à exprimer aux éleveurs "sa solidarité active". » François Grosrichard, « Vache folle : le gouvernement annonce un plan de stockage et de congélation de la viande bovine », *Le Monde*, 16 février 2001, p. 8.

[12] Dominique Marine, « Le "on" et le "off" ou les fausses confidences », *in* Alain Accardo (dir.) *Journalistes au quotidien. Outils pour une socioanalyse des pratiques journalistiques*, Bordeaux : Le Mascaret, 1995, p. 241.

[13] Sur cette décision et la communication qui l'accompagne, voir infra section 2, §3.

de presse garantissait la bonne mise en circulation. En effet, contrairement à l'interview, le locuteur peut émettre un message sans être gêné par (le risque d') une contradiction. Il peut ciseler des *soundbites*, c'est-à-dire des formules pensées pour être abondamment reprises par les journalistes et pour exprimer favorablement le message. C'est le cas par exemple, dans le communiqué de Lionel Jospin, de l'évocation d'« éléments de risques plausibles mais non quantifiables » pour justifier le maintien de l'embargo : la formule apparaît explicitement citée dans l'éditorial du *Monde* du 10 décembre 1999, mais aussi, par exemple, sans les guillemets dans un article de *Libération* (9 décembre 1999) qui rend compte de cette décision. La reprise du message gouvernemental diffusé par communiqué est aussi favorisée par tout le travail « invisible » autour du texte : les chargés de relation presse sollicitent les journalistes pour tenter de les convaincre de citer le communiqué et les journalistes appellent des conseillers du ministre pour se faire expliquer les enjeux sous-jacents à la décision ainsi formulée. **Enfin, l'usage du communiqué de presse peut, dans certains contextes, concourir à rendre plus solennelle l'annonce dans la mesure où il démodalise le message (effaçant l'énonciateur derrière l'énoncé).** Contrairement aux autres formes de communication ministérielle (conférence de presse, interview, visite…), la personne du ministre n'est pas physiquement engagée dans l'acte de communication. Ne faisant apparaître la personne que de façon minimale (par la simple évocation de son nom), le communiqué de presse permet, plus que d'autres formes de communication, au ministre de parler au nom de l'institution ou de sa fonction, ce qui confère un surplus de gravité à la prise de parole[14]. **Doté de ces propriétés, le communiqué de presse est notamment utilisé pour faire entendre une prise de position officielle dans une polémique**, c'est-à-dire pour stopper ou recadrer une suite de prises de position publiques défavorables (encadré 4.1.). **Dans un tout autre registre, il peut servir à diffuser des informations trop secondaires pour justifier l'usage d'un moyen de communication exigeant de mobiliser davantage de ressources.** Les cabinets ministériels diffusent ainsi très régulièrement des communiqués informatifs qui ne sont pas investis d'une grande importance : nominations, hommage à une personnalité venant de décéder… C'est notamment par cette voie que sont très régulièrement annoncés les nouveaux cas d'ESB détectés dans les troupeaux français.

[14] *Libération* rapporte par exemple que « pour donner plus de solennité à ce geste, le communiqué de Matignon a été signé du gouvernement français et non des seuls trois ministres prévus à l'origine (Santé, Agriculture, Consommation). » Catherine Coroller, « La France invoque l'insuffisance des mesures de Londres », *Libération*, 9 décembre 1999.

➢ **Encadré 4.1. Un usage ministériel des communiqués de presse : l'intervention dans une polémique politique**

Le communiqué de presse du 7 juin 1996 du Premier ministre Alain Juppé, relaté ci-dessous par *Le Monde*, est exemplaire de l'usage par les ministres de cet outil d'accès aux médias. Il permet une prise de position rapide dans une polémique qui enfle rapidement : dans un contexte caractérisé par une offensive politique de l'opposition socialiste, quelques mois après sa défaite aux élections présidentielles et législatives de 1995, le gouvernement tente d'éviter la politisation du problème de l'ESB après la révélation par *Le Monde* d'un rapport du Comité d'experts de Dominique Dormont remis confidentiellement au gouvernement le 9 mai 1996[15]. Ce rapport pointe la nécessité de prendre en compte le risque de transmission de la maladie de la « vache folle » à l'homme. Pour éviter que l'opposition ne se saisisse de cette opportunité d'attaquer le gouvernement en dénonçant l'insuffisance de son action, le cabinet du Premier ministre choisit de répondre immédiatement. L'usage du communiqué de presse permet une intervention rapide. Il rend aussi possible la formulation et la mise en circulation d'une argumentation précise, fondée sur la présentation avantageuse d'une liste de mesures. Cette stratégie est relativement efficace puisque le communiqué donne lieu à plusieurs dépêches AFP, dont un « urgent »[16], et est repris presque tel quel dans l'article du *Monde* reproduit ci-dessous.

DANS UN COMMUNIQUÉ publié dans l'après-midi du vendredi 7 juin, Matignon a fait connaître "l'exacte chronologie des mesures prises depuis le 21 mars, ainsi que les principes qui ont guidé l'action gouvernementale en matière de prévention". Dès cette date, "le gouvernement français a été le premier à fermer ses frontières à la viande bovine et à l'ensemble des produits d'origine bovine britanniques, appliquant d'emblée le principe de précaution qui s'imposait. Dès ce moment, il a choisi d'assurer une transparence totale des informations lui parvenant."

"Le 17 avril, un comité d'experts a été installé sous la présidence du professeur Dormont et, le 26 avril", il a été demandé à ce comité de "répondre à une série de questions sur les risques et modes de transmission à l'homme".

"Le 9 mai, le professeur Dormont transmet "au gouvernement" un premier avis d'une page. Il confirme que le principe de précaution implique que, dans les décisions à prendre en matière vétérinaire et de santé, l'agent de l'ESB [encéphalopathie spongiforme bovine] soit considéré comme transmissible à l'homme".

"Le 4 juin, le rapport demandé au comité scientifique le 26 avril est reçu par les directeurs généraux des administrations concernées et un rapport d'orientation des programmes de recherche est soumis par le même comité au secrétaire d'État à la recherche. Le 6 juin, Alain Juppé réunit les ministres en charge de l'alimentation, de la recherche et de la santé et valide ces deux rapports. Est alors décidé" d'organiser une conférence de presse le 7 juin au matin, à l'occasion de laquelle "est distribué le rapport analysant le risque de transmissibilité de l'ESB".

« "Une transparence totale", selon Matignon », *Le Monde*, 10 juin 1996, p. 6

Les conférences de presse sont une forme du répertoire d'action médiatique des ministres qui présente des propriétés proches de celles du communiqué de presse. Le dispositif est très codifié. « *La conférence de presse est avant tout un moment particulier, qui se*

[15] « "Vache folle" : Matignon connaît depuis un mois les risques de transmission à l'homme », *Le Monde*, 8 juin 1996, p. 1.

[16] « URGENT : "Le gouvernement a choisi d'assurer une transparence totale des informations lui parvenant" dès le début », *AFP Fil Général*, 07/06/96 (15h38).

déroule le plus souvent dans un espace spécifique, auquel les journalistes ont été conviés en vue d'écouter un ou plusieurs intervenants parler d'un thème défini à l'avance et le plus souvent mis en forme dans le dossier de presse préparé à leur seule intention »[17]. En complément des séquences les plus formelles (le discours introductif, la séance de questions), la conférence de presse permet aussi des échanges plus informels entre les journalistes présents et leurs sources d'informations[18]. **L'usage ministériel de cet outil de communication est lié à l'une de ces principales propriétés : le quasi-monopole de l'initiative conservé par la source d'information.** Avec la conférence de presse, ce sont le ministre et son entourage qui maîtrisent le *timing* de l'accès aux médias. Ils choisissent le jour opportun, et même l'horaire (en fonction notamment des rythmes de travail des médias visés en priorité). Les journalistes n'ont guère d'autre choix que de couvrir cet événement, surtout si la source d'information occupe une position élevée dans la hiérarchie politique. L'organisation d'une conférence de presse peut par exemple être un outil à la disposition des communicateurs pour tenter d'enrayer un processus de mise en crise, à l'image de celle décrite dans l'extrait du *Monde* reproduit ci-dessous :

> CACOPHONIE et contradictions ont émaillé la journée du 7 juin. Organisée en urgence dans la soirée du jeudi 6 juin, une conférence de presse visant à faire une "mise au point" sur l'ensemble des questions sanitaires du dossier de la "vache folle" s'est tenue dans les locaux du ministère de l'agriculture. Le gouvernement devait à cette occasion annoncer l'effort financier qu'il compte accomplir pour soutenir et développer la recherche sur les maladies à prions.
>
> **Jean-Yves Nau, « M. Chirac est mis en cause par le PS dans la crise de la "vache folle" », *Le Monde*, 10 juin 1996, p. 6**

La conférence de presse diffuse un même message à l'ensemble de la presse, à un même instant. Cela permet de canaliser les demandes des journalistes qui affluent au cabinet à mesure qu'un dossier se politise, **et de s'assurer de l'homogénéité du message diffusé** (toujours plus incertaine lorsque l'on multiplie les interviews individuelles). « *Le caractère routinier, codifié et dissymétrique de la conférence de presse qui, tant par sa forme que dans son contenu, semble échapper à la logique du scoop et interdit la personnalisation de la relation du journaliste avec ses informateurs* »[19], minimise le risque d'exposer les prises de position du ministre à la découverte, par les journalistes, de failles ou de contradictions. **Le contenu mis en circulation est d'autant mieux maîtrisé par le responsable politique qu'il fait l'objet d'une préparation très complète.** En dehors de la réflexion stratégique sur le moment de la prise de position, les conseillers du ministre travaillent à l'élaboration minutieuse du

[17] Sandrine Lévêque, « La conférence de presse. Les transactions entre syndicalistes et journalistes sociaux », *Politix*, n° 19, 1992, p. 128.
[18] *Ibid.*, p. 133.
[19] *Ibid.*, p. 129.

discours introductif et même des éléments de réponses aux questions que ne manqueront pas de poser les journalistes[20]. Dans le déploiement du dispositif lui-même, une grande variété de pratiques permet aux organisateurs de contrôler plus ou moins fermement l'interaction avec les journalistes, et donc la diffusion du message. La déclaration du ministre peut ainsi être ou non suivie d'une séquence de questions des journalistes[21], d'entretiens accordés aux médias audiovisuels[22], d'échanges en « off » lors du cocktail clôturant la conférence de presse par exemple… Par ailleurs, **en raison de la rareté relative de l'exercice, et de l'aspect très cérémoniel du dispositif, à la fois ritualisé et incarné, la conférence de presse est une pratique d'accès aux médias qui confère à la prise de position une certaine solennité.** Le choix de communiquer par une conférence de presse est en soi un message : « *il y a une indication de la volonté du politicien de communiquer quelque chose ; en général, les journalistes s'attendent à un message très officiel, bien enrobé, avec communiqués de presse et documents explicatifs à l'appui.* »[23] **Ce moyen de communication permet de signifier l'exceptionnalité de la prise de position, notamment en donnant à voir l'implication personnelle du ministre.** Il sert notamment à donner une visibilité à des rencontres internationales prestigieuses[24] ou à annoncer des décisions politiques importantes (encadré 4.2.).

---

[20] Sur ce travail, voir ci-dessous (§4) l'analyse de la préparation de l'annonce par Lionel Jospin du moratoire sur les farines carnées, faite lors de la conférence de presse du 14 novembre 2000.

[21] Le récit que *Le Monde* fait de la conférence de presse au cours de laquelle Dominique Strauss-Kahn annonce sa démission du poste de ministre de l'Économie et des Finances donne bien à voir les modalités d'organisation d'une conférence de presse ne laissant aucune marge d'initiative aux journalistes. « À Bercy, les conseillers de M. Strauss-Kahn sont réunis dans le bureau du ministre. Les traits tirés, il leur confirme ce qu'une poignée sait déjà, ce que les autres ont deviné. Il a voulu le leur annoncer avant de rejoindre le septième étage de l'immeuble de Bercy où l'attend l'épreuve la plus lourde de la journée. Il est midi. Face aux caméras et à une meute de photographes et de journalistes - prévenus trois quarts d'heure plus tôt par une dépêche d'agence -, il lit un texte, levant à peine les yeux de son papier. Sa déclaration prononcée, il quitte la tribune, pressant contre lui son épouse, Anne Sinclair, sous les applaudissements émus de ses conseillers. » Il ne fait aucun doute ici qu'en raison de la très grande sensibilité politique de cet enjeu, les communicateurs ont voulu contrôler au maximum la médiatisation de cette annonce. Pascale Robert-Diard, « La démission de Dominique Strauss-Kahn - L'ancien ministre – "Je reviendrai". », *Le Monde*, 4 novembre 1999.

[22] Il est en effet courant qu'à l'issue de la séance de questions, le ministre se prête au jeu de l'interview avec les journalistes de télévision et de radio. Il s'agit alors de redire le message principal de la conférence de presse, de façon condensée, ajustée aux règles de format d'un « son » incorporé dans un sujet audiovisuel, et de façon moins formelle (et supposément plus télégénique) qu'un monologue du ministre à la tribune.

[23] Jean Charron, *La production de l'actualité. Une analyse stratégique des relations entre la presse parlementaire et les autorités politiques*, Québec : Éditions du Boréal, 1994, p. 133.

[24] Un grand nombre des conférences de presse du Premier ministre Lionel Jospin recensées dans les archives d'un de ses conseillers sont faites en commun avec un autre chef d'État ou de gouvernement.

➢ **Encadré 4.2. Un usage ministériel des conférences de presse : l'annonce d'une mesure importante**

La conférence de presse du 14 novembre 2000 au cours de laquelle le Premier ministre Lionel Jospin, annonce une séries de mesures pour lutter contre l'extension de la maladie de la « vache folle », dont notamment un moratoire sur l'utilisation des farines animales dans l'alimentation des porcs, des volailles et des poissons (prélude à leur interdiction formelle, après l'avis de l'AFSSA). Cette annonce survient dans une conjoncture très tendue. La question de l'ESB est au centre de l'agenda journalistique depuis la fin octobre. Le dossier est très politisé depuis que le président Jacques Chirac a, par deux fois, enjoint le gouvernement à interdire totalement l'usage des farines animales. Les attentes (politiques, journalistiques…) qui pèsent sur le Premier ministre sont alors aussi nombreuses que lourdes. Ces premières lignes de « l'avant-papier » du *Monde* le montrent bien :

La décision du gouvernement sur l'utilisation des farines animales dans l'alimentation des volailles, des porcs et des poissons sera rendue publique mardi 14 novembre à 12 heures par Lionel Jospin. Le Premier ministre semble s'être rallié à la position de Dominique Voynet, qui prône un moratoire immédiat. Le premier secrétaire du PS, François Hollande, a estimé que le gouvernement n'avait "plus le temps" d'attendre l'avis des experts.

Le Premier ministre, Lionel Jospin, annoncera mardi à 12 heures les décisions du gouvernement concernant l'utilisation des farines de viandes et d'os dans l'alimentation des porcs, des volailles et des poissons, à l'occasion d'une conférence de presse, précédée d'une réunion de ministres à Matignon.

Jean Yves Nau, Pascale Robert Diard, « Vache folle : Lionel Jospin doit annoncer mardi la décision du gouvernement sur les farines animales », *Le Monde*, 14 novembre 2000, p. 12

Ce contexte impose que la prise de position gouvernementale soit parée de solennité. Dans cette logique, c'est le Premier ministre en personne qui prend désormais la responsabilité de la communication sur ce dossier (alors qu'elle échoyait jusque-là au ministre de l'Agriculture). L'organisation d'une conférence de presse convient bien à cette stratégie de communication. Le compte rendu qu'en fait *Le Monde* donne bien à voir la mise en scène de la gravité de l'annonce (*hexis* corporelle du Premier ministre, présence de nombreux ministres), le travail de mise en forme (exposé long et complexe, précision des formules…) :

Costume noir, cravate sombre, chemise blanche – hommage solennel à Jacques Chaban-Delmas oblige – c'est avec retard que le Premier ministre est entré dans le salon de Matignon où journalistes français et étrangers attendaient qu'il dévoile son plan de bataille contre la vache folle.

Entouré d'Élisabeth Guigou, Jean Glavany, Laurent Fabius, Dominique Voynet, Dominique Gillot, François Patriat et Roger-Gérard Schwartzenberg, M. Jospin a d'abord lu un très long discours. "Le gouvernement que je dirige a fait de la santé publique et de la sécurité sanitaire des priorités", a-t-il déclaré, avant d'évoquer, au risque de l'ennui et de l'austérité, toutes les mesures prises pour la prévention et la lutte contre la maladie de la vache folle "depuis 1997". Vingt minutes de concentré de méthode Jospin - rappels, problématique, argumentaire, décision - qui voulaient s'opposer point par point à l'émotion, à l'"irresponsabilité", et à la "démagogie" dont Matignon et la gauche accusent le président de la République.

Bien que M. Jospin s'en défende et qu'il ait donné des consignes strictes à ses ministres sur le sujet, Jacques Chirac a été omniprésent tout au long de la journée. "La démarche du gouvernement a été d'arrêter un ensemble de mesures à la fois efficaces et techniquement possibles", puis, en caractères gras dans le texte transmis à la presse, "je dirais efficaces parce que techniquement possibles". Suspension de l'utilisation des farines animales, interdiction du "T-bone steak", incinération, dépistage, recherche, le Premier ministre a détaillé son plan en sept points, "grand A, petit b, troisièmement, quatrième volet".

Clarisse Fabre, Pascale Robert Diard, « Lionel Jospin se défend d'avoir cédé aux injonctions de Jacques Chirac », *Le Monde*, 16 novembre 2000, p. 6

On devine ici comment la présence physique du Premier ministre sert sa communication. Il *incarne* ce qu'il dit : le sérieux et la dimension collective de la décision sont ainsi *données à voir*.

Le dernier type de pratiques classiques des relations presse constitutives du répertoire d'actions médiatiques est l'interview. Par-delà un principe commun (répondre aux questions des journalistes), cet outil de communication peut prendre des formes assez différentes. Les interviews peuvent consister en un long entretien généraliste ou en une réaction circonstancielle en quelques questions sur un problème précis. Elles peuvent être « officielles » ou « *off the record* »[25]. Elles peuvent être mises en forme dans un reportage où quelques citations sont mentionnées ou conserver le format de l'entretien (questions et réponses), comme dans les émissions politiques ou les journaux audiovisuels, ou dans les entretiens de presse écrite. Cette variété offre au ministre un choix permettant d'affiner sa stratégie d'usage des médias. La distribution des 66 interviews accordées par Lionel Jospin lorsqu'il était Premier ministre montre bien la prise en compte de cette diversité des médias : les interviews réalisées dans le cadre de journaux télévisés ne répondent pas à la même logique que celles accordées à la presse locale ou à la presse étrangère.

Tableau 4.1. Distribution selon le type de médias des interviews accordées par Lionel Jospin au cours de son mandat de Premier ministre[26].

Type de média	Valeurs	%
Télévision	13	19,7
Presse quotidienne régionale	9	13,6
Presse institutionnelle	9	13,6
Presse quotidienne nationale	7	10,6
Presse magazine généraliste	6	9,1
Presse militante	6	9,1
Radio	6	9,1
Presse magazine spécialisée	5	7,6
Presse étrangère	3	4,5
Revues	2	3,0
Total	**66**	**100,0**

Si l'usage de l'interview semble aujourd'hui une pratique routinière, tant dans le champ journalistique que le champ politique, mais en fait un exercice très construit, qui ne s'est imposé que tardivement. Du point de vue des journalistes, l'usage de cette pratique est lié au pouvoir d'initiative qu'elle confère au journaliste, permettant l'autonomisation avec les

[25] Sur cette pratique, voir l'article de Jean-Baptiste Legavre, « *Off the record*. Mode d'emploi d'un instrument de coordination », *Politix*, n° 18, 1992, p. 135-157.

[26] La liste a été établie par son cabinet (Archives nationales, 0020050251 art. 1).

agents du champ politique[27]. L'usage de l'interview est moins étudié du point de vue des agents politiques. Il est paré de multiples vertus. **L'interview est ainsi perçue comme un moyen plus souple que les communiqués ou conférences de presse de faire passer un message dans les médias.** L'interaction personnalisée entre le journaliste et l'agent politique permet à ce dernier, en marge des questions, de bien expliquer ce qu'il faut en retenir, de mettre en évidence les enjeux sous jacents à une annonce, d'expliciter les rapports de force politiques qui génèrent la prise de position, etc. L'interview permet aussi à l'agent politique de développer une communication qui apparaît plus spontanée, moins contrôlée. Elle ne nécessite *a priori* guère de préparation, peut se faire presque à l'improviste et ne pas exiger beaucoup de temps. Contrairement aux communiqués ou conférences de presse, le rôle des communicateurs apparaît moins nettement dans cette pratique, tandis que l'initiative des journalistes est plus manifeste (questions, relances…). Apparaissant plus « authentique » et « sincère », **la prise de position politique gagne en valeur journalistique et a ainsi plus de probabilité de trouver un grand écho.** L'envers de cet avantage est que l'interview peut être vécue comme une pratique plus risquée. Dans l'interaction, surtout si l'entretien est diffusé en direct, l'agent politique peut être mis en difficulté. Il peut par exemple être confronté à une question restant sans réponse (avantageuse), employer une formule malheureuse (*i.e.* excessive, cynique…) ou révéler des problèmes destinés à être traités en coulisses. Ces représentations communes doivent toutefois être nuancées. **L'usage de l'interview requiert un travail non négligeable de préparation**, surtout par les agents politiques occupant les postes les plus prestigieux et notamment ceux de l'exécutif[28] : travail stratégique sur l'opportunité de participer à une interview, négociation du déroulement de celle-ci avec les journalistes, préparation par les conseillers des réponses aux questions... Cette préparation, qui reste invisible au spectateur, permet à l'agent politique de contrôler *a minima* l'interaction. Malgré tout, la souplesse relative de cette pratique d'accès aux médias génère des usages politiques un peu différents. **Les interviews semblent utilisées principalement pour un travail politique de légitimation. Le ministre décide de répondre à une interview moins pour annoncer une mesure que pour expliquer et défendre des mesures déjà prises, ou pour prendre position dans une phase de débat sur le *policy formulation*** (encadré 4.3.). Elle est une forme trop banale pour mettre en scène et valoriser une prise de décision ; d'autres moyens d'accès aux médias peuvent rendre cette annonce plus visible. Mais elle est un bon moyen de mettre en sens une série de décisions prises ou à prendre. L'interview

[27] Sur la mise en place de l'interview dans le journalisme de télévision, voir Éric Darras, « Les bienséances de l'échange politique. Naissance d'une tribune politique télévisuelle », *Politix*, n° 37, 1997, p. 9-24, et dans le journalisme de presse écrite, voir Nicolas Kaciaf, *Les métamorphoses des pages* politique *dans la presse écrite française (1945-2000)*, Thèse de doctorat de science politique, Université Paris I, 2005, p. 274-280.

[28] Sur le travail de préparation des interviews des ministres, voir encadré 4.8.

permet en particulier plus facilement aux ministres que les autres outils d'accès aux médias de faire valoir une prise de position plus politique. Elle semble constituer le principal moyen pour un ministre de faire entendre sa différence au sein du gouvernement et donc de se démarquer de ses concurrents. C'est notamment par une interview au *Monde* que la ministre écologiste de l'Environnement, Dominique Voynet, affirme sa position sur l'interdiction des farines animales, en revendiquant une application plus radicale du principe de précaution que la ligne défendue par le gouvernement auquel elle appartient[29].

➢ Encadré 4.3. Un usage ministériel des interviews : la légitimation de l'action publique

L'interview que le ministre de l'Agriculture Jean Glavany a accordée au *Monde* donne bien à voir l'usage le plus fréquent de cette forme du répertoire d'action médiatique par un ministre. Le ministre intervient pour légitimer ses décisions publiques, en vantant leur efficacité (« la pertinence du système national d'inspection (…) en ressort confortée ») ou en rendant compte des raisons qui y ont présidé. Il apporte des précisions sur des mesures déjà annoncées (« dépistage pourrait commencer à la fin mars. ») et promeut son style d'action publique (« J'associerai évidemment les agriculteurs à tous les aspects de la lutte contre l'ESB »). Par ailleurs, l'interview est le moyen privilégié pour intervenir dans les débats de *policy formulation* sur les problèmes à l'agenda (levée de l'embargo sur les produits bovins britanniques, interdiction des farines animales). Le ministre énonce des positions de principe (refus vigoureux de la levée de l'embargo), explicite le cadre cognitif (les difficultés techniques de l'interdiction des FVO expliquant que cette mesure n'est pas prise) ou normatif (« la plus grande sécurité alimentaire possible du consommateur ») de prise des décisions. Dans un usage plus spécifiquement politique, l'interview peut porter des prises de position permettant de se démarquer de concurrents (mise en cause de l'imprudence de la secrétaire d'État à la Santé, Dominique Gillot). L'interview est ainsi un moyen pour le ministre d'assigner à l'action publique un sens qui lui soit favorable.

"Vache folle" : le dépistage des bovins devrait commencer fin mars

Dans un entretien au *Monde*, Jean Glavany, ministre de l'agriculture, estime que la France n'a pris "aucun retard" dans la mise en place du dépistage de l'ESB. Il se montre réticent à l'idée d'interdire totalement les farines animales qui sont à l'origine des contaminations

Quelle analyse faites-vous du cas de ce bovin présentant tous les symptômes de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB, ou maladie de la "vache folle") et qui s'est néanmoins retrouvé dans un abattoir du Morbihan ?

- Il faut se garder ici des amalgames. Le premier point est de savoir si un éleveur ou un négociant a dirigé vers un abattoir un animal malade - ce qui est son droit - en omettant sciemment d'en alerter le directeur de l'établissement et de faire établir un certificat vétérinaire d'information. Si tel est le cas, ce serait une fraude. Une enquête est diligentée par la gendarmerie. Elle devrait déterminer s'il y a eu seulement négligence ou bien volonté de frauder. Le deuxième point, c'est le constat que, malgré cette première anomalie, l'animal a pu être écarté de la chaîne alimentaire grâce à la vigilance des services vétérinaires assurant l'inspection dans l'abattoir. La pertinence du système national d'inspection dans les abattoirs, tant dans la définition de ses

[29] Jean-Yves Nau, « "Pour un moratoire immédiat sur l'utilisation des farines" (Dominique Voynet) », *Le Monde*, 13 novembre 2000, p. 6

règles que dans son fonctionnement, en ressort confortée. Il a été justement conçu pour repérer ce type d'animaux.

- Comment expliquer, selon vous, le retard pris par la France dans le programme de dépistage de la contamination des bovins français par l'agent de l'ESB ?

- Il n'y a, dans ce domaine, aucun retard. Cette impression tient peut-être à l'annonce faite sur ce thème le 23 janvier par Dominique Gillot, secrétaire d'État à la santé et à l'action sociale. Pierre Chevallier, président de la Fédération nationale bovine, m'a fait part de ses critiques au sujet de cette annonce, à laquelle il n'était pas préparé. Il m'a aussi dit que, depuis octobre 1998, il n'y avait eu aucun faux pas entre les milieux professionnels et moi et qu'il ne fallait à aucun prix rompre cette confiance. Il a raison. J'associerai évidemment les agriculteurs à tous les aspects de la lutte contre l'ESB et j'observe que, depuis l'annonce britannique d'une possible transmission de cette maladie à l'homme, tous mes prédécesseurs au ministère de l'agriculture ont privilégié la sécurité sanitaire des aliments. Et qu'au plus fort de la crise, en 1996, Philippe Vasseur a eu une attitude impeccable.

En pratique, aujourd'hui, nous attendons le protocole du programme de dépistage tel que les experts du comité, présidé par le docteur Dominique Dormont et réuni sous l'égide de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (Afssa), sont en train de le définir. Si tout se passe bien, ce dépistage pourrait commencer à la fin mars. (…)

- D'autres mesures de prévention sont-elles à attendre concernant, notamment, l'interdiction définitive de l'usage des farines de viande et d'os dans l'alimentation animale ou celle de la technique d'abattage ayant recours au jonchage (*Le Monde* du 8 février) ?

- (…) En ce qui concerne l'interdiction totale des farines animales, il faut savoir qu'une telle mesure soulèverait deux types de difficultés. Il faudrait, d'une part, compenser le déficit en apport nutritif protéinique des porcs et des volailles et avoir sans doute recours à des importations de soja américain génétiquement modifié. Il faudrait, dans le même temps, procéder à la destruction de ces farines avec toutes les conséquences que cela comporte sur l'environnement. Nous étudions ces questions en collaboration avec Dominique Voynet.

- Faut-il s'attendre à une initiative prochaine de la France pour essayer de débloquer le contentieux franco-britannique sur l'embargo ?

- Certainement pas. Il s'agit plus ici d'un problème européen que franco-britannique. L'étiquetage des viandes doit devenir une réalité applicable à tous les pays européens. Or la date retenue par la Commission et le conseil est septembre prochain. Et il n'est pas sûr que les futurs codes-barres contiendront toutes les informations concernant l'origine et le lieu d'abattage, que la France souhaite y voir figurer. Une majorité de pays freinent encore ou sont difficiles à convaincre. (…)

- Le développement unilatéral d'un ensemble de mesures préventives ne conduira-t-il pas à compliquer la gestion politique de ce dossier à l'échelon de l'Union ?

- Si elle est beaucoup moins concernée que le Royaume-Uni, la France est touchée par l'épidémie d'ESB. Nous avons mis en place une organisation dans laquelle les scientifiques évaluent le risque et où nous le gérons politiquement dans le sens de la plus grande sécurité alimentaire possible du consommateur. À l'échelon de l'Union, je ne peux pas ne pas m'interroger devant les assurances fournies par certains pays qui, sans aucune garantie scientifique, certifient être indemnes d'ESB, alors que l'épidémie sévit à leurs frontières...

Propos recueillis par François Grosrichard et Jean-Yves Nau, *Le Monde*, 15 février 2000, p. 8

Ces outils classiques de « relations presse » sont, chacun, ajustés à une partie des règles de fonctionnement du champ journalistique, ce qui les prédispose à des usages différents en fonction des finalités assignées aux stratégies d'accès aux médias et du contexte. Si les communiqués de presse servent le plus souvent pour une communication très formelle, sur des sujets souvent secondaires mais parfois aussi très polémiques, les conférences de presse et les interviews manifestent une plus grande personnalisation de la communication. Tandis que les premières peuvent être le support d'annonces de décisions solennelles, les secondes sont plutôt utilisées pour donner à voir le sens que le ministre donne à une décision prise ou à venir.

B. L'importance des pseudo-événements dans la communication ministérielle

Au-delà de ces pratiques, empruntées au registre classique des pratiques des relations presse, **l'accès aux médias des ministres se fait aussi souvent par la participation à des événements, politiques ou non, relayés par les médias : discours tenus dans un cadre politique** (Parlement, réunion publique partisane…) **ou face à des acteurs des politiques publiques, déplacements sur des sites « symboliques »** (visite d'une usine, d'un salon professionnel…), etc. Contrairement aux pratiques de relation presse, dont tout le fonctionnement est tendu vers l'objectif de faire relayer un message par le champ journalistique, **ces événements ont aussi une fonction non-médiatique qui consiste à adresser un message à un public spécifique présent sur place.** Une réponse ministérielle lors d'une séance de questions au gouvernement est d'abord destinée à des parlementaires, un discours lors d'un congrès professionnel est avant tout adressé à des représentants d'une profession. **Ces prises de position ont une efficacité immédiate. Mais elles peuvent aussi avoir, au deuxième degré, une fonction d'accès aux médias. Elles fonctionnent alors comme des « *pseudo-événements* »**, pour reprendre le terme forgé par Daniel Boorstin[30], c'est-à-dire « *des actions qui présentent un écart par rapport au déroulement habituel ou "normal" des choses et qui sont littéralement construites et mises en scène à l'intention des médias d'information.* »[31] Dans cette catégorie des pseudo-événements se trouvent réunis des éléments hétérogènes, formant un continuum entre les événements proprement politiques (ou propres à l'action publique sur un problème) portant leur finalité en eux-mêmes et se trouvant enrôlés dans une stratégie d'accès aux médias, et des événements plus ou moins organisés pour porter un discours (et rencontrer intérêt des journalistes). Mais **quel que soit leur degré de « fabrication », ces événements ont en commun un même horizon de reprise médiatique des images et des *soundbites*.** Cet usage est toujours plus ou moins présent et anticipé dans la préparation de ces prises de position. À ce titre, la classification utilisée dans l'archivage des prises de position du Premier ministre Lionel Jospin laisse bien voir qu'elles ressortissent toutes d'une même logique. Sous le même titre « collection chronologique des discours, interventions et déclarations », le cabinet recense les interviews accordées à la presse écrite et aux médias audiovisuels, mais aussi les interventions à l'Assemblée nationale, les discours prononcés lors de diverses cérémonies[32], de visites[33] ou de rencontres

---

[30] Daniel Boorstin, *The Image : a Guide to Pseudo-Events in America*, New York : Antheneum, 1971, 319 p. Trad: Daniel Boorstin, *L'image*, Paris : Union générale d'éditions, 1971, 436 p.

[31] Jean Charron, Jacques Lemieux, Florian Sauvageau, *Les journalistes, les médias et leurs sources*, Québec : Gaëtan Morin éditeurs, 1991, p. 101.

[32] Par exemple : « discours du salon du Bourget » (21juin 1997), « discours devant les préfets » (24 juin 1997), « toast à l'occasion déjeuner avec Président Turquie Suleyman Demirel » (20 février 1998)…

[33] Par exemple : « visite de la gendarmerie nationale (Melun) » (26 octobre 1998), « "Jardin planétaire" La Villette » (14 septembre 1999)…

avec des représentants de groupes professionnels[34], signe que ces diverses interventions sont toutes conçues comme des prises de position médiatiques. Ce type de prises de position est particulièrement bien ajusté aux contraintes des journalistes (et notamment ceux des médias audiovisuels). D'une part, elles permettent une mise en scène théâtralisée, avec des acteurs, des décors, une intrigue, etc. ce qui permet de donner une représentation visuelle et sonore au discours politique. D'autre part, l'exercice de communication politique disparaît derrière une action plus spécifique : elle revêt alors des apparences plus authentiques et spontanées que les outils classiques de « relations presse », ce qui peut lui donner un surcroît d'intérêt journalistique.

Un de ces pseudo-événements dont les responsables politiques de l'exécutif font le plus souvent usage est **le « détournement » de prises de position effectuées dans un cadre et selon des normes proprement politiques : *soundbites* mises en circulation au moyen d'une réponse lors de la séance des questions au gouvernement à l'Assemblée nationale**[35], **à l'occasion d'un déjeuner avec des élus** d'un département d'outre-mer **ou lors de la cérémonie des vœux à la presse, communication lors du conseil des ministres relayée dans la presse, prise de position affirmée lors d'un discours à l'université d'été de son parti ou devant ses instances dirigeantes**… Ces prises de position ministérielles remplissent une fonction politique propre, dépendante de la situation d'interaction avec des agents du champ politique. Mais elles sont aussi saisies pour faire une intervention médiatique, c'est-à-dire pour s'adresser aux journalistes et pas seulement pour le public présent sur place. Comme pour les « manifestations de papier » étudiées par Patrick Champagne[36], l'enjeu réside ici moins dans la réalisation immédiate de la prise de position que dans l'écho qu'en donnera le champ journalistique. Ces prises de position sont écrites pour être reprises par les médias ; leur contenu est ajusté, tant sur la forme que sur le fond, aux attentes des journalistes. Et pour les discours les plus longs (lors d'un meeting par exemple) le texte écrit de l'intervention peut être donné à l'avance aux journalistes, ce qui leur permet de repérer à l'avance les *soundbites* et de les filmer sans avoir à enregistrer tout le discours. **L'enrôlement à des fins d'accès aux médias n'est pas propre aux événements du champ politique. Il peut concerner aussi des événements organisés par tel ou tel groupe social d'un secteur de politiques publiques.** Ainsi, l'allocution prononcée pour l'ouverture d'un congrès ou d'un salon professionnel, l'intervention dans un colloque, dans l'assemblée générale d'une organisation professionnelle ou dans une table-ronde réunissant divers agents d'une même

---

[34] Par exemple : « Allocution Jospin clôture états généraux de la Santé » (30 juin 1999), « discours conférence de la famille » (30 juin 1999)…

[35] Sur cet usage médiatique des questions au gouvernement, cf. chapitre 5 (section 2, §1).

[36] Patrick Champagne, « La manifestation. La production de l'événement politique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 52-53, 1984, p. 18-41.

politique, le discours déclamé pour la remise d'un prix ou l'inauguration d'une usine sont souvent conçus par les conseillers du ministre non seulement en fonction des interactions directes avec les agents sociaux présents, qui constituent un public spécifique, dotés de compétences et d'attentes propres liées à la gestion d'un problème public ou d'un secteur, mais aussi en fonction de la couverture médiatique potentielle du discours. Les invitations lancées par divers groupes aux responsables de l'exécutif peuvent alors être utilisés pour prendre position, sur le thème de l'invitation, mais selon les logiques du jeu politique orienté vers les médias. Le compte rendu du discours de clôture des États généraux de l'alimentation, prononcé le 13 décembre 2000 par le Premier ministre Lionel Jospin, est un bon exemple : les déclarations qu'il y fait dépassent le cadre de cette seule réunion pour prendre place dans un débat politique plus général autour de la gestion qu'il fait de la « crise » de la « vache folle ».

LES SOUHAITS exprimés à la fin du mois d'octobre par Jacques Chirac sur le dossier de la vache folle n'auront guère tardé à être exaucés : après avoir, le 14 novembre, décrété l'interdiction de l'usage des farines carnées dans l'alimentation animale, Lionel Jospin a, mercredi 13 décembre, annoncé la mise en place, dès janvier 2001, d'un dépistage systématique des bovins de plus trente mois entrant dans la chaîne alimentaire. Cette mesure devrait conduire à très court terme au dépistage de 20 000 bêtes par semaine.

S'exprimant lors de la clôture des États généraux de l'alimentation, le Premier ministre a précisé que les modalités concrètes de cette nouvelle mesure seraient détaillées dans les prochains jours par Jean Glavany, ministre de l'agriculture. Évoquant l'augmentation constante du nombre de cas de vache folle diagnostiqués en France, M. Jospin s'est voulu rassurant. "Des chiffres en augmentation ne signifient pas que la sécurité et la qualité de l'alimentation se dégradent. Il signifient que l'on détecte mieux", a-t-il expliqué.

L'annonce de la mise en place d'un dépistage systématique des animaux pouvant être en phase d'incubation de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB ou maladie de la vache folle) fait suite à la publication des premiers résultats de la campagne expérimentale menée sur 48 000 bêtes (*Le Monde* du 12 décembre). (…)

RASSURER LES CONSOMMATEURS

En pleine affaire de la vache folle, les États Généraux de l'alimentation ont été marqués par la volonté gouvernementale de tout mettre en œuvre pour rassurer les consommateurs. Organisé autour du thème "Que voulons-nous manger ?", le colloque du 13 décembre se voulait le point d'orgue des forums régionaux de l'alimentation organisés à Lyon, Lille, Nantes, Toulouse, et Marseille au mois de novembre. Ces États généraux avaient été lancés par le Premier ministre en octobre 1999, afin que les consommateurs expriment leurs attentes en la matière. Ramener la confiance : tel était l'unique but des ministres qui se sont succédé à la tribune. Jean Glavany, ministre de l'agriculture, d'abord, parti à la recherche de "la confiance perdue", suivi par Dominique Gillot, secrétaire d'État à la santé, qui a insisté sur le développement de l'"éducation" à la nutrition, dès la "maternelle".

Dans son discours de clôture, le Premier ministre a annoncé le lancement d'un programme "d'amélioration de l'information sur la qualité et la sécurité de l'alimentation". Les règles d'étiquetage des produits mis en vente devraient être révisées. Les organismes génétiquement modifiés (OGM) n'ont pas été oubliés. "Les procédures d'autorisation ne pourront reprendre que lorsqu'une traçabilité complète des OGM aura effectivement été mise en place. Seule une telle traçabilité pourra garantir un étiquetage fiable permettant ainsi aux consommateurs d'exercer leur liberté de choix", a souligné le Premier ministre. Un "programme national nutrition-santé", centré sur l'éducation des enfants, devrait voir le jour en janvier 2001 et une circulaire relative à la composition des repas servis dans les cantines devrait être adressée dès janvier aux responsables d'académie, chefs d'établissements et directeurs scolaires. En conclusion, le Premier ministre a souhaité la construction d'un "modèle alimentaire", un modèle qui ferait que l'alimentation ne soit pas "un

marché formaté par une logique industrielle".

Gaëlle Dupont et Jean-Yves Nau, « Plus de cent vaches folles auraient été consommées en France cette année », *Le Monde*, 15 décembre 2000, p. 22

Tous les discours du Premier ministre, comme ceux des ministres de l'Agriculture et de la Santé, ne sont pas écrits uniquement pour les journalistes, en fonction des attentes et besoins de ceux-ci. Mais le compte rendu journalistique qui en est fait laisse apparaître que ces discours contiennent des éléments introduits pour rencontrer l'intérêt des journalistes (ce que laisse voir le soin apporté aux formulations au fil des interventions des conseillers du Premier ministre sur les différentes versions de ce discours[37]) : un certain nombre d'annonces de politiques publiques (des arbitrages sur les OGM, le lancement du programme national nutrition-santé…), sur des sujets *newsworthy* (la « vache folle » est alors au sommet de l'agenda journalistique), prennent sens dans la lutte orientée vers les médias à laquelle se livrent le Premier ministre et le président de la République sur le problème de l'ESB, depuis la fin octobre.

Parmi ces pseudo-événements, il convient de faire une place à part à toutes les formes de visites « sur le terrain ». Ce genre de visites s'effectue presque toujours sous le regard de la presse : les rédactions sont prévenues des visites et des modalités pratiques d'organisation de celles-ci, les journalistes suivent le déplacement des ministres et peuvent (voire doivent) en rapporter des images, une conférence de presse est souvent organisée pour répondre à leurs questions… Par le nombre de journalistes qu'elles mobilisent, leurs retombées dans la presse et même, parfois, leur impact sur la gestion politique du problème (avec l'annonce de décisions), il s'agit d'une des formes de communication ministérielle les plus spectaculaires. Ces visites sont particulièrement ajustées aux règles du travail journalistique, notamment audiovisuel. Elles permettent ainsi de prendre en compte les règles de temps et d'illustration puisqu'elles permettent aux journalistes de « faire des images » pour illustrer les prises de position ministérielles dont le reportage rend compte. Le ministre est mis en scène au milieu d'un décor vivant, choisi pour être évocateur du problème à l'ordre du jour. Le matériau nécessaire pour réaliser un sujet est ainsi réuni en peu de temps. Par ailleurs, ce type de déplacement a pour fonction de travailler les relations entre les journalistes et leurs sources d'information ministérielles : la fréquentation sur la (demi-)journée que dure la visite permet d'établir des contacts, de se connaître, de produire un peu de confiance mutuelle[38], de recueillir des informations en *off*… **Pour favoriser la reprise dans les médias, notamment dans les journaux télévisés et radio,**

[37] Archives nationales, 0020030473 art 16.

[38] Sur la genèse ancienne de cette stratégie de fidélisation d'un groupe de journalistes autour du président de la République au cours de visites, voir Nicolas Mariot, *Bains de foule. Les voyages présidentiels en province. 1888-2002*, Paris : Belin (Socio-histoires), 2006, p. 98-110.

la préparation des visites ministérielles implique un important travail, mobilisant bien au-delà des seuls communicateurs du ministre (les conseillers thématiques, des agents des services déconcentrés du ministère[39], des forces de l'ordre…), si bien que ces déplacements apparaissent comme de véritables opérations de communication politique. Cet aspect très fabriqué leur confère un « *caractère artificiel dans la mesure où ces événements ne sont créés qu'en fonction des médias et que ce n'est qu'à travers les médias qu'ils prennent leur signification réelle* »[40]. Le degré « d'artificialité » est toutefois variable. Le pseudo-événement peut parfois être créé de toute pièce, la visite constituant par elle-même l'événement, comme lors de la visite d'un lycée par le ministre de l'Agriculture, Jean Glavany[41]. Mais il peut aussi se greffer sur un événement existant, comme le montrent parfaitement les visites très médiatisées des ministres au salon de l'Agriculture (encadré 4.4.).

Ce type de visites se prête à une pluralité d'usages, qui ne sont pas exclusifs les uns des autres. **De telles visites servent au minimum à mettre en scène l'intérêt du ministre pour un problème public ou pour un secteur.** Elles sont en particulier une pratique quasi obligée en cas de catastrophe naturelle : l'absence du ministre auprès des victimes est jugée comme une faute[42]. Il est significatif que les reportages réalisés à l'occasion de ces visites rendent presque toujours compte de l'activité du visiteur (les prises de position du ministre, la posture qu'il adopte, l'image qu'il cherche à donner, etc.) plutôt que de celle des visités : rares sont les reportages approfondis portant sur le site visité ou sur les agents qui y travaillent. L'homme politique y est représenté en acteur : il interagit directement avec les individus concernés par la mise en œuvre de la politique publique… Cette mise en scène du ministre s'appuie sur la puissance évocatrice de ce dispositif. La visite « sur le terrain » n'est pas un outil d'accès aux médias adapté pour développer un contenu complexe, comme le dévoilement une série de mesures ou l'analyse argumentée d'un problème public. Il s'agit plutôt d'« *une simplification, une action symbolique qui introduit une distorsion dans la perception de la situation ou du phénomène sur lequel on veut attirer l'attention.* »[43] **Dans des cas plus rares, la visite sur site peut être le support de l'annonce d'une décision.** La visite (filmée) d'un

---

[39] Ces services apportent un appui technique pour l'organisation de la visite. En particulier, le chargé de communication de l'administration déconcentrée est souvent enrôlé pour préparer la mise à disposition de moyens pour les journalistes, préparation de la salle de presse, des *pools* de cameramen…

[40] Jean Charron, Jacques Lemieux, Florian Sauvageau, *Les journalistes, les médias et leurs sources*, *op. cit.*, p. 102.

[41] Gaëlle Dupont, « Les éleveurs de bovins perturbent la rentrée agricole de Jean Glavany » *Le Monde* 7 septembre 2001, p. 6

[42] L'intervention du ministre de la Santé au journal télévisé de 20h de TF1, le lundi 11 août 2003, au plein cœur de la « canicule » en est un exemple. Plutôt que d'organiser sa communication autour d'une visite dans un service d'urgences, le ministre s'exprime depuis son lieu de vacances. Comme l'observe le directeur général de la Santé alors en poste : « La presse ne retient que le cadre… et le "polo" [que porte le ministre], jugés déplacés dans les circonstances du moment. » Abenhaïm Lucien, *Canicules. La santé publique en question*, Paris : Fayard, 2003, p. 95.

[43] Jean Charron, Jacques Lemieux, Florian Sauvageau, *Les journalistes, les médias et leurs sources*, *op. cit.*,, p. 104.

lieu symbolique est alors suivie d'un discours, voire d'une conférence de presse, qui formalise l'annonce. Avec ces visites, la politique publique mise en valeur est à la fois dite et symbolisée.

Enfin, **ces visites sont un moyen de communication prisé pour procéder à une prise de position sans conférer trop de solennité à celle-ci**, par exemple pour réagir à une polémique sans ajouter de la gravité à celle-ci. Il s'agit alors de profiter de la proximité avec quelques journalistes pour prononcer une « petite phrase » dont on espère qu'elle sera reprise et commentée. En effet, dans les échanges « en marge » de la visite (pour reprendre l'expression rituelle des journalistes), « *les questions posées sont généralement des invitations à commenter les développements récents de tel ou tel dossier ou des demandes d'explications, de justifications ou de réactions à un événement politique qui vient de se produire, ou à une décision qui vient d'être prise par le gouvernement. (…) En général, les questions sont plus directes, et le ton est plus dynamique et plus pressant.* »[44] Ce type d'accès aux médias rencontre l'intérêt des journalistes dans la mesure où il paraît spontané et donc « sincère », à l'opposé du communiqué officiel, toujours soupçonné d'être arrangé par les communicateurs du ministre à des fins de manipulation.

➢ Encadré 4.4. Un usage ministériel des visites : l'exemple du salon de l'Agriculture

Les visites ministérielles au salon de l'Agriculture constituent un archétype de l'usage des pseudo-événements à des fins d'accès aux médias. Les salons de l'Agriculture ne sont évidemment pas organisés pour permettre la communication des responsables de l'exécutif, mais les visites de ces derniers sont objectivement préparées pour permettre une prise de position sur le domaine de l'agriculture dans le jeu politique orienté vers les médias.

Ces visites sont très largement mises en scène, pour permettre aux journalistes de glaner des images et des sons. **Elles reposent d'abord sur une performance d'acteur, sans doute très préparée, de l'agent politique.** L'homme politique engage tout son corps dans la démonstration de son intérêt pour l'agriculture et les agriculteurs. Les performances en la matière du président de la République Jacques Chirac sont si bien réussies qu'elles suscitent l'amusement ou l'admiration récurrente des journalistes :

> Jacques Chirac aime le Salon de l'agriculture et, pour nous, c'est chaque année le même régal. Ah, ce doigté avec les bêtes, cette agilité à caresser le mouton, que dis-je, à le masser, à le pétrir, à le chérir! Il n'y a que Jacquot pour y mettre autant d'amour. C'est la Corrèze qui parle quand Chirac est au Salon. Dimanche, il était vraiment bien. Aux génisses d'Aquitaine, il lance: «Je salue les blondes!» À un paysan primé, il dit: «Toutes mes félicitations, monsieur Dédé. [...] Et la vache est belle, ça, c'est sûr!» À un autre, déprimé, il assure: «On en sortira [de la crise], j'en suis convaincu.» Un mot pour chacun, une tapette pour chaque bête, et même Jean Glavany n'est pas oublié: «Monsieur le ministre, goûtez ce fromage, il est excellent... Où il est, le ministre?... Ah!... il est là.»
>
> **David Dufresne, « L'homme à la tête de veau », *Libération*, 20 février 2001, p. 38**

[44] Jean Charron, *La production de l'actualité., op. cit.,* p. 133.

L'engagement de la personne physique du ministre au salon de l'Agriculture passe aussi rituellement par l'ingestion de mets de toute sorte, symbolisant son soutien à l'agriculture. Ainsi, lors des « crises » de la « vache folle », la dégustation ostentatoire de viande bovine est un passage obligé pour tout responsable politique qui cherche le soutien des agriculteurs[45] :

> Après un déjeuner en compagnie des professionnels de la viande – carpaccio d'Aubrac et bœuf de Chalosse au menu – le chef du gouvernement, accompagné du ministre de l'Agriculture, Philippe Vasseur, a passé deux heures et demie dans les travées du Salon.
>
> **« Escapade de Juppé au salon de l'agriculture », *Reuters*, 27 février 1997 (17h50)**

Parmi les éléments de mise en scène, le choix du parcours dans les travées du Salon est un enjeu stratégique. Les personnes rencontrées ou évitées, les stands visités ou ignorés, font sens dans la mesure où ils permettent la prise d'images (poignée de mains appuyée, poses dans le décor d'une organisation ou d'une région, etc.) et font l'objet de commentaires. En 2001, c'est ainsi sur le stand de la FNSEA, le syndicat agricole majoritaire dont il se fait fort de garder le soutien, que le président de la République, Jacques Chirac, prend ses distances avec un avis de l'AFSSA jugé trop précautionneux et nuisible au commerce de la viande ovine (cf. infra). Lors de la même visite, le président se rend sur le stand du CNJA, mais évite celui de l'AFSSA, qu'il vient de critiquer, ainsi que celui de la Confédération paysanne, qui défend une vision de la politique agricole concurrente à celle de la FNSEA[46]. À l'inverse, quelques jours plus tard, c'est sur le stand de l'AFSSA que le Premier ministre Lionel Jospin dit son soutien à cette institution. Sur le stand de la FNSEA, il s'entretient à huis clos avec son dirigeant, Luc Guyau. Et il visite le stand de la Confédération paysanne, malgré le retard pris dans la visite. Cette mise en scène de la visite, sous le regard des journalistes, est destinée à montrer l'intérêt du ministre pour les agriculteurs. **Elle expose cependant le ministre à des événements imprévus et peut être à double tranchant**. La manifestation d'une défiance à son égard est aussi relayée par les médias, et pose un problème de communication pour le ministre, comme le note cet article du *Monde* :

> À Toulouse, le Premier ministre a dû faire face aux boulettes de papier jetées par les "Job", dont l'entreprise est menacée de liquidation. À Avignon, il s'est trouvé confronté aux sifflets et aux huées des infirmières anesthésistes et de bloc opératoire. À Paris, au Salon de l'agriculture, il a esquivé une pluie d'œufs lancés par des paysans. Autant d'incidents qui irritent d'autant plus M. Jospin qu'ils donnent lieu à des images de télévision.
>
> **François Grosrichard, Isabelle Mandraud, Caroline Monnot, « Les contestataires, agriculteurs ou infirmières, irritent les ministres en campagne », *Le Monde*, 5 mars 2001, p. 5**

Les usages communicationnels de ce Salon sont multiples. **Les visites servent au minimum à symboliser le soutien du ministre au monde agricole** (dans sa généralité) par la mise en scène d'une communion avec ses représentants. **Elles peuvent aussi être l'occasion de produire une prise de position plus spécifique de soutien à une option de politique**

---

[45] Ariane Chemin, « Quand les agriculteurs votent, les politiques mangent du bœuf à tous les repas », *Le Monde*, 1er février 2001, p. 1.

[46] Gaelle Dupont, « "Il n'y a aucun élément de preuve nouvelle de quoi que ce soit" », *Le Monde*, 20 février 2001, p. 6.

publique ou une fraction du secteur agricole. La critique inattendue[47] de Jacques Chirac contre l'AFSSA le 18 février 2001, et contre la politique gouvernementale fondée sur un usage constant (et ostensible) de l'expertise de l'Agence et du principe de précaution, apparaît comme un soutien à la filière bovine et à la FNSEA.

Hier, en inaugurant le Salon de l'agriculture, le président de la République a créé la surprise en mettant violemment en cause l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (Afssa). Sa faute aux yeux du chef de l'État? Cet organisme d'expertise scientifique public vient de mettre en garde les pouvoirs publics contre une éventuelle transmission de l'encéphalopathie spongiforme (ESB) aux moutons (*Libération* du 16 février). "Irresponsable" pour l'hôte de l'Élysée. "Cette annonce à la veille du salon est une preuve au moins de bêtise et de mauvais goût. C'est une incitation à la panique qui est tout à fait regrettable", a-t-il lancé sans crier gare. Un peu plus tard dans la matinée, attablé au stand de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA), Jacques Chirac a enfoncé le clou. Tandis que Jean Glavany, le ministre de l'Agriculture, qui travaille main dans la main avec l'Afssa, s'efforçait de se faire oublier, il y est allé d'un nouveau couplet, flanqué de Luc Guyau, le patron de la FNSEA, qui buvait du petit-lait: "Il n'y a aucune preuve scientifique d'ESB chez les moutons. Le gouvernement ne peut donc pas prendre de mesures." Et toc pour Lionel Jospin, directement mis en cause par la colère présidentielle.

Frédéric Pons, « Chirac met les pieds dans le plat de mouton », *Libération*, 19 février 2001, p. 13

Le Premier ministre Lionel Jospin se saisit aussi d'une visite au salon de l'Agriculture, trois jours plus tard, pour réagir à cette prise de position :

"Que ce soit à propos des farines animales ou à propos de l'avis de l'Afssa sur le mouton, le gouvernement, ses ministres et moi-même, nous nous exprimons toujours de façon modérée, attentive et prudente", dira-t-il plus tard lors d'un arrêt au stand de l'Agence française de la sécurité sanitaire des aliments.

"Nous n'avons pas à provoquer des emballements. Nous avons à assurer des garanties pour les consommateurs et à le faire calmement", ajoute-t-il, répondant ainsi indirectement aux critiques adressées dimanche à l'Afssa par Jacques Chirac.

« LEAD-France/ESB - Jospin s'efforce de rassurer les éleveurs », *Reuters*, 22 février 2001 (17h04)

Les visites du salon de l'Agriculture peuvent aussi servir, plus rarement, à annoncer des décisions de politique publique en faveur du secteur agricole.

Lionel Jospin a assuré jeudi que le gouvernement aiderait les éleveurs de bovins touchés par la crise de la vache folle si l'Union européenne refusait de prendre des décisions en ce sens au conseil agricole de lundi et mardi prochains.

"Le ministre de l'Agriculture (Jean Glavany) fera des propositions d'aides ciblées pour les exploitants qui ont le plus de difficultés et d'aides directes", a déclaré le Premier ministre lors d'une visite au Salon de l'Agriculture.

« France/ESB - Jospin promet des aides pour les éleveurs », *Reuters*, 22 février 2001 (12h43)

[47] Trois mois auparavant, le président de la République se faisait au contraire le défenseur d'un usage maximaliste du principe de précaution en requérant l'interdiction des farines animales et conférait à son Premier ministre l'image d'un responsable laxiste en matière de santé publique. De novembre 2000 à février 2001, les positions sont inversées : Lionel Jospin se retrouve accusé de maximalisme.

Si la communication politique des ministres ne crée pas le salon de l'Agriculture, dont le fonctionnement obéit une logique propre, cet événement est enrôlé dans les stratégies politiques d'accès aux médias. Les visites des ministres font l'objet d'une mise en scène très travaillée et permettent de mettre en circulation des prises de position sur la politique agricole dans la configuration politique orientée vers les médias.

Les stratégies d'accès aux médias des ministres se fondent sur un répertoire de pratiques orientées vers les médias très routinisé, voire assez codifié. En plus d'un usage de pratiques classiques de « relations presse » (communiqués et conférences de presse, interviews), l'organisation de pseudo-événements plus ou moins « artificiels » permet aux ministres de participer à la configuration politique orientée vers les médias. Tous ces outils permettent, chacun à leur manière, de prendre en compte une partie des règles pratiques de fonctionnement du champ journalistique. Le « choix » dont disposent les ministres, parmi ces moyens d'accéder aux médias, dépend à la fois des règles avec lesquelles ils doivent composer (notamment la limitation des ressources que leur déploiement requiert[48]) mais aussi de considérations plus stratégiques sur l'efficacité de la communication, c'est-à-dire sur la réception dans le champ journalistique de la prise de position politique[49].

§2. Produire la communication « médiatique » des ministres

Pour rendre raison de ces pratiques d'accès aux médias, il faut s'intéresser au rôle des divers agents, appelés ici *communicateurs*, qui, dans l'entourage des ministres, participent à l'intervention de ceux-ci dans le jeu politique orienté vers les médias. En d'autres termes, il s'agit de se demander **comment sont collectivement fabriquées ces prises de position « médiatiques »**. Une description de la division du travail de communication politique ministérielle permet, dans un premier temps, de montrer la spécialisation des rôles de communicateurs au service des ministres, en caractérisant les tâches qu'ils effectuent et les compétences qu'ils mobilisent pour ce faire, en fonction de leur position dans les hiérarchies du cabinet et des propriétés sociales liées à leur trajectoire (A). Puis, pour rendre compte de la production collective de la communication politique ministérielle, il faut mettre en évidence les principales règles qui s'observent dans les interactions entre ces agents (B).

---

[48] Il s'agit bien sûr de ressources matérielles (un secrétaire d'État n'a pas les moyens d'organiser chaque jour une visite pour plusieurs dizaines de journalistes), mais aussi temporelles (une telle visite ne s'improvise pas dans l'heure).

[49] Les communicateurs doivent par exemple prendre en compte l'attention journalistique sur le problème public évoqué : un énième communiqué de presse sur une polémique qui s'éternise a moins de chances d'être repris qu'une interview dans un grand quotidien ou sur une chaîne de la télévision généraliste.

A. *La division du travail de communication politique au sein des cabinets ministériels*

La communication politique orientée vers les médias des ministères repose sur le travail d'une pluralité d'agents[50]. La diversité des rôles de communicateurs au sein du cabinet est fonction du degré de spécialisation dans l'ensemble des pratiques liées à l'accès aux médias. Ce degré de division du travail semble varier selon la taille des cabinets étudiés : **plus le poste politique est important** (Premier ministre, ministère de l'Économie et des finances…), **plus le nombre d'agents dédiés à la communication est élevé, plus la spécialisation et la division du travail sont poussées.** La description des rôles de communicateurs qui suit se fonde sur des cas où la division du travail ministériel d'accès aux médias est très développée, telle qu'on la retrouve par exemple dans le cabinet de Lionel Jospin[51]. Elle ne vise donc pas à décrire l'organisation de la communication telle qu'on la trouve dans tout cabinet ministériel, mais à donner une idée de la diversité et des logiques de spécialisation des pratiques requises pour le jeu politique orienté vers les médias dans les ministères.

Le rôle le plus emblématique, sans doute parce que c'est celui le plus explicitement dédié à ces pratiques d'accès aux médias, est celui de *conseiller en communication* du ministre[52]. C'est aussi le rôle de communicateur le plus prestigieux. Il monopolise les tâches les plus nobles de la communication ministérielle. Il est **le premier responsable de la stratégie de communication du ministre, tant sur le fond que sur la forme**. Plus qu'un « simple » chargé de « relations presse », il supervise le travail collectif lié à la communication du ministre. Ce faisant, **il occupe l'une des positions les plus élevées dans la hiérarchie symbolique (et parfois même formelle) du cabinet** : il est généralement réputé proche du ministre et jouit de l'autorité que lui confère cette position[53]. Par exemple, il

---

[50] Sur le travail collectif des « différents types de spécialistes du maniement des signes et des discours » au sein des cabinets ministériel, voir Caroline Ollivier-Yaniv, *La communication comme outil de gouvernement. Définition et enjeux de la politique du discours*, Mémoire pour l'habilitation à diriger des recherches en sciences de l'information et de la communication, Université Paris 12, 2008, p. 30-37

[51] L'analyse qui suit s'appuie principalement sur les archives du travail de communication politique au sein de ce cabinet, ainsi que sur les témoignages publiés de plusieurs de ses membres. Les éléments biographiques utilisés pour reconstruire les trajectoires des agents proviennent principalement des bases électroniques du *Who's who in France* et de *Profession Politique*, mais aussi de curriculum vitae mis en ligne ou des articles de presse.

[52] Ce rôle correspond peu ou prou à celui de *spin doctor* en Grande-Bretagne et aux États-Unis. Pour une rapide description de ce rôle, voir Jean-Marie Charon, « Les spin doctors au centre du pouvoir », *Revue internationale et stratégique* 2004/4, 56, p. 99-108.

[53] Cette hypothèse diverge de l'analyse de Jean-Baptiste Legavre sur « les communicants en cabinets ministériels ». Selon lui, ces communicateurs sont des « dominés relatifs » (p. 184), dans la mesure où ils sont relativement moins dotés que les autres membres des cabinets des titres de noblesse efficients dans ces microcosmes (en particulier, le diplôme d'une grande école). Mais, si une enquête systématique fait défaut pour étayer l'argument, on peut faire l'hypothèse que cette analyse accorde trop d'importance à des indicateurs formels (diplôme, sexe, âge), au détriment d'autres ressources elles aussi très efficientes dans le fonctionnement des cabinets ministériels, en particulier l'autorité conférée par la proximité (voire la complicité) avec le ministre. Ce type de ressource semble d'autant plus important que, comme le note Jean-Baptiste Legavre, « la domination

encadre très strictement les interventions du ministre porte-parole du gouvernement, dont le rôle est beaucoup plus limité (le compte rendu hebdomadaire des travaux du conseil des ministres)[54]. **Très généraliste et politique, il établit la stratégie médiatique du ministre, en liaison avec ce dernier et son directeur de cabinet.** Il planifie la communication sur la semaine (ou plus) : il rédige ainsi les notes qui établissent le plan de communication hebdomadaire du ministre (encadré 4.5.), c'est-à-dire les choix stratégiques de prise de position publique du ministre (date, thème, support médiatique). Il organise la préparation des « éléments de langage » du ministre (*i.e.* les principaux éléments, sur le fond et sur la forme, de ses prises de position « médiatiques ») et valide les fiches qui les contiennent avant qu'elles ne lui soient transmises. Il prépare les interventions à la télévision avec les responsables des rédactions concernées : il négocie la date, la durée et le contenu de l'interview. Il effectue un travail de conseiller en image, monopolisant l'expertise sur quelques questions : quand intervenir dans les médias ? quels médias choisir ? pour promouvoir quel message ? Il est pour ce faire épaulé du « conseiller opinion »[55] qui, sur la base d'études quantitatives et qualitatives réalisées par des instituts de sondages et le SIG[56], pointe les forces et faiblesses du ministre et inspire des interventions médiatiques correctrices. **Il a aussi l'autorité pour se faire le porte-parole (officieux) du ministre.** Comme l'explique un journaliste de l'AFP, « *concrètement, cela veut dire que si moi, journaliste à l'AFP, je l'interroge sur tel ou tel dossier, je peux écrire ensuite dans ma dépêche : "Au ministère de… on précise que…", ou bien "…a-t-on appris au ministère de…".* »[57] Le directeur de cabinet de Lionel Jospin confirme que le conseiller en communication est l'un des rares membres du cabinet autorisé à répondre aux questions des journalistes sur la politique générale du Premier ministre :

> *« Du point de vue plus général de l'organisation des relations avec la presse, le Premier ministre a fixé une règle claire : seuls sont habilités comme moi à exprimer les appréciations générales de Matignon le directeur adjoint de cabinet et le conseiller pour la communication, aujourd'hui Dominique Marcel et Yves Colmou, avec lesquels je travaille en pleine et amicale*

---

ne se déduit pas des seules positions mesurées par des indicateurs de sexe, d'âge, de diplômes ou de titres à parler. Elle est un processus qui s'éprouve dans les interactions. » Jean-Baptiste Legavre, « *Je t'aime moi non plus ». Les relations d'« associés-rivaux » entre journalistes et communicants*, Mémoire pour l'habitation à diriger les recherches en sciences de l'information et de la communication, novembre 2007, p. 197.

[54] Comme le note le directeur de cabinet de Lionel Jospin, Olivier Schrameck, « ce point de presse est chaque fois précédé d'un entretien avec moi et le conseiller chargé de la communication afin que le ministre soit informé le plus complètement possible du contexte général et de la problématique de l'action gouvernementale du moment. » Olivier Schrameck, *Matignon rive gauche (1997-2001)*, Paris : Seuil, 2001, p. 70.

[55] Sur ce rôle, voir le témoignage de Gérard Le Gall, « Le décryptage de l'opinion », *in* Pierre Bréchon (dir.), *La gouvernance de l'opinion publique*, Paris : L'Harmattan, 2003, p. 71-80.

[56] Sur la genèse et le fonctionnement du Service d'information du gouvernement, voir Caroline Ollivier-Yaniv, *L'État communicant*, Paris : PUF, 2000, 323 p.

[57] Dominique Marine, « Le "on" et le "off" ou les fausses confidences », *op. cit.*, p. 239.

confiance. Bien entendu, j'ai souvent non seulement autorisé mais encouragé les autres conseillers de Matignon à fournir aux médias des informations techniques relevant de leur secteur. »[58]

Cet aspect du rôle de conseiller en communication – celui de porte-parole du Premier ministre – obéit à une règle tacite intangible souvent rappelée en fin d'interview : les journalistes ne doivent jamais citer nommément les conseillers. Tout au service de leur ministre, ces derniers n'ont pas d'existence publique ; leurs déclarations doivent rester anonymes, ce qui se traduit, dans les articles de presse par des formulations qui permettent de diluer l'imputation des propos « le ministère dit que », « on apprend dans l'entourage du ministre »… Sans doute parce que le savoir-faire technique (connaissance des attentes du public, du fonctionnement des médias…) légitime la prétention à fournir des conseils politiques, le rôle de conseiller en communication d'un ministre se définit par l'articulation entre une activité de conseil sur des enjeux très généraux et stratégiques et des opérations beaucoup plus pratiques voire triviales. Ce rôle donne ainsi une cohérence logique à un ensemble très hétérogène de pratiques, participant à la fois de considérations très pratiques (jusqu'à la couleur du costume pour une interview dans un journal télévisé) mais aussi d'enjeux très politiques. Le conseiller en communication fait ainsi partie des quelques membres du cabinet habilités à formuler des prescriptions sur la posture personnelle du ministre, voire sur son style politique ou même sa politique générale, tant ces aspects (programmatiques et personnalisés) sont liés. La catégorie d'« image » publique du ministre, qui constitue le principal objet que donnent à leur travail les conseillers en communication, renvoie en effet à ces considérations indissociables sur le fond et la forme. Il produit et promeut des arguments, en fonction des attentes de « l'opinion » objectivées au moyen de synthèses de sondages et d'études de contenus médiatiques, qui peuvent entrer dans le choix des options pour une décision publique. C'est la dotation en capitaux politiques qui caractérise les agents occupant ce rôle. **Même si les trajectoires des agents concernés varient selon les cas (définition du rôle, taille du cabinet, état du champ politique…), elles ont pour principale propriété l'accumulation de capital politique.** Par exemple[59], Manuel Valls, a occupé les postes politiques dans l'entourage des élus[60] et au sein du parti socialiste[61], et

---

[58] Olivier Schrameck, *Matignon rive gauche*, *op. cit.*, p. 70.

[59] En raison du nombre limité d'individus occupant ce rôle dans les quatre cabinets ministériels étudiés sur la décennie de gestion politique de la maladie de la « vache folle », il n'a pas paru pertinent de livrer une analyse statistique systématique. Il a été jugé plus utile de donner quelques exemples permettant « d'incarner » un peu les trajectoires observées.

[60] Assistant parlementaire de Robert Chapuis (député de l'Ardèche) (1983-86), Attaché parlementaire (1988-90) puis Chargé de mission pour la jeunesse et les sports (1990-91) au cabinet de Michel Rocard (Premier ministre), Délégué adjoint interministériel aux Jeux olympiques d'hiver d'Albertville (1991-92), au Grand stade d'Île-de-France (1993).

[61] Membre du bureau national (depuis 1993), Secrétaire national (2003-04) du Parti socialiste (PS).

même des mandats d'élu local[62], avant d'accéder à un poste en cabinet ministériel en tant que « conseiller chargé de la communication et de la presse » auprès de Lionel Jospin (1997-2001). Après cette expérience en cabinet, sa carrière politique se poursuit par l'occupation de postes politiques plus prestigieux[63]. Avant d'accéder au poste de conseillère chargée des relations avec le Parlement et la presse dans le cabinet d'Elizabeth Hubert, ministre de la Santé (1995), Isabelle Labusquiere a été attachée parlementaire d'un député de 1992 à 1995. Ce type de trajectoire éclaire la dimension politique de ce rôle, et les compétences qu'il requiert, à savoir la connaissance pratique du jeu et des enjeux du champ politique. Pour autant, d'autres types de trajectoires conduisent au rôle de conseiller en communication. Dans les cabinets ministériels étudiés dans le cadre de cette thèse[64], plusieurs conseillers en communication ont une carrière caractérisée par la spécialisation dans les activités de communication plutôt que dans le champ politique. Par exemple, Françoise Monard, qui a été la conseillère en communication du secrétaire d'État à la Santé Bernard Kouchner (juin 1997 - juillet 1999) a préalablement occupé les postes de directrice de la communication du ministère de l'Industrie puis de PSA et de la BNP. Elle est ensuite devenue vice-présidente du cabinet Johnson & Johnson, en charge des affaires publiques. De même, avant de devenir le chargé de mission pour les questions de communication et de presse auprès du ministre de l'Économie Edmond Alphandéry (1993-95), Vincent de la Vaissière de Lavergne a occupé plusieurs postes importants de communicateur dans le secteur privé[65] et il a ensuite poursuivi sa carrière à de nouveaux postes de communicateur à haut niveau de responsabilité[66] avant de créer sa propre entreprise de communication[67]. Francis Latarjet, qui a été le conseiller pour la communication et les relations avec la presse de deux ministres de l'Agriculture du gouvernement Jospin (Jean Glavany de 1998 à février 2002[68], puis François Patriat jusqu'en avril 2002), a occupé divers postes d'abord dans l'entourage de ministres[69]

---

[62] Membre (1986-2002), Premier vice-président chargé des finances, du budget et du contrat de plan (1998-2002) du conseil régional d'Île-de-France, Adjoint au maire (1995-98) et Conseiller municipal (1989-2001) d'Argenteuil.

[63] Maire d'Evry (depuis 2001), élu le 16 juin 2002 député de l'Essonne, réélu le 17 juin 2007, inscrit au groupe Socialiste, radical, citoyen et divers gauche (SRC).

[64] Il s'agit des cabinets des ministres de l'Agriculture, de la Santé, de la Consommation et du Premier ministre.

[65] Directeur de la communication du conseil général de Seine-et-Marne (1984-88), Conseiller en communication du président de la Caisse nationale de prévoyance (CNP) (1989-93).

[66] Directeur de la communication du groupe Lyonnaise des eaux devenu (1997) groupe Suez-Lyonnaise des eaux (1995-99), membre du comité exécutif et directeur de la communication du groupe Pinault-Printemps-Redoute (PPR) (1999-2003).

[67] Il est à partir de 2004 président de V com V (conseil en communication).

[68] Il a également été chef de cabinet du ministre de l'Agriculture et de la Pêche, Jean Glavany (mai 2000-février 2002).

[69] Chargé d'études au secrétariat d'État au Tourisme (1974-1976), Chargé de mission auprès du secrétaire d'État au Tourisme (1976-1978).

puis dans le secteur commercial[70]. Ce type de trajectoires, faites d'une succession de postes de communicateur dans le secteur privé mais aussi dans des institutions publiques, a en commun avec les trajectoires plus politiques des conseillers en communication ministériels un fort contenu stratégique (qu'il s'agisse de stratégie politique ou économique) lié au haut niveau de responsabilité de ces postes. Il n'est donc pas étonnant que la plupart de ces conseillers en communication détiennent un haut niveau d'études, le plus souvent généralistes. Vincent de la Vaissière de Lavergne (cabinet du ministre de l'Économie Edmond Alphandéry, Économie, 1995[71]) et Isabelle Labusquiere (cabinet de la ministre de la Santé Elizabeth Hubert) sont diplômés de l'IEP de Paris, Catherine Rouillé (cabinet du ministre de l'Agriculture Philippe Vasseur) de celui d'Aix-en-Provence. Françoise Monard (cabinet du secrétaire d'État à la Santé Bernard Kouchner) est docteur en droit tandis que Francis Latarjet (cabinet du ministre de l'Agriculture Jean Glavany) détient un doctorat en gestion de l'Université Paris IX. Les conseillers pour la communication sont toutefois moins dotés en capital scolaire que les autres conseillers du cabinet. Jean-Baptiste Legavre note en particulier qu'il leur manque « *le passage consacré et consacrant par les lieux de pouvoir plus reconnus que sont les grandes écoles* »[72]. **Une autre propriété importante liée à l'occupation de ce poste est la relation de proximité personnelle avec le ministre.** On en trouve un indicateur dans les trajectoires des communicateurs lorsque celles-ci apparaissent durablement liées à la carrière d'un homme politique. Par exemple, Valérie Bernis, qui a été la chargée de mission pour la presse et la communication au cabinet du Premier ministre Édouard Balladur (1993-1995) a accompagné ce dernier dans ses divers postes électifs précédents[73]. La confiance du ministre, qui peut être générée par une fidélité et une loyauté plus ou moins longues, est une ressource indispensable pour ce rôle politique. Celui-ci se caractérise souvent par la participation aux décisions les plus sensibles, les plus « politiques », du ministre. Le conseiller en communication fait donc souvent partie de l'entourage restreint du ministre. Il occupe une position élevée dans les hiérarchies formelles et informelles du cabinet. Par exemple, la conseillère en communication du secrétaire d'État à la Santé Bernard Kouchner, Françoise Monard, apparaît dans le *Bottin administratif* en deuxième position, juste après le directeur de cabinet et devant le directeur adjoint, le chef de

---

[70] Directeur du Bureau des Congrès de Lyon (1978-1983), Chef du service "promotion du tertiaire" à la Chambre de commerce et d'industrie de Lyon (1983-1985), directeur du marketing et de la communication des Aéroports de Lyon (1985-1998), Vice-président du comité régional du Tourisme Rhône-Alpes (1997), Vice-président du comité marketing l'ACI-Europe (1997).

[71] Chargé de mission pour les questions de communication et de presse auprès d'Edmond Alphandéry (ministre de l'Économie) (1993-95).

[72] Jean-Baptiste Legavre, *« Je t'aime moi non plus »*, *op. cit.*, p. 198.

[73] Membre du cabinet, Attachée de presse d'Édouard Balladur (ministre de l´Économie, des Finances et de la Privatisation, 1986-88), Chargée de la communication d'Édouard Balladur (député de Paris, 1991-1993).

cabinet et tous les conseillers, ce qui est exceptionnel[74]. Autre indice de la singulière proximité du conseiller pour la communication avec « son » ministre, Manuel Valls est l'un des rares conseillers de Lionel Jospin à tutoyer le Premier ministre jusque dans les notes qu'il lui adresse. Les trajectoires sociales des agents qui investissent le rôle de conseiller en communication d'un ministre mettent bien en lumière la définition très politique (au sens où son travail porte directement sur les enjeux spécifiques du champ politique), ou du moins très stratégique et généraliste de ce rôle. Deux types principaux de trajectoires semblent conduire à ce rôle : celle du professionnel de la politique et celle du professionnel de la communication. Le terrain sur la gestion politico-administrative de l'ESB n'offre pas un nombre de cas suffisant pour avancer des explications solides quant au recrutement des conseillers en communication des ministres en fonction de l'une ou l'autre de ces trajectoires. Il semble toutefois raisonnable de penser que la trajectoire politique du ministre (ou de son directeur de cabinet) n'est pas sans lien avec le profil de son conseiller en communication, dans la mesure où elle génère notamment des croyances relatives au monde social et au monde politique, ainsi que du capital social. On peut ainsi faire l'hypothèse que, pour simplifier, les ministres de droite seraient plus disposés à recruter un communicateur issu du « monde de l'entreprise », mais les éléments manquent ici pour la valider. **Le rôle de conseiller pour la communication est, au total, le plus généraliste (voire le plus politique) et le plus influent des rôles de communicateurs au sein d'un cabinet ministériel.**

➢ **Encadré 4.5. Le plan de communication d'un Premier ministre : un révélateur du rôle de conseiller en communication**

Ce document[75], rédigé par le conseiller pour la communication du Premier ministre, et validé par son directeur de cabinet, est emblématique du travail de ce conseiller. Il donne bien à voir la dimension stratégiste de ce rôle. Le conseiller pour la communication définit les grands objectifs en matière de communication du Premier ministre (« reprendre la main », toucher un public jeune…), en prenant en compte les enjeux politiques (attentes de l'électorat, du parti majoritaire, de l'opposition…). Il planifie des déclarations (une interview lors d'un journal télévisé, une conférence de presse sur un thème controversé) et des silences (« pas de off », « en dire le moins possible » lors des questions à l'Assemblée), afin de maximiser l'effet politique des prises de position. Il ébauche même les éléments de langage qui devront être employés par le Premier ministre : les thèmes à aborder, les arguments voire les tournures de phrases à employer (« je veux vous rassurer », « un diagnostic lucide »…). Il conseille aussi le Premier ministre sur son image personnelle, en lui suggérant de participer à

[74] Dans cette objectivation de la hiérarchie formelle du cabinet, les premières places sont généralement occupées par le directeur de cabinet, son adjoint, et le chef de cabinet. Les conseillers pour la communication apparaissent le plus souvent avec les autres conseillers politiques (conseiller pour les relations avec le Parlement…), avant les conseillers techniques spécialisés sur un secteur de politique publique.

une émission de divertissement, et pas seulement sur la mise en forme médiatique de la politique gouvernementale.

Premier ministre
Le conseiller chargé de la communication et de la presse
CABMV.MJ.N° 421

Paris, le 9 mars 2000

NOTE
À L'ATTENTION DE MONSIEUR LE PREMIER MINISTRE
Sous couvert de Monsieur de Directeur de Cabinet
****

OBJET : Plan de communication
Avant la fin de la semaine
→ reprendre la main sur la réforme de Bercy : gel + médiateur + nouvelle discussion

Lundi 13 – 18H
→ annonce de la présence du Premier ministre au JT de TF1 le 14 (communiqué de la chaîne)
→ Pas de off, mutisme absolu de Matignon sur les annonces possibles.

Mardi 14
→ Petit déjeuner élargi PS (Collectif)
→ Audition des Ministres par la Commission des Finances (en dire le moins possible)
→ Questions à l'Assemblée nationale : pas de réponse du P.M.
→ 20H : TJ de TF1 – Patrick POIVRE D'ARVOR
Pourquoi la croissance : Confiance, Baisse du chômage etc. …
Que faire de la croissance ? : la croissance doit servir à tous : Au pays, Aux Français, Aux entreprises
Les priorités du Collectif :
- Emploi, toujours l'emploi
- Exclusion sociale
- Services publics : Hôpital, École
=> Les annonces fiscales pour les classes moyennes et populaires (2000 et 2001) : Simples, Massives, Rapides, Justes socialement
=> Immobilisme ? Parité, PACS, Cumul, Loi GAYSSOT (HLM)
Mais pas d'autosatisfaction.
=> Les grands principes sur la réforme des retraites :

* Choix de société
* Système de répartition
* Je veux vous rassurer

Mercredi 15
- Conseil des Ministres
- Questions à l'Assemblée Nationale (réponse possibles sur la fiscalité)

Jeudi 16
- Réunion de Ministres : retraites

Vendredi 17
- Petit déjeuner élargi PS (retraites)
- Salon du Livre

Samedi 18
- Assises de la Citoyenneté – discours important.

[75] Archives nationales, 20030511 art 3.

Les résultats du deuxième tour des élections législatives partielles pèseront dans le climat.

Lundi 20
- Signature du Contrat de Plan Midi-Pyrénées

Mardi 21
- 10H ou 17H : Point presse – annonces Retraites
- 15 H : Questions à l'Assemblée nationale
- 19H30 : JT de France 3
→ un diagnostic lucide
Je veux assurer la pérennité du système par répartition
→ Fonds de réserve alimenté par les actifs de F.T. pour faire face aux déséquilibres de ka période 2020-2040.
→ Message de confiance aux salariés de la fonction publique (pas d'allongement à 40 annuités)
On ne peut pas toucher aux retraites des fonctionnaires, dans le contexte actuel de mobilisation de la Fonction publique, dans cette période où chacun attend personnellement un « plus » de la croissance et à la veille du Congrès du PS… Le message pour une partie des nôtres, avec des conséquences non négligeables au sein même du PS, serait très négatif. Il nous faut consolider nos appuis et notre camp. La droite et une partie de la presse trouveront de toute façon que l'on ne réforme jamais assez (si on ne touche pas aux régimes spéciaux par exemple).
Le Conseil national du PS le 25 mars et la présence du Premier ministre au groupe PS le 4 avril doivent également servir à consolider nos arguments et les annonces du 14 et du 21.
Dans le plan de communication, au-delà des rendez-vous culturels, créateurs d'entreprises, société de l'information, je plaide une nouvelle fois pour une présence assez rapide à une émission TV décalée, pour toucher un autre public, notamment les jeunes (le Vrai journal, avec Karl ZERO par exemple). Il faut aussi consolider l'image personnelle.

Manuel VALLS

Copie : M. Jean-Pierre JOUYET

Un deuxième rôle, nettement distinct de celui de conseiller en communication, occupe une place importante de la division du travail d'accès aux médias au sein de cabinets ministériels : **il s'agit**, pour reprendre le terme de Caroline Ollivier-Yaniv, **des** « ***écrivants*** »[76]. **Leur rôle semble, en première approche, plus technique : il ne consiste en effet pas à élaborer la stratégie de communication du ministre, mais à fabriquer les mots du ministre.** Pratiquement, le travail quotidien de ces écrivants est de rédiger les discours (qui, potentiellement, peuvent être médiatisés), les tribunes et les courriers les plus sensibles que le ministre signe, mais aussi la plus grande partie de ses interviews écrites et les argumentaires pour les interviews audiovisuelles[77]. « *Lorsque l'écrivant ne rédige pas intégralement une intervention orale du ministre, il travaille de manière générale à préparer ses interventions publiques en élaborant ce que les professionnels de la politique s'entendent à dénommer des "éléments de langage" ou des "formules", c'est-à-dire les différents arguments susceptibles d'être*

[76] Ce terme désigne des agents dont les dénominations indigènes varient beaucoup : « nègre », « plume », « porte-plume », « *speech writer* »… Caroline Ollivier-Yaniv, « Des conditions du discours politique : les "écrivants" des prises de parole publiques ministérielles », *in* Simone Bonnafous, Pierre Chiron, Dominique Ducard et Carlos Levy, *Argumentation et discours politique. Antiquité grecque et latine, Révolution française, Monde contemporain*, Rennes : PUR, 2003, p. 89-98.
[77] Sur la production des interviews du ministre par ses conseillers, voir infra encadré 4. 8.

nécessaire au ministre. »[78] Dans les cabinets les plus nombreux, ce travail est collectif. **Le conseiller pour les discours, en plus de produire un certain nombre de textes, supervise les processus collectifs d'écriture des prises de position du ministre.** L'étude de la division du travail au sein de la cellule « discours » du cabinet de Lionel Jospin permet de comprendre le rôle d'écrivant. Le chef de cette cellule, Aquilino Morelle, a la responsabilité de la préparation des « discours sectoriels », c'est-à-dire des prises de position sur un thème de l'action publique gouvernementale (par opposition aux discours plus spécifiquement liés à la compétition politique). Dans une note adressée au Premier ministre, Aquilino Morelle décrit ainsi son travail : « *la supervision de ces discours "sectoriels", la préparation [des] entretiens, des discours et textes politiques ainsi que la réflexion en amont*. »[79] Pour ce faire, il est aidé par un conseiller technique dédié à des tâches de rédaction. Un autre conseiller technique se consacre plus spécifiquement au courrier « sensible » qui est confié par la secrétaire du Premier ministre et à des travaux utiles à la préparation de certains discours. Les conseillers techniques du ministre sont sollicités pour délivrer aux écrivants une aide documentaire sur les dossiers suivis. Les notes synthétiques qu'ils rédigent constituent bien souvent la matière première des discours. Le travail de l'écrivant consiste alors à reformuler ces fragments. Caroline Ollivier-Yaniv note ainsi que « *si l'on considère la position de l'écrivant au sein du cabinet, on peut considérer que son rôle est aussi celui d'un traducteur et d'un interprète. Il est celui qui va permettre le passage d'un registre de langage technique et complexe – celui des notes des conseillers du ministre – à un registre ordinaire, celui du langage courant que le ministre pourra adopter face aux journalistes ou au grand public*. »[80] Une fois rédigés, ces discours sont soumis à la validation du directeur de cabinet voire du ministre lui-même. Ce rôle politique requiert évidemment un savoir-faire, une compétence particulière en matière d'écriture, d'autant que cette activité littéraire s'exerce dans des conditions matérielles et sociales très spécifiques (encadré 4.6.). Cette agilité de l'écriture consiste à écrire vite et bien. D'une part, **la production des textes doit être calée sur le rythme de fonctionnement du champ journalistique.** Comme le rappelle Aquilino Morelle dans une note adressée au Premier ministre « *la plupart des discours "sectoriels" sont des textes de circonstances pour lesquels* l'essentiel est qu'ils soient écrits dans les temps – *le style étant un supplément bienvenu*. »[81] D'autre part, des normes de qualité pèsent sur cette forme très particulière d'écriture. **Le texte doit s'ajuster à la réception et aux usages (supposés) que doivent en faire ses destinataires.** Il s'agit ainsi principalement d'anticiper et de prendre en compte les règles et contraintes médiatiques. « *Les écrivants déclarent rechercher des formulations ou des exemples qui*

---

[78] Caroline Ollivier-Yaniv, « Des conditions du discours politique », *op. cit.*, p. 96.
[79] Archives nationales, 20030511 art 3.
[80] Caroline Ollivier-Yaniv, « Des conditions du discours politique », *op. cit.*, p. 92.
[81] Archives nationales, 20030511 art 3. Souligné par l'auteur de la note.

sont susceptibles d'être repris par les journalistes, ou encore prendre explicitement en considération le public qui sera concerné par la prise de parole du ministre – directement ou par média interposé. »[82] Ils doivent ainsi travailler une langue proche de celle des journalistes : simple, imagée, vivante… **À cette compétence littéraire, le rôle d'écrivant articule une compétence politique, c'est-à-dire une capacité à intégrer dans l'écriture une intelligence des enjeux proprement politiques (sens du placement, censure…).** Il suppose aussi une grande proximité avec le ministre. Dans la mesure où le ministre doit prononcer les discours de son conseiller, en les ayant parfois à peine relus, une complicité intellectuelle, ou, pour le dire peut-être plus sociologiquement, une affinité d'*habitus*, doit les rapprocher de telle façon que les mots du conseiller soient presque « naturellement » aussi ceux du ministre. Cette proximité au ministre peut d'ailleurs déborder le seul registre de l'écriture pour nourrir aussi une prétention à un rôle de conseil sur le fond des dossiers. Au cœur de la seconde « crise » de l'ESB, Aquilino Morelle a par exemple rédigé une longue note sur la politique gouvernementale de sécurité sanitaire des aliments[83] dans laquelle il analyse les développements récents de la gestion politico-administrative de ce problème public, sur un mode semi-savant (avec par exemple force références intellectuelles de Descartes et Pascal à Hans Jonas et Bruno Latour en passant par Max Weber), et suggère quelques recommandations très en phase avec l'état du pensable du moment (c'est-à-dire très inspirées par les principes de santé publique : interdiction des farines animales, dépistage systématique…). Mais cet investissement du rôle d'écrivant, qui tend à le rapprocher de celui du conseiller en communication intervenant indissociablement sur le forme et le fond des prises de position ministérielles, exige des ressources exceptionnelles : confiance particulière du ministre, spécialisation thématique sur le dossier… La trajectoire sociale singulière d'Aquilino Morelle lui permet de réunir ces propriétés. En plus d'études en médecine[84], qui le conduisent à se spécialiser sur les questions de santé publique, il suit une formation plus généraliste, qui le dispose au travail politique ministériel : licence de philosophie, diplôme de l'Institut d'études politiques de Paris, et formation à l'ENA (promotion Condorcet, 1990-92) d'où il ressort inspecteur à l'Inspection générale des affaires sociales (1992-96). Son investissement politique est d'ailleurs rapide puisqu'il devient aussitôt conseiller technique au cabinet de Bernard Kouchner, ministre de la Santé et de l'Action humanitaire (1992-93). Il travaille également sur les questions relatives à la santé publique. Parrainé par Pierre Moscovici, il entre au cabinet de Lionel Jospin après les élections législatives de 1997, d'abord comme conseiller technique (1997-98) puis comme conseiller (1998-2002) chargé des

[82] Caroline Ollivier-Yaniv, « Des conditions du discours politique », *op. cit.*, p. 97.

[83] La note est intitulée « De la crise de l'ESB en général et de la santé publique en particulier » et datée du 7 novembre 2000. Archives nationales, 20030511 art 3.

[84] Il devient docteur en médecine après son internat aux hôpitaux de Paris (1985-1988).

discours. Pendant cette période il a été membre du Conseil national du Parti socialiste et délégué national auprès du Premier secrétaire. Son engagement politique s'est poursuivi par une tentative d'implantation politique personnelle : élu conseiller municipal de Nontron (2001-2005), il a échoué à être élu député en 2002. Mais sa trajectoire montre aussi un positionnement dans le champ intellectuel. Il est l'auteur de plusieurs articles dans *Esprit*, *Après-Demain* et *La Revue des Deux Mondes* et a publié *La défaite de la santé publique* (Flammarion, 1995) ainsi que *De quoi sommes-nous responsables ?* (Le Monde éditions, 1997). Il est maître de conférences à l'IEP de Paris (1992-97 et depuis 2003) où il enseigne l'histoire des idées socialistes, et professeur associé à l'université Paris I-Panthéon Sorbonne (depuis 2003). Ce rapport intellectuel aux questions de santé publique notamment est une ressource pour investir son rôle d'écrivant sur un mode qui le rapproche d'un conseiller politique du Premier ministre. Par ailleurs, le milieu journalistique ne lui est pas inconnu puisqu'il a été marié avec la journaliste Elizabeth Martichoux. Le parcours d'Aquilino Morelle est exemplaire car il concilie les deux types de trajectoires d'écrivants que Caroline Ollivier-Yaniv a mis en évidence : « *les agrégés sachant écrire* » et les « *militants* »[85]. La trajectoire sociale des écrivants se caractérise soit par un haut niveau de formation, en sciences humaines notamment, et un rapport étroit au champ intellectuel (et au champ universitaire notamment[86]), soit par l'accumulation de capital politique (notamment par l'occupation de postes dans un parti politique). **Ces deux types de trajectoire, et les compétences qui lui sont associées, éclairent le rôle d'écrivant en cabinet ministériel : à la fois travail intellectuel (manipulation de concepts, savoir-faire d'écriture) et travail politique (sens du jeu politique, politisation de problèmes techniques).**

➢ **Encadré 4.6. Le rôle de rédacteur des discours sectoriels du Premier ministre… vu par lui-même**

Les principales contraintes pesant sur le travail quotidien des « écrivants » sont mises en relief dans une note (reproduite ci-dessous) rédigée par le responsable de la cellule « discours » pour le Premier ministre à l'occasion du pot de départ du conseiller technique chargé d'épauler le responsable de cette cellule. La division du travail collectif de production des interventions ministérielles entre les membres du cabinet apparaît en filigrane. On voit ainsi comment ce qui est perçu comme un acte d'écriture est en réalité un travail de « bricolage » et de mise en forme à partir de matériaux textuels hétérogènes. On perçoit aussi la contrainte d'urgence, liée à la réception journalistique de la plupart de ces textes, qui pèse structuralement sur leur production. Enfin, on saisit la prise en compte de logiques d'action

[85] Caroline Ollivier-Yaniv, « Des conditions du discours politique », *op. cit.*, p. 92.

[86] D'après Caroline Ollivier-Yaniv peu d'écrivants sont énarques et les rares cas qu'elle a recensés présentent la particularité d'être aussi normaliens.

et de raisonnement contradictoires qui met en tension la spécificité gestionnaire des dossiers (qui conduit à une écriture précise et donc longue) et la logique généraliste de l'action politique orientée vers les médias (plus sensible aux contraintes de place de l'écriture journalistique).

C'est là une mission difficile, où la pression est quasi constante. Philippe fut placé sous un faisceau de contraintes :

- Être « en bout de chaîne » dans le long processus qui aboutit à un discours : tout le retard pris en amont se répercutait sur le travail de Philippe ; c'est ainsi qu'il a dû terminer nombre de projets de discours en réunion de cabinet, dans les trains, dans les avions… ;
- Servir d'interface entre les membres du cabinet : il lui fallait réunir auprès de chaque conseiller concerné les « briques » nécessaires pour bâtir un discours, puis retirer ici, rajouter là des paragraphes, selon les ordres et les contre-ordres lancés par les uns et les autres par des canaux divers (messagerie, fax, « post-il », téléphone, interministériel, de vive voix, annotations dans la marge, etc.) ;
- Être pris entre « le marteau et l'enclume », chaque conseiller voulant ajouter au discours un développement « absolument essentiel », et Philippe devant conserver au texte une longueur raisonnable…

Archives nationales, 20030511 art 3

Un troisième rôle, au sein des cabinets ministériels, est directement dédié aux pratiques d'accès aux médias : les *chargés de « relations presse »*. À la différence des conseillers en communication qui s'intéressent aux aspects les plus stratégiques (et plus nobles) du jeu politique orienté vers les médias, les spécialistes des « relations presse » se consacrent à un travail technique[87]. Ils travaillent principalement sur les aspects matériels des stratégies d'accès aux médias. Ce sont eux qui sont chargés de recevoir et de gérer les demandes des journalistes – du moins celles qui ne tentent pas de les contourner en s'adressant directement à des conseillers ou au responsable politique. Ils s'occupent aussi de la diffusion des communiqués de presse, c'est-à-dire notamment de la création et de l'entretien du « fichier presse » (qui regroupe les coordonnées pour la diffusion et des informations particulières sur les journalistes utiles pour personnaliser les stratégies d'accès aux médias), ainsi que de la mise en forme des communiqués et des dossiers de presse. Ils organisent les conférences de presse, envoient les invitations, aménagent la salle (en mettant à disposition des journalistes les moyens techniques dont ils ont besoin), ils accueillent les journalistes, répondent à leurs besoins (informations complémentaires, interview plus informelle avec le ministre pour la télévision…) et ils établissent un bilan de la conférence de presse (revue de presse). Ils peuvent participer à l'organisation des interviews, en lien avec le conseiller en communication qui s'occupe des aspects les plus stratégiques (négociation des thèmes de l'entretien, élaboration des éléments de langage…). Ils participent aussi à

[87] Cette distinction vaut surtout dans les institutions où les ressources dédiées à la communication sont importantes et où la division du travail d'accès aux médias est poussée. Dans certaines configurations, notamment lorsque les cabinets ministériels sont de taille plus modeste, ces deux rôles peuvent être tenus par la même personne, le chargé des relations presse « grandit » son rôle technique en conseillant le ministre sur la gestion de son image publique.

l'organisation des visites sur le terrain : en dehors du travail logistique (repérage sur les lieux notamment pour les prises d'image, transport du cortège officiel et des journalistes, repas…) effectué en lien avec le chef de cabinet, le rôle des chargés de relations presse consiste surtout à encadrer les journalistes, c'est-à-dire indissociablement à s'assurer de répondre au mieux à leurs besoins professionnels (distribution des laissez-passer, du programme détaillé, du dossier de presse, de la copie du discours du ministre, etc.) et à veiller à ce qu'ils ne sortent pas du scénario qui a été imaginé par les communicateurs (*i.e.* pas d'accès aux coulisses, pas de prise d'image non prévue, pas d'interview improvisée, etc.). **Cantonnés dans des tâches techniques, les chargés des relations presse occupent une position peu élevée dans la hiérarchie des postes au sein des cabinets ministériels.** C'est sans doute à ce rôle que renvoie l'analyse de Frédéric Sawicki et Pierre Mathiot selon laquelle les attachés de presse occupent une « *fonction subalterne dans les cabinets* »[88], ce qui est beaucoup moins net pour les rôles de conseiller en communication ou même d'écrivant. Cela apparaît nettement lorsque l'on objective **les trajectoires sociales des agents** qui occupent ces rôles. Celles-ci **sont beaucoup plus spécialisées sur le métier des relations presse, moins généralistes que celle des écrivants ou des conseillers en communication.** Le niveau de diplôme semble moins élevé et surtout la formation est plus marquée par l'acquisition de savoir-faire pratiques liés à la communication. Les chargés des relations presse sont souvent diplômés d'école de journalisme ou d'école de relations presse[89], notamment l'EFAP (l'École française des attachés de presse). Par exemple, Frédérique Wagon, conseillère technique pour les relations avec la presse de Marylise Lebranchu au Secrétariat d'État aux PME, au Commerce, à l'Artisanat et à la Consommation (juillet 1999-octobre 2000), dispose d'un DEUG de droit. Marie Bertin, conseillère technique, chef du service de presse au cabinet du Premier ministre Lionel Jospin (avril 1998-juin 2000) a un DEUG de lettres modernes (1973) et une licence de psychologie (1979). Elle est aussi diplômée de l'EFAP (1974). C'est le cas également d'Agathe Sanson qui a été l'attachée de presse d'Alain Juppé à Matignon (1995-1997). Le parcours professionnel est en général peu diversifié : il est fait d'une accumulation de postes de relations presse plus ou moins prestigieux, dans le secteur public, le privé et le politique[90]. La trajectoire de la conseillère technique de Marylise Lebranchu au cabinet de la secrétaire d'État aux PME, au Commerce, à l'Artisanat et à la Consommation (juillet 1999-octobre

---

[88] Pierre Mathiot et Frédéric Sawicki, « Les membres des cabinets ministériels socialistes en France (1981-1993) : recrutement et reconversion. 1) Caractéristiques sociales et filières de recrutement », *Revue française de science politique*, 1999, 49 (1), p. 14.

[89] Sur ces écoles, voir Thierry Viale, *La communication d'entreprise. Pour une histoire des métiers et des écoles*, Paris : L'Harmattan (Dynamiques d'entreprises), 1997, 277 p.

[90] Ce constat rejoint celui de Jean-Baptiste Legavre, qui note « qu'une carrière uniquement dans la communication paraît la norme. » Jean-Baptiste Legavre, « *Je t'aime moi non plus* », *op. cit.*, p. 188.

2000), Frédérique Wagon est exemplaire de ce type de parcours. Elle a travaillé auprès d'entreprises dans le secteur des médias[91], d'institutions administratives[92] et dans le champ politique[93]. De même, Marie Bertin, chef du service de presse au cabinet du Premier ministre (avril 1998-juin 2000), a travaillé auprès de ministres[94], d'institutions publiques[95] et dans des entreprises commerciales[96]. Sa remplaçante au cabinet de Lionel Jospin a un profil similaire, puisqu'elle a été attachée de presse au ministère de l'Industrie, puis a pris des postes à responsabilité dans les relations presse au sein de grands groupes industriels[97]. D'autres types de trajectoires de professionnels des relations presse exerçant dans des cabinets ministériels sont spécialisées dans les activités politiques, et se caractérisent notamment par leur loyauté à un homme ou un parti politiques. C'est le cas par exemple d'Agathe Sanson dont la carrière est liée au parti gaulliste et notamment à Alain Juppé[98] puis Jacques Chirac[99], ou de Catherine Martin dans le sillage de Martine Aubry[100]. Enfin, plusieurs spécialistes de relations presse en cabinet ministériel sont des journalistes. C'est par exemple le cas de

---

[91] Responsable des opérations extérieures de Skyrock (1986-1987), Chargée des relations presse de l'information des programmes de RMC (1987-1988), Consultante en communication pour le groupe OBEA Formation (1989-1990), Chargée de communication pour l'émission Premier service de France 3 (1993-1994).

[92] Chargée des relations presse de la Mission Retraites (1991-1992) et directrice de la communication de la ville de Grenoble depuis décembre 2002.

[93] Assistante parlementaire de la députée du Doubs, Huguette Bouchardeau (1992-1993), Assistante parlementaire du sénateur de la Gironde, Bernard Dussaut (1994-1995), Chargée des relations presse de la ville et du député-maire de Montreuil-sous-Bois, Jean-Pierre Brard (1995-1999), Conseillère chargée de la communication au cabinet de Marylise Lebranchu au secrétariat d'État aux PME, au Commerce, à l'Artisanat et à la Consommation puis au ministère de la Justice, (octobre 2000-mai 2002).

[94] Chargée de mission pour la presse au cabinet du Premier ministre Michel Rocard (1986-1995) et conseillère technique, chef du service de presse au cabinet du Premier ministre, Lionel Jospin (avril 1998-juin 2000).

[95] Attachée de presse au ministère de l'Équipement, du Logement et des Transports (1974-1980), Chargée des relations avec la presse et des relations publiques à la Chambre de commerce et d'industrie de l'Essonne (1980-1986).

[96] Déléguée à l'information et aux relations média de Matra Transport International (1995-1997), responsable de la communication de la plate-forme Roissy d'Aéroports de Paris (juillet 2000-janvier 2006).

[97] Responsable du service de presse et de la communication interne de la Compagnie Générale de Construction Téléphonique (1983), responsable du département communication du groupe Olivetti (1987), puis du GAN et de la BNP, directrice de la communication institutionnelle du groupe Euro Disney SCA (1998).

[98] Elle a commencé sa carrière comme attachée de presse du Rassemblement pour la République (RPR) en 1991 avant d'accéder lentement à des rôles plus généralistes : elle devient chef du service de presse du RPR en 1992-1993, puis conseiller de presse au cabinet d'Alain Juppé au ministère des Affaires étrangères (1993-95), chef du service de presse d'Alain Juppé à Matignon de 1995-1997.

[99] Elle est ensuite chef du service de presse à l'Élysée de 1997 à 2002 ; puis, de 2002 à 2007, elle accède au poste plus stratégique de conseillère pour la presse de la présidence de la République. Lorsque Jacques Chirac quitte l'Élysée, elle abandonne la communication politique pour devenir directrice de la communication et du mécénat de CNP Assurances (depuis 2007).

[100] Arrivée au ministère des Affaires sociales et de la Santé, Martine Aubry a nommé comme chargée des relations avec la presse et de la communication, Catherine Martin, qui occupait les mêmes fonctions dans son cabinet au ministère du Travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (1991-1993), avant d'être déléguée générale du *think tank* de Martine Aubry (Fondation Agir contre l'exclusion), de 1993 à 1997. Elle a été nommée chef du service d'Information et de communication du ministère des Affaires sociales en septembre 2000.

Bernard Brigouleix, journaliste[101] converti provisoirement en chef du service de presse du Premier ministre (Édouard Balladur)[102] avant de redevenir journaliste avec des responsabilités accrues[103]. **Malgré leur hétérogénéité relative, ces trajectoires se caractérisent par leur spécialisation technique.** Les fonctions politiques ou stratégiques sont beaucoup plus rares (au mieux, l'accès à des responsabilités en termes de stratégie de communication couronne la fin d'une carrière largement dédiée à des tâches plus matérielles).

Parallèlement à ces rôles liés aux activités de communication, d'autres membres des cabinets ministériels interviennent dans les pratiques d'accès aux médias. Ainsi, *les « conseillers thématiques »* sont enrôlés dans la production de la communication ministérielle. Ils sont certes principalement responsables du suivi des dossiers sectoriels. Ils mettent au service du ministre leur expertise d'un secteur d'action publique. Ils rencontrent les divers agents sociaux (groupes d'intérêt…). Ils supervisent le travail des administrations. Ce travail se matérialise largement par la production de notes, d'argumentaires, la participation à des échanges sur un dossier… Mais en plus de ces activités, les conseillers sont enrôlés dans le jeu politique orienté vers les médias, selon trois modalités principales (qui ne sont pas sans lien entre elles). D'abord, **ils peuvent interagir directement avec les journalistes**. Ils sont habilités à répondre à la presse, notamment sur les aspects techniques des dossiers[104], les enjeux plus politiques leurs sont interdits, même s'ils peuvent être à l'origine de « fuites » dans la presse et de commentaires anonymes. « *Généralement très discrets – devoir de réserve oblige – ces conseillers ont une grande connaissance à la fois technique et politique des dossiers. Ils sont donc une proie très convoitée des journalistes qui essaient par divers moyens de les approcher afin de leur soutirer au mieux quelques scoops et au moins quelques éclairages sur tel ou tel dossier en cours.* »[105] Pour ces conseillers, le fait de répondre à la presse n'est pas une activité très valorisée. Ils se montrent souvent réticents face à ce qui est perçu comme une contrainte, une perte de temps. Attirer leur confiance et en faire des sources d'information régulières est ainsi un enjeu pour les journalistes. Comme l'explique un journaliste de l'AFP, les cérémonies des vœux des ministres à la presse sont l'occasion

---

[101] Né en 1948, diplômé de l'Institut d'Études politiques de Paris, il a débuté sa carrière de journaliste en 1972 au quotidien *Le Monde*, au service politique puis au service étranger et a été élu vice-président de la Société des rédacteurs du journal. En 1987, il a été nommé chef du service étranger de France Inter, avant de devenir en 1990 rédacteur en chef à Europe 1.

[102] Appelé à Matignon par Édouard Balladur en 1993, il a été chef du service de presse du Premier ministre jusqu'en 1995.

[103] Il a ensuite retrouvé le groupe Lagardère en tant que conseiller du président. En août 2001, il a rejoint la radio BFM comme rédacteur en chef et éditorialiste de politique étrangère sur la radio BFM.

[104] C'est ce qu'explique par exemple Olivier Schrameck, le directeur de cabinet de Lionel Jospin, dans un passage de son ouvrage cité plus haut (cf. p. 443).

[105] Dominique Marine, « Le "on" et le "off" ou les fausses confidences », *op. cit.*, p. 238

d'approcher des conseillers difficilement joignables, de se faire connaître de l'équipe du ministre : « *s'il se souvient du nom et du visage du journaliste qui l'appelle au téléphone, un conseiller ou un haut-fonctionnaire est plus facilement enclin à accepter de lui répondre.* »[106] Ces interactions avec les journalistes ne représentent toutefois pas la contribution la plus décisive de ces conseillers à la stratégie collective d'accès aux médias. **Une autre modalité de leur investissement dans le jeu politique orienté vers les médias réside dans leur travail de production de notes dans le cadre de la préparation des interviews et des discours du ministre.** Ils ont ainsi une place décisive dans cette division du travail collectif de communication : ils préparent des éléments de langage utilisés dans les interviews et les discours, fournissent des fragments de textes qui seront la matière première des écrivants. Comme l'explique ce conseiller à propos de la préparation des conférences de presse du ministre, ils répondent ainsi aux commandes des conseillers en communication du cabinet :

> **Pour les confs de presse, comment ça se passe concrètement le travail avec les communicants? Il y en a combien dans le cabinet ?**
> Il y en avait deux. Et bien ils me disaient "il me faut un dossier de presse, avec tel contenu, en langage accessible." Ils le relisaient. Ils posaient des questions complémentaires. Et puis ils le mettaient en forme. C'est pas autre chose.
>
> **(H, dir., DGS, cab. Santé, univ.)**

Cet enrôlement dans le travail des communicateurs prend aussi la forme d'une intervention dans les circuits de validation des notes qui font la communication ministérielle. En fonction des thèmes qu'ils abordent, les interviews et les discours sont reçus et relus par le conseiller thématique qui les valide sur le « fond » avant leur publicisation. Les archives du cabinet de Lionel Jospin restituent les traces de cette circulation des textes et des amendements qu'ils subissent. Par exemple, le discours que le Premier ministre a prononcé lors du Congrès de l'Association des Maires de France, au Parc des expositions de la Porte de Versailles, le 21 novembre 2000[107], a été le support d'une stratégie de communication à destination des médias, à propos de l'ESB, et le conseiller du Premier ministre pour les questions agricoles y a été associé. Survenant au début de la phase de reflux de la « crise » de 2000, ce discours officiel est mis à profit pour prendre position sur le problème du moment, à savoir la nécessité de revenir sur le retrait de la viande bovine dans de nombreuses cantines scolaires. Le discours contient donc une digression de deux paragraphes, faits pour être repris dans les médias. Les échanges de mails consignés dans les archives montrent les étapes de l'élaboration collective de ce discours dans les deux jours qui précèdent son énonciation. Une fois qu'une première version du discours a été écrite (par la

[106] *Ibid.*, p. 238.
[107] Archives nationales, 0020030473 art 16.

cellule discours sur la base d'éléments fournis par le conseiller thématique) le 20 novembre 2001, celle-ci est soumise à la relecture du directeur de cabinet du ministre (Olivier Schrameck), puis à celle du conseiller du Premier ministre pour les questions agricoles (Philippe Mauguin). À chacune de ces étapes, le discours est amendé et validé. Sur les deux paragraphes consacrés à ESB, le conseiller pour les questions agricoles ne modifie qu'une phrase, pour apporter plus de précision en matière d'évaluation du risque[108]. En introduisant une citation plus longue de l'avis de l'AFSSA (et en prenant ses distances avec la consigne, très liée à la réception médiatique du discours, de faire court), le conseiller thématique donne au propos un peu plus de rigueur scientifique : plutôt que de laisser passer une formulation qui laissait plus facilement penser que le danger n'existe pas, il insiste sur l'idée que rien ne permet de prouver l'existence d'un danger (ou de son absence). **L'intervention – marginale – du conseiller thématique dans la formulation des prises de position orientées vers les médias du ministre promeut ainsi une vision un peu plus autonome du problème.** Enfin, la contribution de ces conseillers au jeu politique orienté vers les médias réside aussi dans leur participation à la construction ministérielle des problèmes publics (tels qu'ils seront traités par les politiques publiques) selon les catégories du jeu politique mais aussi politico-médiatique. Ces conseillers prennent toujours plus ou moins en compte la réception par le champ journalistique des mesures annoncées dans l'élaboration des scénarii de décisions soumis à l'arbitrage ministériel[109].

Le directeur de cabinet **a, dans le cadre des activités politiques orientées vers les médias, un rôle proche de celui des conseillers thématiques.** Le rôle de directeur de cabinet d'un ministre est bien entendu beaucoup plus complexe et varié que ces seules tâches de communication politique. Il a en charge toute la coordination du cabinet, c'est-à-dire la répartition des tâches entre ses différents membres, la validation des notes, la présidence de nombreuses réunions (au sein du cabinet, en interministériel, avec des représentants de groupes d'intérêt…). Son rôle se rapproche peu ou prou de celui d'un double officieux du ministre, dans la mesure où, au sein du cabinet et dans tout le ministère, il dispose de la même autorité que le ministre. Il est ainsi le destinataire de toutes les notes adressées au Premier ministre. L'une des principales propriétés de ce rôle est sans doute la confiance du

---

[108] La phrase « C'est sur ces bases, et en rappelant l'avis récent de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments – « *le prion anormal n'a jamais été détecté dans le muscle ni dans le lait d'origine bovine* » – que le dialogue doit s'organiser avec les parents d'élèves dans chaque établissement » devient, sous la plume de Philippe Mauguin, « Il faut rappeler l'avis récent de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments – qui confirme, je cite, que « *chez le bovin, l'agent infectieux n'a été détecté ni dans le lait, ni dans le muscle. Il n'y a actuellement aucune donnée scientifique qui permette de suspecter un risque pour la santé de les consommer* ». C'est sur cette base que le dialogue doit s'organiser avec les parents d'élèves et les enseignants dans chaque établissement. » [Les italiques sont dans le texte original].

[109] Voir infra section 2 (§2-B et §3).

ministre dans son directeur de cabinet. Comme le note Jean Glavany, à propos de sa nomination au ministère de l'Agriculture :

> *« Il faut alors, sans attendre, constituer son cabinet, nommer un directeur, un chef de cabinet et quelques collaborateurs personnels en lesquels le ministre doit pouvoir avoir une parfaite confiance. »*[110]

Cette relation de confiance entre le ministre et son directeur de cabinet est souvent (mais pas toujours) le fruit d'un attachement ancien entre les deux personnes. Olivier Schrameck décrit la relation à « son » Premier ministre, Lionel Jospin, comme « *une fidélité personnelle, celle qui me lie au Premier ministre autant qu'à Lionel Jospin.* »[111] Cet aspect est important pour comprendre le rôle de directeur de cabinet, et notamment les pratiques liées à la participation au jeu politique orienté vers les médias. Celles-ci relèvent de plusieurs registres. **Le directeur de cabinet joue d'abord un rôle de porte-parole officieux du Premier ministre.** Habilité par cette confiance, il a autorité pour parler à la presse au nom du ministre, même si ses déclarations restent presque toujours en *off*. Il intervient dans l'espace politique orienté vers les médias par des prises de position énoncées sur le mode du « à Matignon, on estime que… ». **Une autre forme de contribution à ce jeu réside dans la validation systématique des textes destinés à devenir des prises de position du ministre (interviews, communiqués, éléments de langage…).** Mais, à la différence des relectures des conseillers thématiques, celles du directeur de cabinet se font sur des critères politiques. En ce sens, le rôle du directeur de cabinet se rapproche de celui du conseiller en communication. Il intervient sur les enjeux stratégiques de la communication du ministre. Il fait partie du cercle restreint des agents qui participent aux discussions sur les stratégies politiques et donc médiatiques. Le directeur de cabinet du Premier ministre coordonne la communication du gouvernement.

Dans cette analyse de la division du travail ministériel d'accès aux médias, il ne faut pas oublier *le ministre* lui-même. Les développements qui précèdent sont là pour rappeler que le ministre ne fait pas seul sa communication. S'il en est l'incarnation la plus visible, le ministre n'est qu'un élément d'un processus plus complexe de production des prises de position médiatiques. Mais **son rôle dans ce processus, si partagé qu'il soit, est décisif.** Comme le note le directeur de cabinet de Lionel Jospin, « *dans l'activité d'un ministre, il est des tâches presque incompressibles de représentation et de communication.* »[112] Le ministre est un agent important de l'accès aux médias. Son intervention dans le jeu politique orienté vers les

---

[110] Jean Glavany, *Politique folle*, Paris : Grasset, 2001, p. 79-80.

[111] Olivier Schrameck, *Matignon rive gauche*, *op. cit.*, p. 24. Il explique même qu'à « chaque occasion, nous nous retrouvions sans avoir l'impression que le temps écoulé eût affecté nos relations, signe de l'authenticité d'une amitié, qui allait bien au-delà de nos trois années de collaboration. » (*Ibid.*, p. 22).

[112] *Ibid.*, p. 33-34.

médias suit deux modalités principales. D'une part, **il réalise les arbitrages politiques les plus importants en matière de stratégie de communication.** Pour ce faire, il est aidé de ses communicateurs, de son directeur de cabinet. Il est maintenu informé en permanence par des réunions *ad hoc*, par la lecture de notes et la relecture de discours. Il émet les préférences que ses conseillers doivent prendre en compte dans l'élaboration de la communication. Celles-ci sont généralement formulées à l'issue d'un processus long, où plusieurs agents ont déjà largement mis en forme et sélectionné les possibles en matière de stratégie d'accès aux médias. Le second aspect important de la contribution du ministre à cette stratégie est son incarnation de la communication ministérielle. **Le travail collectif effectué dans le cabinet ministériel se réalise dans le travail d'acteur (au sens littéral) du ministre.** « *L'action du Premier ministre ne se borne pas à [une] fonction de décision et d'arbitrage. Dans une vie politique où la communication tient une place toujours plus grande, le Premier ministre prend souvent une part essentielle dans l'explication et l'exposé des décisions.* »[113] Cette incarnation de la communication requiert des savoir-faire particuliers : maîtrise de son *hexis* corporelle, diction, capacité d'improvisation, etc. Pour la réussite dans ce rôle, les ministres ont souvent recours à du *media-training*[114].

La division du travail ministériel d'accès aux médias, et donc de participation au jeu politique orienté vers les médias, met en relation des rôles directement liés à la communication (conseiller en communication, écrivants, attachés de presse) et des rôles plus politiques, enrôlés dans les activités de communication (conseillers thématiques, directeur de cabinet et ministre lui-même). Cette organisation n'est pas immuable : le nombre et le degré de spécialisation des rôles de communicateurs varient selon la taille du cabinet ou l'importance que prend l'accès aux médias dans le champ politique. Mais, au-delà des variations que prend dans la réalité cette architecture, deux propriétés semblent caractériser les rôles de communicateurs ministériels, à partir des années 1990. D'une part, **les agents chargés directement de l'accès aux médias sont dans une position de relative autonomie par rapport aux agents et aux processus de la décision**. Ces rôles, les agents qui les tiennent, et les logiques d'action qui les sous-tendent, ne sont pas identiques, même s'ils sont interdépendants. D'autre part, **ces rôles occupent, pour la plupart, une position élevée dans les hiérarchies au sein du cabinet ministériel, en raison de la confiance du ministre dont ils jouissent et de leur omniprésence dans les circuits de circulation des notes internes**.

---

[113] Patrick Suet, « Le Premier ministre, un acteur économique et social », *Pouvoirs*, n° 83, 1997, p. 81-82.
[114] Voir chapitre 3, section 3 (§3-B).

B. Les logiques sociales du travail de communication ministérielle

Les interactions entre ces rôles, par lesquelles est produite la communication ministérielle, sont réglées par quelques principes. Même si le terrain monographique de cette thèse ne permet pas de le certifier, il est raisonnable de penser que ces règles sociales de fonctionnement de la communication ministérielle sont, conditionnellement, généralisables.

La première règle de fonctionnement de ces activités d'accès politique aux médias concerne la structure des interactions entre les divers rôles de communicateurs. Ces relations sont en effet très hiérarchisées. **Considérée comme un enjeu éminemment important (dans la mesure où elle est supposée influencer le résultat des élections à venir) et donc sensible, *la communication ministérielle tend à être monopolisée par les agents les plus puissants* dans le sous-champ politique que constitue le gouvernement.** Pour résumer, le contrôle de la communication gouvernementale suit peu ou prou cette hiérarchie : le ministre prétend contrôler toute la communication de son ministère, le Premier ministre (ou le président de la République, selon les conjonctures) prétend contrôler celle du gouvernement. Pour saisir ce travail de contrôle de la communication gouvernementale, il ne faut pas se focaliser sur les seules actions visibles, c'est-à-dire sur les prises de position, mais aussi s'intéresser aux prises de position avortées. En ce sens, communiquer, ce n'est pas seulement accéder aux médias, c'est aussi maximiser l'effet de sa prise de position en empêchant les concurrents d'y accéder. Il s'agit de prévenir les prises de position – potentiellement – discordantes sur lesquelles pourraient prendre appui les journalistes pour développer une critique de l'action publique gouvernementale. Ainsi, **l'une des propriétés structurantes des activités ministérielles relatives à l'investissement dans le jeu politique orienté vers les médias réside dans l'effort permanent du ministre et de son entourage pour contrôler l'accès aux médias d'agents sociaux liés au ministère.** Il s'agit notamment d'éviter les fuites dans la presse en limitant l'accès des journalistes aux conseillers du ministre, par la mise en place d'une interdiction plus ou moins totale de répondre aux journalistes, par le renvoi plus ou moins systématique des sollicitations des journalistes à des agents autorisés (l'attaché de presse ou au conseiller pour la communication), etc. « *[Ce verrouillage de la communication ministérielle] est bien sûr très mal vu par les journalistes qui s'y heurtent dans leur travail. Outre la frustration de ne pouvoir glaner quelques "petites infos intéressantes" [c'est-à-dire des informations que les confrères n'auront pas ou qui éclaireront d'un jour nouveau un dossier] en nouant des relations privilégiées avec tel ou tel de ses membres, ils estiment en effet que cette résistance excessive à leur demande d'information les empêche d'exercer correctement leur métier (notamment quand ils n'arrivent même pas à vérifier auprès du ministère un simple point technique ou l'exacte teneur d'une*

déclaration du ministre). »[115] **Ce contrôle ne s'exerce pas sur les seuls membres du cabinet. Il vise aussi, de plus en plus, les fonctionnaires travaillant dans les services administratifs du ministère.** Ainsi, la communication des services administratifs est de plus en plus étroitement supervisée par les communicateurs du cabinet. Cette évolution a souvent été abordée en entretiens par les agents des directions ministérielles. Par exemple, une ancienne adjointe de la direction générale de l'Alimentation note l'emprise croissante du cabinet sur la communication des services :

> Le cabinet, quand les choses deviennent graves, demande toujours que toutes les relations avec la presse passent par le cabinet. [sic]
>
> **(F, adj. dir., DGAL, AC)**

Le constat est le même à la direction générale de la Santé, et pas seulement lors des « crises » :

> 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.
>
> **(H, ss-dir., DGS, MISP)**

Cette monopolisation de la communication du ministère par le cabinet du ministre rejoint cependant les intérêts des journalistes. Ces derniers privilégient en effet les sources d'information proches du ministre, c'est-à-dire ses conseillers, au détriment des services administratifs. Comme le note ce journaliste de l'AFP, « *s'il y a bien un "service de communication" du ministère, il ne fait qu'exécuter ce que le cabinet lui demande et ne détient pas l'information* »[116], ou, plus précisément, il ne détient pas l'information telle qu'elle intéresse les journalistes, à savoir le plus souvent un vision politisée et problématisée des problèmes et politiques publics, plutôt que des informations sur le travail apparemment insignifiant des administrations. **Le travail de contrôle politique de la communication ministérielle se traduit aussi dans la production de l'homogénéité du discours gouvernemental.** Les prises de position dans l'espace politique orienté vers les médias sont un enjeu de lutte au sein du gouvernement[117]. D'une façon générale le pouvoir de contrôler cette communication croît à mesure que l'on s'élève dans la hiérarchie au sein du gouvernement. Il revient en particulier au cabinet du Premier ministre (ou du président de la République) de réguler, avec plus ou moins de fermeté, les prises de position des membres du gouvernement. Le directeur de cabinet du Premier ministre Lionel Jospin évoque ainsi ce travail de « coordination (…) de l'intervention des ministres », même si c'est sur le mode de l'euphémisation :

---

[115] Dominique Marine, « Le "on" et le "off" ou les fausses confidences », *op. cit.*, p. 238.

[116] *Ibid.*, p. 237.

[117] Voir Caroline Ollivier-Yaniv, *La communication comme outil de gouvernement. op. cit.*, p. 121-127.

« [Cette coordination] porte peu, sauf circonstance très particulière, sur l'opportunité pour un membre du gouvernement de s'exprimer. Tout juste est-il veillé à ce qu'une présence de la parole gouvernementale soit assurée chaque fin de semaine. Rien n'a été repris en particulier de la règle qu'avait voulu instituer Michel Rocard, selon laquelle les ministres ne devaient pas s'exprimer le mercredi. Il leur est seulement demander de s'abstenir, autant que possible, de prendre la parole depuis la cour de l'Élysée, à l'entrée ou à la sortie du Conseil des ministres. Quant à la tonalité de leurs interventions, des contacts préalables avec le Premier ministre, ou à défaut avec moi, peuvent aider à l'ajuster sur des points délicats, et l'exposé toujours assez long que je fais chaque semaine à l'occasion de la réunion des directeurs de cabinet permet aux ministres de recueillir, par l'intermédiaire de leurs collaborateurs les plus proches, une impression d'ensemble. »[118]

Même si elles en minimisent la portée, ces explications donnent à voir les interventions du cabinet du Premier ministre pour superviser les plans de communication ou les éléments de langage des ministères[119]. Ces régulations des stratégies d'accès aux médias peuvent être nettement concurrentielles, voire conflictuelles, même si, consignées en coulisses, elles restent largement méconnues (encadré 4.7.). **Quelle que soit la forme qu'elle prend, la règle la plus structurante des activités ministérielles d'investissement dans le jeu politique orienté vers les médias est sans doute la tendance à la concentration du pouvoir en matière de communication, c'est-à-dire l'articulation entre une division du travail assez poussée et une monopolisation tendancielle du contrôle de ces activités par les positions dominantes**, *i.e.* les plus consacrées par le jeu politique électoral (et les plus dépendantes de ce dernier).

➢ **Encadré 4.7. Les luttes en coulisses pour la publicité**

Les luttes politiques orientées vers les médias se jouent en partie dans les coulisses. Les pratiques politiques liées aux médias ne sont donc pas complètement visibles dans les médias. Les concurrences pour l'accès aux médias s'ancrent dans les pratiques les plus routinières du travail politique au sein du pouvoir exécutif. **La maîtrise des circuits de circulation de l'information est un enjeu et une ressource importants pour contrôler ou supplanter des stratégies d'accès aux médias des concurrents.** Le directeur de cabinet de Lionel Jospin explique ainsi que le président de la République « *dispose, ce que l'on ignore trop souvent, de cette source d'information privilégiée sur les préoccupations et les débats internes du gouvernement que sont les procès-verbaux des réunions et comités interministériels tenus à Matignon. Ceux-ci sont, d'ailleurs selon une tradition républicaine constante, transmis à l'Élysée au*

[118] Olivier Schrameck, *Matignon rive gauche*, *op. cit.*, p. 71.

[119] Cette pratique n'est évidemment pas propre au champ politique français. Bob Franklin note ainsi que « le contenu en termes de politique publique de tous les discours importants, les communiqués de presse, et les nouvelles initiatives en matière d'action publique devaient être validés en leur temps par le cabinet du 10 Downing Street ». Bob Franklin, « Education, Education and Indoctrination ! Packaging Politics and the Three "Rs" », *Journal of Education Policy*, vol. 19, No. 3, May 2004, p. 257.

moment même où ils sont communiqués aux différents ministères. De ces comptes rendus établis par le secrétariat général du gouvernement avec précision et exhaustivité, ressortent les positions adoptées soit par les membres des cabinets soit par les ministres personnellement, le sens des discussions, la nature des difficultés, les modalités à usage interne des décisions prises. Il suffit aux conseillers du Président de la République de s'en servir. »[120] Dans un état du champ politique caractérisé par une cohabitation et l'approche de l'élection présidentielle, la ressource que représente cette information permet au président de bâtir une stratégie politique orientée vers les médias permettant de distancer son concurrent. Olivier Schrameck rapproche ainsi l'annonce intempestive de l'interdiction totale des farines animales par le président de la République, le 25 octobre et le 7 novembre 2000, du fait que ce dernier était informé, par les circuits décrits ci-dessus, de la préparation de cette mesure par le gouvernement.

L'utilisation stratégique de ces circuits d'information est d'autant plus efficace qu'ils rendent l'information asymétrique. Si l'entourage du président de la République a, par ces canaux, une bonne connaissance de l'activité des ministres, « *à l'inverse, Matignon est maintenu dans l'ignorance des déplacements sur le sol national du Président de la République. C'est ainsi que certaines coïncidences de visites dans le temps et dans l'espace ont été mises au débit d'une volonté de surenchère du Premier ministre, alors qu'en réalité nous ne savions rien des intentions convergentes du Président.* »[121] On peut au contraire faire l'hypothèse que ce dernier cherchait à couper l'herbe sous le pied de son Premier ministre en le devançant « sur le terrain » (et devant les caméras de télévision).

Pour éviter cet usage politique orienté vers les médias des informations circulant entre les institutions du pouvoir exécutif, le directeur de cabinet du Premier ministre peut jouer sur cette règle. « *Il y a de rares exceptions à cette pratique d'information à la source, celles par lesquelles il me revient, à titre exceptionnel, de donner instruction au secrétariat général du gouvernement de ne pas placer un compte rendu dans le circuit de transmission habituel en raison du caractère politique très sensible du sujet ou des discussions menées. En langage de Matignon, un "bleu" devient alors un "blanc" dont la diffusion peut être strictement limitée à certains participants. Quelques procès-verbaux ne sont même diffusés à personne : il en est ainsi de ceux des réunions de directeurs de cabinet après que des fuites, d'ailleurs rares, auprès de la presse m'eurent alerté sur le risque de citations en dehors de leur contexte.* »[122] Avec l'enjeu central, dans les luttes politiques orientées vers les médias, que représente le contrôle des stratégies des concurrents pour accéder aux médias, ce sont jusqu'aux opérations les plus spécifiques et les plus quotidiennes des activités ministérielles qui sont pensées et conduites (entre autres choses) en fonction des logiques du champ journalistique.

Les deux autres règles qui ordonnent principalement le travail des communicateurs politiques ministériels portent moins sur la structure des interactions entre divers rôles de communicateurs présentés précédemment, que sur la forme que prennent ces transactions.

---

[120] Olivier Schrameck, *Matignon rive gauche*, *op. cit.*, p. 103.
[121] *Ibid.*, p. 104.
[122] *Ibid.*, p. 104.

D'abord, **les activités de rationalisation de l'accès aux médias suivent une *règle d'invisibilité publique des communicateurs.*** Ils se doivent de rester inconnus du grand public. Leurs activités sont maintenues dans la coulisse du jeu politique. Cette contrainte de rôle générique participe de la magie sociale du volontarisme et du charisme du ministre, dans la mesure où elle fait disparaître les conditions réelles de son action (c'est-à-dire le travail collectif qui sous-tend ses interventions). Alors que la communication politique des ministères est un travail éminemment collectif, il est organisé selon la règle fondamentale de la seule publicité du ministre. Cela tient notamment au fait que les membres du cabinet revendiquent l'anonymat lorsqu'ils sont des sources d'information des journalistes. Le directeur de cabinet de Lionel Jospin décrit bien cette contrainte de rôle :

> *« Lorsque les journaux font référence à "l'Hôtel Matignon" ou à "l'entourage du Premier ministre", ils traduisent souvent les réflexions et appréciations que je leur communique en "off", c'est-à-dire assorties de l'interdiction d'y faire référence sur un mode personnalisé, "entre guillemets". Cet anonymat de convenance est nécessaire, parce que prendre la parole explicitement équivaudrait à revendiquer sur la scène politique une responsabilité qui ne peut être la mienne, et que faire silence revient à priver de toute indication d'ambiance les gestes, les propos, voire les silences délibérés du Premier ministre, dont la pesée doit être précisément évaluée et la portée soigneusement étalonnée. »*[123]

Cette invisibilité publique de l'entourage du ministre est coproduite par les journalistes. Ceux-ci ont intérêt à ne pas enfreindre cette règle. « *"Griller le off", c'est perdre une information à l'avenir. C'est aussi beaucoup plus : perdre sa crédibilité vis-à-vis de ses contacts quotidiens.* »[124] Si cette contrainte de rôle se manifeste dans la gestion du rapport entre les journalistes et leurs sources, elle prend aussi la forme d'**une dénégation par les conseillers de leur rôle réel, et notamment de leur pouvoir au sein des processus décisionnels.** L'activité de décision des conseillers n'est pas assumée publiquement, le monopole de celle-ci étant laissée, dans les discours, au ministre. Ainsi, les discours de justification des communicateurs ont pour principe de dénier toute forme d'intervention sur « le fond » des décisions publiques[125] et d'insister sur leur rôle technique d'accompagnement et de mise en valeur du travail décisionnel du ministre. Cette posture de retrait est par exemple adoptée par les spécialistes des sondages dans les cabinets ministériels, dont on pourrait pourtant penser qu'ils sont les experts en communication les mieux positionnés pour peser sur la décision politique. Ainsi, le conseiller opinion de Lionel Jospin nie un quelconque pouvoir décisionnaire : « *À Matignon, c'est bien le Premier ministre qui établit la politique suivie, ce ne sont pas les conseillers,*

---

[123] *Ibid.*, p. 11.

[124] Jean-Baptiste Legavre, « *Off the record* », *op. cit.*, p.156.

[125] L'antinomie « fond » / « forme » est une figure structurante des discours professionnels de justification des communicateurs.

ceux-ci ne sont là que pour éclairer le Premier ministre et le directeur de cabinet, ils ne sont pas là pour faire de la politique à leur place, mais ils peuvent, utilement je l'espère, leur donner quelques conseils. »[126] Le directeur de cabinet de Lionel Jospin ne dit pas autre chose lorsqu'il affirme que « *rien de politique n'a d'ailleurs jamais relevé de ma seule appréciation personnelle, même si bien de peu de décisions prises à Matignon m'auront été, il est vrai, étrangères.* »[127] Si les conseillers ne font pas la politique et si, en dernière instance, c'est bien au ministre qu'il revient d'arbitrer et donc de décider, la complexité des processus décisionnels fait toutefois que les conseillers ne sont pas dépourvus d'un pouvoir d'influence sur la décision et/ou la stratégie de communication. Tout le travail qu'ils réalisent en amont de l'arbitrage ministériel, qui consiste à formuler des possibles et, de fait, à en écarter d'autres, contribue de fait à faire la décision ou la communication. La réalité du pouvoir de ces conseillers importe moins ici que la récurrence, dans les discours qu'ils tiennent sur eux-mêmes, de la dénégation de leur capacité à faire les décisions pour le ministre, et donc, à sa place. Cette invisibilité publique de leur fonction est bien une contrainte de rôle qui structure leur façon d'agir[128].

La troisième propriété importante des interactions entre les rôles engagés dans les pratiques de l'accès ministériel aux médias porte sur *la dimension essentiellement écrite de ce processus*. Les échanges entre les agents du cabinet ministériel dédiés au jeu politique orienté vers les médias prennent le plus souvent la forme d'une circulation de notes écrites. Celles-ci sont lues, amendées, annotées, validées par plusieurs conseillers. Par ce processus, ces fragments de textes deviennent un acte de communication, qui est lui aussi un texte : interview, fiche contenant des éléments de langage, ou communiqué de presse. En d'autres termes, la production de la communication ministérielle se fait largement par une succession d'interventions, selon des compétences et des logiques diverses (intervention « politique » sur la « forme » et intervention sectorielle sur le « fond »). **Ce processus, plus ou moins long et lent, de mise en forme et de censure[129], correspond à la circulation d'un support de communication en projet.** Les communicateurs travaillent ainsi beaucoup sur de l'objectivé et de l'existant, du déjà-là. Ce « bricolage » littéraire va même jusqu'à la réutilisation des notes préparatoires à des décisions pour élaborer des fiches d'éléments de langage ou au recyclage d'extraits d'interviews pour composer des discours. Cette façon de faire permet de rationaliser les opérations et d'aller aussi vite que possible. Cette écriture se fait sous une

---

[126] Gérard Le Gall, « Le décryptage de l'opinion », *op. cit.*, p. 80.

[127] Olivier Schrameck, *Matignon rive gauche*, *op. cit.*, p. 24.

[128] Cette contrainte de rôle est aussi une difficulté pour l'enquête sociologique. Les agents par lesquels se réalise le rapport aux médias de l'action publique sont difficilement repérables. Le risque est alors grand de penser cet objet comme un phénomène sans agent, ou de tenir la seule description fragmentaire (et souvent dénonciatrice) d'activités méconnues (car tenues en coulisses) pour une sociologie de ces activités, sans en restituer la nécessité sociale.

[129] Sur ces opérations, voir chapitre 3, section 2 (§1-B).

contrainte d'urgence qui est très liée à la réception et à l'usage médiatiques des messages ainsi produits. Il est assez significatif que sur les pochettes dans lesquelles circulent les notes soit précisé le degré de rapidité avec lequel elles doivent être traitée : U, TU, TTU[130] ou ROUTINE, URGENT, TRES URGENT, IMMEDIAT. Elle permet aussi de produire un effet de mémoire et de cohérence : inspirées de textes déjà utilisés, validées par plusieurs spécialistes des divers aspects (politiques, sectoriels) du message, les interventions ainsi produites sont faites pour s'inscrire dans une relative continuité avec la stratégie de communication du ministre. L'envers de ces contraintes homogénéisantes est la limitation de l'espace des possibles en matière de prise de position. L'originalité de celles-ci s'en trouve réduite, le vocabulaire paraît parfois stéréotypé, et les arguments peuvent sembler consensuels. **La production de la communication ministérielle ne passe cependant pas uniquement par des interactions écrites.** Lorsque le calendrier le permet ou que l'importance de l'enjeu l'exige, des réunions avec les divers agents impliqués dans les stratégies orientées vers les médias peuvent être organisées. Ce fut par exemple le cas pour la préparation de la conférence de presse du 14 novembre 2000 au cours de laquelle Lionel Jospin a annoncé une série de mesures concernant l'ESB dont un moratoire sur l'utilisation de toutes les farines animales[131]. Le déroulement de ces réunions est sans doute un contre-exemple à une définition trop stricte des rôles de communicateurs. Dans la pratique, les spécificités de chacun tendent probablement à s'estomper : on peut imaginer que chacun y va de ses conseils, de ses prescriptions, etc. **Par ailleurs, de nombreuses interactions personnelles, informelles, permettent de prendre les décisions avec la rapidité que la règle médiatique de réactivité exige. L'une des exigences des rôles de communicateur est la disponibilité.** Ils doivent se montrer disponibles pour les journalistes (pour leur décrypter les dossiers de presse, les éléments notables voire citables dans un discours…), mais aussi pour les autres conseillers et le ministre aux prises avec les sollicitations et les temporalités journalistiques. Le directeur de cabinet de Lionel Jospin explique ainsi que parmi les principes qui régissent ses relations avec les journalistes, « *le premier était la disponibilité à l'égard des contacts et des échanges. La porte de mon bureau n'a jamais été fermée à un journaliste, qu'il projette un article, une émission, un livre ou souhaite seulement se ménager une conversation informelle sans objet précis. Ceux qui ont voulu me joindre au téléphone savent que, si je ne les ai pas rappelés dans la journée, c'est qu'il m'était alors vraiment impossible de participer à l'action tout en commentant en temps réel la nature et le contenu de celle-ci.* »[132]. Et son conseiller en communication conclut une de ses

[130] Pour : Urgent, Très Urgent, Très Très Urgent.

[131] Les archives consultées contiennent ainsi quelques notes manuscrites prises à l'occasion d'une réunion de travail en vue de la préparation de cette conférence de presse. Archives nationales, 0020030473 art 15.

[132] Olivier Schrameck, *Matignon rive gauche*, *op. cit.*, p. 68.

notes par un « *je suis joignable dimanche et je serai évidemment à Matignon lundi* »[133] qui montre bien qu'il doit pouvoir être sollicité à tout moment.

➢ **Encadré 4.8. La préparation des interviews : un travail collectif et invisible.**

Considérées comme un élément central du répertoire d'actions orientées vers les médias des ministres, les interviews à la presse écrite ou audiovisuelle sont loin de se réduire au seul fait qu'un ministre réponde aux questions d'un journaliste. La production des interviews, en tant que geste de communication, est une activité complexe, faite de multiples opérations où interviennent divers agents du cabinet ministériel. La fabrication collective des interviews est un bon révélateur des logiques d'action de la communication politique.

Une première opération du processus de production d'une interview consiste en une réflexion stratégique sur celle-ci. Répondre à une demande d'interview formulée par un journaliste n'est jamais une évidence. Le calcul qui est au principe de toute réponse à une sollicitation journalistique apparaît par exemple dans la façon dont Olivier Schrameck résume, ci-dessous, la politique de communication de son Premier ministre :

« En réalité, le Premier ministre a choisi de s'exprimer par des entretiens, des émissions de radio ou des interventions dans les journaux télévisés, à son rythme, c'est-à-dire lorsqu'il ressentait naturellement le besoin de s'adresser à l'opinion pour répondre à une situation de crise, pour lui faire part de décisions importantes, ou simplement pour lui communiquer un état d'esprit. »[134]

Le choix de répondre (ou non) à une demande d'interview est examiné en fonction de la conjoncture politique. Il s'agit non seulement d'évaluer l'opportunité de prendre position, à un moment donné, mais aussi de déterminer comment maximiser l'effet politique de l'interview, notamment en l'inscrivant dans un plan de communication plus vaste (encadré 4.5.). La réflexion stratégique porte aussi, une fois le principe de l'interview accepté, sur le « contenu » de la prise de position que celle-ci doit véhiculer. Cela peut passer, comme dans l'exemple ci-dessous, par une courte note du conseiller en communication au Premier ministre en vue de la réponse à une interview, avec une sélection des questions auxquelles répondre en fonction des thèmes que l'on souhaite aborder et des messages que l'on souhaite faire passer.

Premier ministre
Service de presse
CAB.M.V.O.C.N° 196
Paris le 18 décembre 1998
Lionel,

Voici les questions de Pierre Taribo, directeur de la rédaction de l'Est Républicain, pour un entretien qui devrait paraître dans l'édition dominicale du 27 décembre (350 000 exemplaires).

Tu es « l'homme de l'année » pour ce journal. Tu seras ainsi présent sur le plan médiatique pendant les fêtes, en privilégiant la PQR…

La plupart des questions méritent une réponse personnelle. Je te propose cependant un certain nombre de réponses. L'entretien sera direct et donc vivant. Tu peux décider de ne pas répondre à certaines d'entre elles. Je lui ai moi-même annoncé que tu ne répondrais pas aux questions 9-10-11-12-16.

[133] Archives nationales, 0020050298 art 4.

[134] Olivier Schrameck, *Matignon rive gauche*, *op. cit.*, p. 71.

Il vaut mieux se réserver ces thèmes pour le début de l'année (*Le Monde*, TF1, etc.).
Je suis joignable dimanche et je serai évidemment à Matignon lundi.
Manuel VALLS
PS : Tu as déjà répondu à l'Est Républicain le 26 avril 1998 (lors de ton déplacement à Champagney). Par ailleurs, la Dépêche du Midi souhaite faire quelque chose avec toi en janvier.[135]

Cette note rend visibles les transactions en coulisses préalables à la réalisation de l'interview (prise de connaissance à l'avance des questions, sélection éventuelle de celles-ci, préparation des réponses par un conseiller…). Elle explicite les calculs qui président au choix stratégique de répondre (ou non) à une interview : la présence dans l'espace politique orienté vers les médias sur une période, la maximisation de l'effet des prises de position (en réservant les plus importantes pour des médias plus centraux dans le champ journalistique), etc.

La deuxième opération du processus de réponse à une interview consiste à définir, en lien avec les journalistes, le dispositif précis de l'interview : format de l'émission ou de l'article, temps de parole, liste des questions… Tous ces éléments sont plus ou moins négociables en fonction notamment de la position du ministre dans la hiérarchie politique (un Premier ministre a plus de chance de négocier une interview au format exceptionnel qu'un secrétaire d'État). Ils font l'objet d'un travail (invisible pour le grand public) de négociation avec les journalistes. On en trouve la trace dans les notes adressées par un conseiller pour la communication, dont c'est le rôle, à son ministre.

Premier ministre
Service de presse
Paris, le 8 avril 1999

NOTE

À l'attention du Premier ministre
Objet : préparation du JT de 20 heures
Je vois Claude SERILLON à 11h30 pour préparer le JT de ce soir. Nous verrons ensemble le déroulement de l'entretien et les questions incontournables (raisons et fondements de l'intervention, aide aux réfugiés, recherche d'une solution politique et diplomatique, sommes-nous à la remorque des États-Unis ? intervention terrestre ? critiques au sein de la gauche, solidité du couple exécutif, etc.)
(…)
Les diplomates et les militaires te préparent des fiches pour ce matin, Aquilino et moi-même te fournirons des formules et des éléments de langage.
À plus tard
Manuel Valls[136]

Ce travail préalable des interviews est d'autant plus systématique et complet que le ministre est doté de ressources en communication, et notamment de conseillers pouvant le prendre en charge. Ces négociations avec les journalistes permettent aux communicateurs de connaître avec précision le déroulement d'une interview, c'est-à-dire son minutage, la liste des interviewers et celle des questions. La note reproduite ci-dessous en rend compte de façon très explicite.

Note l'attention du Premier ministre
Objet : Intervention du Journal télévisé de France 2 le 8 octobre 1998

[135] Archives nationales, 0020050298 art 4.
[136] Archives nationales, 0020050251 art 2.

Arrivée à France 2 : 19h40 (accueil et maquillage)
Présence sur le plateau : 20h00
Début de l'entretien : 20h15-17
Fin de l'entretien : 21h05

Tu seras confronté à 4 journalistes, **Claude SÉRILLON**, qui sera l'animateur, **Alain DUHAMEL, Arlette CHABOT, Gérard LECLERC**, dans un studio à part, l'Atrium, plus pratique pour ce type de prestation.

Il est fort probable – et j'y suis favorable – que le premier sujet abordé soit celui de **l'insécurité** à partir de ce qui se passe dans les **transports franciliens**. Ta rencontre avec Jean-Claude GAYSSOT, Jean-Jacques QUEYRANNE et les dirigeants de la RATP et de la SNCF a bien préparé le terrain.

Ensuite tu seras évidemment interrogé sur la **crise financière et ses conséquences** (croissance, confiance, emploi etc.). **L'Europe « sociale-démocrate », les 35H, l'avenir des retraites** seront également abordés par les journalistes.

Dans le déroulé de l'émission viendront ensuite :

- **Le PACS**
- **La réforme de l'audiovisuel public**

Et tu auras en fonction du temps à répondre à des questions plus « politiques » sur

- **La cohabitation**
- **L'état de la majorité**
- **Le remaniement (?)**
- **Le cumul des mandats (et la nouvelle donne au Sénat)**
- **Les « sans papiers »**

Une question sur **CLINTON** n'est pas à exclure en fonction de l'actualité et des décisions du Congrès américain. (…)

Manuel VALLS[137]

La réalisation des interviews suppose ainsi un important travail relationnel mutuel entre les journalistes et les agents politiques (ou leurs communicateurs) et requiert un investissement plus ou moins conséquent de ressources en temps et en moyens humains.

La troisième opération du processus de production des interviews consiste à élaborer et contrôler (sur le fond et la forme) les réponses qui vont être fournies aux journalistes. Cette préparation collective des réponses concerne aussi bien les interviews pour la presse écrite que les interviews audiovisuelles, pour lesquelles des fiches sont rédigées. En effet, lorsqu'un ministre vient sur le plateau d'un journal télévisé ou dans les studios d'une radio, il est armé de fiches bristol qui résument les argumentaires qu'il doit développer dans ses réponses aux questions des journalistes. La fiche reproduite ci-dessous donne un bon exemple de ces éléments de langage : les principales articulations de la démonstration que doit mener le ministre, quelques chiffres à citer à l'appui du discours ministériel, les mots et expressions à employer…

Agriculture – Rapport de l'AFSSA sur les farines

1. La situation

L'AFSSA vient de rendre son rapport sur l'utilisation des farines dans l'alimentation animale (suite de la saisine d'octobre 2000). Elle recommande de maintenir la suspension décidée en novembre dernier du fait de l'absence de certitude sur la sécurisation du dispositif antérieur en matière de contamination croisée, propose des mesures complémentaires résiduelles, en ce qui concerne l'alimentation humaine et animale (celles-ci sont d'ailleurs en cours de préparation) et enfin envisage une série d'actions à mener dans le domaine environnemental (notamment en ce qui concerne les eaux usées provenant des installations traitant des déchets animaux).

2. Les éléments de langage :

[137] Archives nationales, 0020050251 art 1

* Le 30 octobre dernier, le gouvernement avait saisi l'AFSSA sur l'utilisation des farines animales dans l'alimentation des animaux autres que les bovins ainsi que sur les conséquences pour l'environnement, du stockage et de l'élimination des farines.

* L'AFSSA vient de rendre son avis, dans lequel elle recommande de maintenir la suspension décidée en novembre dernier dès lors que les conditions de cette interdiction sont réalisées et notamment que toutes les garanties en termes d'environnement sont présentes. En effet, la suspension de l'utilisation des farines animales suppose que le stockage et l'élimination des farines soit réalisés dans des conditions de sécurité satisfaisantes sauf à recréer un problème plus grand de sécurité sanitaire. De ce point de vue le rapport de l'AFSSA indique que la mise en œuvre de la décision de novembre s'est faite dans de bonnes conditions ce qui plaide pour que la suspension soit maintenue.

* Enfin, l'AFSSA recommande par ailleurs, toute une série de mesures à prendre à la fois dans le secteur de l'alimentation et de l'environnement ; le gouvernement était déjà en train de travailler à de telles dispositions notamment pour sécuriser encore davantage l'alimentation.[138]

Ce type de fiche est une production collective. Elle a pour origine le travail du conseiller pour la communication pour répertorier les questions qui seront posées au ministre, soit qu'il les a négociées avec les journalistes, soit qu'il tente de les anticiper en fonction de la conjoncture politique et de la connaissance pratique du champ journalistique. En fonction de ces questions, plusieurs notes sont commandées aux conseillers techniques par le directeur de cabinet, le conseiller pour la communication ou l'écrivant. La note ci-dessous du directeur-adjoint de cabinet du Premier ministre illustre cette étape du processus

Paris, le 9 septembre 1999

Note à l'attention des membres du cabinet

En vue de préparer l'intervention télévisée du Premier ministre en début de semaine prochaine, vous voudrez bien établir sur **un bristol des éléments de langage très synthétiques*** sur les thèmes recensés ci-joint.

Je vous saurai gré de bien vouloir les faire parvenir à OS/JPJ avant vendredi soir.

Merci de votre collaboration

Jean-Pierre Jouyet

*Ce qui signifie : des messages clairs, des données, pas de notes rédigées.

Une fois rédigées par les conseillers techniques, les fiches sont envoyées au conseiller en charge de la cellule « discours », qui les centralise, et au directeur de cabinet pour qu'il en valide le contenu politique. Les notes circulent ainsi soit sous forme électronique (par e-mail) soit sous forme papier, dans des dossiers dont le cartouche précise l'auteur, la date, le destinataire principal (« À l'attention de Monsieur le Premier ministre »), l'objet de la note, le nom du membre du cabinet qui l'a validée (en apposant son « visa ») et les conseillers qui en sont aussi destinataires (pour information ou éventuelle correction). L'archivage de ces fiches par les conseillers qui les reçoivent n'est pas sans effet puisqu'une même fiche peut être reprise lorsqu'il s'agit de préparer une interview sur un même thème quelques semaines plus tard.

La préparation des interviews pour la presse écrite peut suivre un processus très semblable[139]**, dans les cas où le ministre est conduit à répondre directement aux questions des journalistes.** Il rencontre alors les journalistes en ayant consulté les fiches d'éléments de langage que son cabinet a préparées pour lui. La note ci-dessous, rédigée par la chef du

[138] Archives nationales, 0020050251 art 3.

[139] Sur ces processus, voir Caroline Ollivier-Yaniv, « Des conditions du discours politique », *op. cit.*, p. 94.

service de presse à destination du Premier ministre, donne un aperçu de la préparation d'une interview avec des journalistes de la presse écrite.

Paris, le 20 avril 2001

NOTE

À l'attention de Monsieur le Premier ministre

S/C de Monsieur Olivier Schrameck

Objet : suite et fin de l'entretien avec « Elle » au sujet de la bioéthique

Un nouveau rendez-vous a été organisé lundi 23 avril à 19H15 avec Marie-Françoise COLOMBANI, rédactrice en chef, et Catherine SALLES, chef du service Santé.

Elles reprennent les questions qui ont été préparées pour la partie technique par Olivier LYON-CAEN, les réécrivant de façon journalistique et seront soumises avec l'ensemble des autres questions à votre relecture et à celle d'Olivier LYON-CAEN.

Ces questions déjà préparées seront complétées par de questions plus personnelles comme : Qu'est-ce qui vous amène à vous investir plus particulièrement sur ce sujet ? Quels sont les éléments qui vous aident dans vos choix…

Un photographe sera présent. Deux possibilités :

Une photo pendant l'entretien

Une installation un peu plus institutionnelle pour une photo dans le fumoir.

Vous trouverez ci-joint les questions qui avaient déjà été préparées par Olivier LYON CAEN.

Isabelle CLAP[140]

Une fois que l'interview proprement dite a eu lieu, le processus n'est pas terminé. Il arrive en effet très fréquemment que le cabinet demande aux journalistes que lui soit communiquée une version écrite de l'entretien. Celle-ci est alors relue, corrigée et validée par l'écrivant puis par le directeur de cabinet (et/ou le conseiller thématique compétent), voire par le ministre lui-même. Il faut noter ici que la préparation d'une interview écrite peut suivre un tout autre processus. **Pour un grand nombre d'interviews « données » par le ministre, ce dernier ne rencontre pas réellement les journalistes, et souvent même ne répond pas lui-même aux questions.** Le journaliste fait parvenir au cabinet ses questions. L'écrivant mobilise alors les conseillers thématiques : il leur commande des notes pour chacune des questions. Puis il rédige les réponses et les soumet, pour validation, au directeur de cabinet ou au ministre. Par exemple, pour une interview du Premier ministre, sur le thème des retraites, publiée dans *Le Parisien*[141] le jeudi 29 avril 1999, les questions sont arrivées par fax une semaine auparavant, le 22 avril. Chaque question est retranscrite sur une feuille où est laissée la place pour répondre, puis transmise aux conseillers compétents. Une première version de l'interview est ensuite rédigée par l'écrivant du Premier ministre (le 26/04). Elle est relue par le conseiller social du chef du gouvernement (le 27/04) puis par le conseiller pour la communication (28/04). Quelles que soient les modalités de production des réponses à l'interview, cette opération est collective ; dans certains cas, le ministre peut même ne pas être impliqué personnellement dans cette activité.

Une quatrième opération est nécessaire dans la production des interviews pour la télévision : il s'agit de la préparation de l'interview sur la forme. Rien de ce qui relève de l'*hexis* corporelle du ministre n'est laissé à l'improvisation. Les façons de parler, de se tenir, de se comporter, de s'habiller sont pensées en fonction des nécessités réelles ou supposées du média télévisuel. Le poids des règles journalistiques dans les manières d'être du ministre

[140] Archives nationales, 0020050251 art 2.

apparaît dans cette note de la conseillère pour la presse et la communication du Premier ministre à quelques jours d'un passage dans un journal télévisé.

Note à l'attention du Premier ministre

Objet : Votre intervention sur France 2, mercredi 5 décembre. Quelques éléments de communication.

(…)

Quelques points : À la télévision, ce que le public retient, c'est une impression d'ensemble, mais pas de choses précises.

Ce n'est pas un média pour les démonstrations pédagogiques, ni pour les éléments chiffrés. Il faut choisir un seul chiffre significatif et ne pas aller au-delà.

Il faut un vocabulaire simple, des phrases courtes, et comme il s'agit d'un dialogue des réponses brèves.

C'est un média d'image : un sourire renforce un propos bref ou atténue une réponse un peu vive.

L'humour installe la complicité et engendre la sympathie.

À la télévision, on est invité chez les gens : on rentre dans la famille et donc il faut se comporter en invité : chaleureux et amical.

→ La mise en image : vous serez placé entre les deux questionneurs.

C'est votre regard et éventuellement votre visage qui doivent bouger en direction de celui auquel vous répondez, pas votre corps (Dans le cas contraire, cela produirait un effet de balancier).

Les caméras vous suivront, ne vous en souciez pas.

La mise en lumière de l'émission est très bonne. Un costume droit bleu marine, une chemise bleue pas trop pâle et une cravate fond bleue à petits motifs composeraient une tenue idéale.

Il est important que vous apparaissiez reposé et détendu. Il serait bien de vous ménager un temps de repos avant l'émission. Il faudrait aussi vous raser juste avant de partir afin que le maquillage soit parfait.

Il est également important que vos verres de lunettes soient impeccables et que vous positionnez bien celles-ci, afin de ne pas regarder par-dessus, ce qui vous arrive parfois.

Marie d'Ouince[142]

Cette série de conseils, plus ou moins triviaux, montre combien rien n'est laissé au hasard dans la préparation des interviews.

Ce souci de rationalisation apparaît dans la cinquième opération du processus de production des interviews, c'est-à-dire l'évaluation de leur réception. L'importance de l'enjeu que représente toute prise de position ministérielle à l'occasion d'une interview se voit bien dans les notes rédigées le lendemain de leur publication pour en évaluer l'impact médiatique et politique. La note dont on a reproduit ci-dessous la structure permet de saisir les catégories de jugement de cette réception

L'interview du Premier ministre sur France 2. Note de tonalité générale de la presse

Service d'information du gouvernement. Département Analyses Médias. Jeudi 6 décembre 2001

Corpus : Presse quotidienne nationale, presse quotidienne régionale. Journaux télévisés, éditoriaux radio. Période du 6 décembre 2001

Couverture médiatique

L'interview télévisée du Premier ministre fait l'objet d'une importante couverture médiatique ce matin (*une note suivra demain sur les résultats de l'indicateur quantitatif UBM*). Elle occupe la plupart des Unes des quotidiens nationaux, l'ensemble des éditoriaux de la presse régionale et des radios. Les éléments les plus retenus par les médias.

Tonalité générale :

Compliments ou critiques. « Retournement » : tonalité particulièrement sombre des pré-commentaires d'hier. Attitude versatile des médias et de l'opinion. Les commentaires sont plus enthousiastes sur la forme de l'intervention que sur le contenu des réponses apportées par le Premier ministre aux différents dossiers.

La candidature probable :

[141] Archives nationales, 0020050251 art 2.

[142] Archives nationales, 0020050251 art 3.

Élément le plus attendu. Succès de l'adjectif « probable » (retenu en Une ou dans journaux radio)
La poursuite de son action à Matignon
L'attitude décontractée du Premier ministre : la presse applaudit la « métamorphose » :
La défense de son bilan
Les principaux thèmes abordés
L'attitude à l'égard de Jacques Chirac
La popularité du Premier ministre, peu abordée ce matin

Produite par le service d'information du gouvernement et analysée par le conseiller pour la communication du Premier ministre, cette évaluation porte d'abord sur la mesure quantitative de l'attention médiatique qu'a suscitée ou non l'interview. Celle-ci a-t-elle permis au ministre de se rendre visible, d'effectuer une prise de position bien diffusée ? L'analyse porte ensuite sur la perception du contenu de l'interview par le champ journalistique. Il s'agit essentiellement d'une synthèse des principaux commentaires des éditorialistes. Quels thèmes ont-ils retenu de l'interview ? Quel jugement portent-ils sur les prises de position relatives à ces thèmes ? C'est l'efficacité de la communication qui est ici évaluée, c'est-à-dire sa capacité à faire passer des messages dans/par le champ journalistique. La logique est donc très circulaire : les communicateurs tentent de déceler dans les éditoriaux les intentions qu'ils ont eux-mêmes déposées dans la stratégie de communication qui est au principe de l'interview.

Les prises de position politiques orientées vers les médias des responsables de l'exécutif procèdent d'un travail collectif entre communicateurs (conseillers pour la communication, « écrivants », chargés de relations presse) et autres membres de leur entourage (conseillers thématiques, directeur de cabinet). Ces activités restent toutefois dans la coulisse ; seul le ministre est visible sur la scène médiatique. Mais leur invisibilité ne doit pas masquer la grande importance qui leur est prêtée : perçues comme un enjeu très sensible, elles tendent à être contrôlées par les agents dominants qui sont aussi dépendants des enjeux spécifiques de la compétition politique. L'organisation de ces opérations, très largement fondées sur la prise en compte des règles pratiques et symboliques dominantes du champ journalistique, montre que, si elles reposent en partie sur les mêmes agents que la production des décisions publiques (les conseillers thématiques, le ministre et le directeur de cabinet), elles ne se confondent pas avec celle-ci.

§3. La production des prises de position politiques et la logique du **spin doctoring**

Après avoir décrit les formes de l'intervention « médiatique » des ministres (*i.e.* leur répertoire d'actions orientées vers les médias) et les rôles dédiés à cette tâche au sein des cabinets ministériels, il est maintenant possible de mettre au jour les régularités observables dans la pratique de production des prises de position politiques orientées vers les médias. Pour décrire d'un mot cette pratique, on peut dire qu'elle consiste en un travail de *spin*

doctoring[143], c'est-à-dire d'« *agencement de l'information aux fins de susciter l'adhésion des gouvernés* »[144]. Pour reprendre les mots de Bob Franklin, il s'agit « *de fixer l'agenda médiatique et d'utiliser les médias pour informer, former et gérer le discours public sur l'action publique et sur le jeu politique.* »[145] En d'autres termes, **ce travail vise à *gérer stratégiquement, par les pratiques de l'accès aux médias, les représentations offertes à « l'opinion publique* ».** Ce mode de production des prises de position politiques (*i.e.* le *nomos* orienté vers les médias de cette fraction du champ politique que sont les cabinets ministériels) se caractérise par trois régularités principales. D'abord, ces prises de position sont essentiellement orientées vers les médias. Plus précisément, leur production repose sur une *logique proactive de contrôle de l'interaction* « sources d'information/journalistes », à travers, notamment, une anticipation des règles de fonctionnement du champ journalistique (A.). Ensuite, elles sont foncièrement *stratégiques*, dans le sens où elles se fondent sur l'ajustement de leur « contenu » à plusieurs séries d'attentes (B.). Enfin, elles ont une fonction de *légitimation politique* : indexées sur les logiques proto-électorales de la configuration politique orientée vers les médias, elles visent à faire avancer la compétition entre concurrents politiques par la mobilisation (réelle ou supposée) de soutiens sur le marché électoral (C.).

A. *Un travail « proactif », la maîtrise de l'agenda médiatique*

La première des propriétés de la communication politique ministérielle est de reposer principalement sur des stratégies d'accès aux médias. Les principes de la division du travail

---

[143] « Le terme de "spin doctor" est né, comme de nombreuses techniques de relations publiques et les métiers de conseils politiques, aux États-Unis. "Spin doctor" est un amalgame de "spin" ["rotation, torsion"] (l'interprétation ou la présentation biaisée d'événements, métaphore sportive empruntée à l'effet [*spin*] que le lanceur de baseball donne à la balle […]), et "doctor" ["falsifier"] dérivé du sens figuré du mot signifiant "arranger", "agencer" et "fausser". (…)
Les spin-doctors doivent principalement leur existence au fait qu'il n'existe pas de vérité objective. Les faits, les chiffres et les mots ont tous des sens différents selon les personnes. Le raisonnement qui sous-tend les activités des spin-doctors est la prise de conscience que ceux qui savent utiliser les médias à leur avantage peuvent façonner la réalité […]. Mais leur travail ne consiste pas seulement à faire en sorte que le message positif soit diffusé largement et avec clarté ; il consiste aussi à présenter les épisodes négatifs ou gênants avec des arguments "pondérés" – à défaut de pouvoir les occulter. Une grande part de l'énergie des spin-doctors est consacrée au "spin control", c'est-à-dire à étouffer les incendies. (…)
"Spin doctor" n'est pas un terme scientifique, pas plus qu'il n'a une signification uniforme selon les pays. Dans les contextes électoraux actuels médiatico-centrés, le terme "spin doctoring" est utilisé pour caractériser les méthodes employées par les hommes politiques, les partis et les consultants pour obtenir une publicité favorable. Pour atteindre cet objectif, certains responsables de campagne traitent directement avec les médias, d'autres sont chargés de mieux organiser les campagnes de leur propre parti, et d'autres encore sont occupés à démonter la campagne des opposants. » Frank Esser, Carsten Reinemann et David Fan, « Spin Doctoring in British and German Election Campaigns. How the Press is Being Confronted with a New Quality of Political PR », *European Journal of Communication*, 2000, 15 (2), p. 213-214.

[144] Jacques Gerstlé, *La communication politique*, Paris : PUF (Que sais-je ?), 1993 (1992), p. 115.

[145] Bob Franklin, « Education, Education and Indoctrination ! », *op. cit.*, p. 256.

de communication dans le cabinet ministériel montrent la centralité de ces pratiques. Il faut toutefois préciser la catégorie de « médias » utilisée depuis le début, car les communicateurs de ministères ne recourent pas également à tous les types de médias. Pour dire vite, **la communication passe en priorité par l'accès à la fraction la plus généraliste et commerciale du champ journalistique**, c'est-à-dire les médias les plus influents, au regard du mode de fonctionnement actuel du champ journalistique. En l'occurrence, il s'agit principalement des chaînes généralistes de télévision, de l'AFP et des quelques grands titres de la presse écrite (*Le Monde*, *Libération*, *Le Figaro*, *Les Échos*)[146], et notamment de leurs journalistes les plus généralistes (journalistes politiques, éditorialistes).

Cette communication répond à un enjeu avant tout symbolique : maîtriser (autant que possible) la représentation médiatique de l'action publique ministérielle. Pour reprendre la formulation euphémistique d'Olivier Schrameck, l'usage proprement ministériel de l'accès aux médias répond à « *la préoccupation générale de faire voir ce que nous faisions tout en le faisant* »[147]. **L'enjeu central est « l'image » du ministre, et de son action, c'est-à-dire sa représentation journalistique, et plus exactement une représentation journalistique qui soit favorable à l'agent politique qui la met en œuvre.** Il s'agit ainsi d'intervenir sur les perceptions journalistiques de l'action publique. La communication est faite pour intervenir dans le jeu des commentaires journalistiques, c'est-à-dire au niveau de réalité politique que prennent en compte les journalistes : vertus et faiblesses de la personne du ministre, conformité de l'action publique à des valeurs et des objectifs consensuels… Par exemple, dans une note à l'attention du Premier ministre, son directeur de cabinet adjoint décrit l'« enjeu » d'une interview lors du journal télévisé de TF1 le 28 août 2001 comme la démonstration de la « *capacité du Premier ministre à incarner l'action, la mobilité, la réforme en mouvement, l'offensive* »[148] et suggère une liste de 14 annonces possibles permettant d'attester de cette image. **Cet usage ministériel des médias repose ainsi sur la question : comment la prise de position va-t-elle passer dans les médias ? Ceux-ci fonctionnent ainsi indissociablement comme moyen de communication mais aussi comme sanction.** L'enjeu est de (contribuer à) produire la réception journalistique de toute prise de position ministérielle, ou du moins de la contrôler. **Cela repose principalement sur la mise en forme (voire toute la conception) des annonces de décisions de manière à ce qu'elles soient bien reçues, et sur la réaction aux prises de position de concurrents pour ne pas les laisser faire l'interprétation dominante de l'action publique ministérielle.** Il peut s'agir aussi, indirectement, d'encourager les réactions positives aux décisions ou prises de position du

---

[146] Sur cette sélection des médias par les cabinets ministériels, voir le témoignage d'un journaliste de l'AFP : Dominique Marine, « Le "on" et le "off" ou les fausses confidences », *op. cit.*, p. 239.

[147] Olivier Schrameck, *Matignon rive gauche*, *op. cit.*, p. 67.

[148] Archives nationales, 0020050251 art 3.

ministre par des alliés (des députés, son parti…). L'accès aux médias permet ainsi d'accompagner une mesure de politique publique, c'est-à-dire d'en construire une interprétation favorable, de faire diversion face à un problème… En d'autres termes, il ne s'inscrit pas dans une logique de « transparence » qui viserait à faire connaître, sans biais, l'action du gouvernement. Au contraire, cet usage des médias s'articule avec le maintien dans l'ombre de certains sujets[149] et la consignation en coulisses de certaines interactions politiques[150]. Il participe davantage d'un travail complexe de mise en scène que de la simple diffusion d'information.

Pour ce faire, cet usage des médias s'efforce d'être « proactif ». Il s'agit de précéder les initiatives journalistiques pour mieux les maîtriser. **L'enjeu est de contrôler autant que faire se peut l'agenda journalistique et donc les rapports sources d'information / journalistes.** Cet enjeu apparaît en creux dans l'analyse de l'échec de la gestion politique de la « crise » de l'ESB de novembre 2000 que fait le ministre de l'Agriculture :

> *« Notre seule vraie faiblesse dans la gestion de la crise tint dans notre impréparation à la bataille de la communication. Nous avons insuffisamment préparé l'opinion publique à subir le déluge d'information qu'introduisait le programme de tests et avons mal expliqué qu'il n'y avait aucun risque à consommer de la viande bovine, même si ce programme à grande échelle faisait apparaître un nombre grandissant de bêtes malades du prion. »* [151]

Pour Jean Glavany, toute la « crise » s'explique par l'incapacité du gouvernement à apporter aux journalistes un flux assez important d'informations « rassurantes » pour contrebalancer les cadrages journalistiques critiques. L'usage ministériel des médias se caractérise d'abord par cet effort permanent pour prendre l'initiative sur les journalistes. Les communicateurs de ministère sont passés experts dans la production de « recettes » pour parvenir à ce résultat. Cela peut passer par le déploiement massif de moyens de communication (création d'« *événements de routine* »[152]…) pour être dans les médias tous les

---

[149] Le directeur de cabinet de Lionel Jospin explique ainsi que la préservation de certains secrets (restructurations industrielles ou financières, défense nationale) fait partie de la nécessité de l'action publique. Olivier Schrameck, *Matignon rive gauche*, *op. cit.*, p. 72.

[150] Olivier Schrameck fait ainsi le récit de la mise au point institutionnelle du Premier ministre en conseil des ministres en début de législature : « Sur la base d'un texte soigneusement préparé, Lionel Jospin fit, avec l'autorisation du Président qui n'escomptait pas la force de sa réaction, un exposé dense de droit constitutionnel en plein Conseil des ministres. Il rappela en substance la lettre même du texte de l'article 20 de la Constitution, selon lequel il revient au gouvernement de déterminer et de conduire la politique de la nation. Un écho public a été donné à cette intervention, mais celle-ci est restée jusqu'à présent secrète sous sa forme intégrale. Autant le Premier ministre voulait la formuler dans l'enceinte du Conseil des ministres de façon nette et complète, autant il n'a pas souhaité, par une extériorisation immédiate, conférer à cet échange l'aspect d'une crise institutionnelle. » *Ibid.*, p. 95.

[151] Jean Glavany, *Politique folle*, *op. cit.*, p. 123.

[152] « Les événements de routine se distinguent par deux caractéristiques : les faits sous-jacents sur lesquels ils sont a priori fondés sont des accomplissements délibérés, et les individus qui sont à l'initiative de ces faits (nous les

jours et ne pas laisser aux journalistes le temps de mener des enquêtes autonomes, ou par la production de la rareté de l'intervention présidentielle. On retrouve cet objectif de contrôle politique de l'agenda journalistique et ces deux stratégies, *a priori* opposées, d'abondance ou de rareté des prises de position ministérielles, dans la note de l'écrivant de Lionel Jospin partiellement reproduite ci-dessous.

> « Il nous faut intégrer le plus en amont possible, dans la préparation des événements et déplacements, la dimension politique de la communication. Il nous faut anticiper, imaginer – et si possible modeler – ce que seront les images et les mots qui rendront compte de chaque annonce, discours ou manifestation à laquelle tu participes. (…)
> C'est à nous de proposer – voire d'imposer – notre message à la presse. Cela peut être obtenu selon deux voies principales et qui se complètent :
> ➔ L'une est quantitative : il nous faut fournir une masse plus importante d'information car la presse, mécaniquement, accorde plus de place à un flot plus important ; il faut donc, par exemple, multiplier les communiqués relatifs aux événements auxquels tu prends part :
> ➔ L'autre est qualitative : nous pouvons, par un travail fin de choix des expressions, mieux maîtriser le contenu politique des messages qui seront diffusés par la presse.
> (…)
> La préparation des discours importants doit être envisagée selon cette même perspective politique. L'idéal serait d'en restreindre le nombre et de les réserver à des circonstances fortes : celles mettant en valeur l'action du gouvernement ou te mettant en scène dans des circonstances favorables. Dans tous les cas, le choix du style et des expressions qui seront reprises doit retenir toute notre attention.
> Dans un registre voisin, celui des annonces de mesures, leur libellé doit s'inscrire dans cette même approche : choisir des mots simples, clairs et intelligibles. L'objectif, en bref, est de déterminer les titres des articles. »
>
> **Archives nationales, 20030511 art 3**

Ce contrôle ministériel du flux d'information apparaît encore plus nécessaire et plus difficile en période de « crise ». Retrouver au plus vite la maîtrise de l'agenda journalistique, de la communication sur les événements suppose en particulier de faire preuve de « réactivité ». Il faut pouvoir intervenir rapidement dans l'espace politique orienté vers les médias pour y corriger les représentations dominantes de l'action publique ministérielle. Cela passe notamment par le déploiement de technologies permettant aux communicateurs de jouer au mieux les règles du champ journalistique. L'exemple par excellence est sans doute représenté par le logiciel *Excalibur*, développé dans l'entourage du vice-président américain Al Gore et abondamment utilisé par le Premier ministre anglais Tony Blair : « *en apparence banal outil documentaire, il explore des dizaines de milliers d'archives, révèle les erreurs, les tromperies, les contradictions dans le discours de l'adversaire politique. Et, must, propose une riposte à son utilisateur. Le tout en un rien de temps. De quoi suppléer n'importe quelle*

---

nommerons "effecteurs") sont aussi ceux qui les promeuvent au rang d'événements. L'événement de routine prototypique est la conférence de presse, mais la grande majorité des nouvelles qui paraissent dans la presse quotidienne tombent également dans cette catégorie. C'est précisément cette fréquence qui justifie le qualificatif de "routine". » Harvey Molotch et Marilyn Lester, « Informer : une conduite délibérée, de l'usage stratégique des événements », *Réseaux* n° 75, janvier-février 1996, p. 31.

escouade de plumitifs. »[153] Ce type de technologie permet de rationaliser à l'extrême l'intervention ministérielle dans le jeu politique orienté vers les médias : les prises de position sont ajustées aux règles journalistiques de format (puisqu'elles prennent la forme de *soundbites*) et de rapidité, elles visent fondamentalement à intervenir sur les représentations journalistiques. En dehors de ces moyens matériels, cette maîtrise des flux d'information repose sur une autre ressource : la confiance *a priori* des journalistes envers certaines sources d'information politiques. L'entretien de cette confiance est le produit d'un travail relationnel permanent et exigeant développé par le ministre et son entourage[154]. La confiance ainsi accumulée, comme un capital (symbolique), est une ressource efficace pour maîtriser la relation journalistes / sources d'information ministérielles et donc pour diffuser ses propres représentations d'un problème et dissiper certaines critiques.

De façon plus générale, et plus structurelle, la maîtrise ministérielle des flux d'informations passe par la connaissance et l'anticipation des règles de fonctionnement du champ journalistique (reprises, timing, *newsworthiness*, ajustement des messages aux publics et aux médias visés…), ce qui concourt puissamment à déterminer les formes de la communication politique ministérielle. Sur la forme, la communication des cabinets ministériels se fonde sur l'anticipation des règles pratiques du travail des journalistes[155]. **Les prises de position sont faites de manière à faciliter le travail des journalistes en s'adaptant à leurs contraintes et routines professionnelles, afin de s'assurer qu'elles soient reprises dans les médias sans trop en distordre le sens que les communicateurs cherchent à leur donner.** Parmi ces règles, trois semblent particulièrement prégnantes, même si leur intensité varie selon la position occupée par les journalistes dans le champ journalistique : une *règle de format*, selon laquelle le message doit être exprimé de façon condensée pour se plier aux formats courts qui caractérisent la plupart des produits médiatiques ; une *règle d'illustration*, liée au fait qu'une information doit être accompagnée d'images en appui au discours journalistique ; et une *règle de temporalité*, en vertu de laquelle la communication doit se plier au rythme de l'actualité, c'est-à-dire au rythme (rapide) de la production de l'information journalistique et à sa brève durée de vie. **L'intégration de ces règles dans les pratiques de communication ministérielle dessine un répertoire d'actions médiatiques.** Ainsi, les formes privilégiées sont le court communiqué de presse, qui permet de réagir vite

---

[153] Didier Hassoux, « Excalibur, arme électorale secrète », *Libération*, 9 février 2002, p. 2.

[154] Le directeur de cabinet de Lionel Jospin décrit ainsi ses recettes pour instaurer un « climat de confiance » avec les journalistes : « pas d'organe de presse proscrit à Matignon », ne « jamais prendre l'initiative d'une intervention auprès d'un journaliste, *a fortiori* d'un directeur de rédaction, pour communiquer ou pour forcer la moindre réaction », « ne jamais donner mon appréciation sur un article. » Olivier Schrameck, *Matignon rive gauche*, *op. cit.*, p. 68

[155] Sur ces régularités de la pratique journalistique, voir le chapitre 2.

et de s'inscrire dans le rythme de l'actualité médiatique, mais aussi la visite de terrain, la conférence de presse ou l'interview qui permettent notamment de délivrer des messages sous une forme courte et spectaculaire ajustée aux règles de format, de mettre en scène l'interaction (et donc d'offrir des images pour illustrer les reportages) et d'avoir des interactions informelles où s'échangent des informations en « off ». La connaissance de ces règles de fonctionnement du champ journalistique peut aussi servir pour exercer une contrainte[156]. L'ajustement des pratiques de communication au fonctionnement du champ journalistique porte aussi sur ses règles cognitives. **Sur le fond, le travail de communication se fonde sur l'anticipation des principes légitimes (dans le champ journalistique) de réponse aux problèmes publics, soit pour s'y conformer, soit pour tenter de les subvertir.** Les cadrages médiatiques, et les catégories médiatiques de perception et de jugement qui les sous-tendent[157], sont ainsi scrutés par les communicateurs (au moyen des technologies de veille médiatique évoquées plus haut) et intégrés dans les stratégies de communication (notamment dans les argumentaires produits pour le ministre). Les communicateurs ont ainsi pour fonction de traduire, de problématiser, de penser les problèmes sociaux pris en charge par leur ministre selon des schèmes de l'économie symbolique propre au champ journalistique. Les éléments de langage élaborés par les communicateurs sont pétris de ce travail de censure et de mise en forme des prises de position. En l'occurrence, les cadrages médiatiques sur le problème de la « vache folle » sont très peu politisés : les politiques publiques ne sont guère pensées comme étant « de droite » ou « de gauche ». Elles sont plus souvent pensées à l'aune de leur *efficacité* (c'est-à-dire leur capacité à résoudre le problème public – tel qu'il est formulé dans les médias), de leur *réactivité* et de leur *transparence*. Ainsi, la justification de l'action publique telle qu'elle est pratiquée par la communication politique se fonde souvent moins sur des références explicites et assumées à un registre idéologique (peu porteur dans le champ journalistique) que sur quelques valeurs consensuelles traduisant une vision instrumentale de l'action publique (éventuellement colorées de quelques marqueurs partisans, plus abstraits et emblématiques que structurants ou contraignants).

---

[156] Ce journaliste de l'AFP explique ainsi : « Les services de communication des ministères ont des moyens de communication très efficaces, bien qu'inavoués pour vous faire « payer » un article vraiment trop critique à leur goût : ils « oublient » par exemple de vous prévenir de la tenue d'une conférence de presse à laquelle tous vos confrères ont pourtant été invités ; vous faxent les communiqués importants après tout le monde, deviennent soudainement injoignables au téléphone, etc. Rares sont donc les journalistes qui envoient d'emblée balader le conseiller en prenant le risque de se fâcher définitivement avec lui. » Dominique Marine, « Le "on" et le "off" ou les fausses confidences », *op. cit.*, p. 252.

[157] Sur les régularités des représentations journalistiques des problèmes et des politiques publics, voir le chapitre 1.

Si la nécessité, pour les communicateurs politiques des ministères, de conserver l'initiative dans leurs relations avec les journalistes – afin de maîtriser l'agenda journalistique – les conduit à jouer avec les règles du champ journalistique, la communication politique ministérielle ne se réduit pas à un simple ajustement générique et mécanique à des contraintes structurelles. Elle comprend au contraire une très forte dimension stratégique.

B. *Un fonctionnement stratégique, l'ajustement à l'espace des possibles « médiatiques »*

L'usage de l'accès aux médias par les agents politiques de l'exécutif se caractérise par un fort degré de calcul. Les prises de position médiatiques des ministres sont conçues et produites en fonction du contexte dans lequel elles cherchent à agir. Plus précisément, les stratégies de communication des ministres prennent sens et forme en fonction de l'espace des possibles que constitue l'ensemble des prises de position faites dans le jeu politique orienté vers les médias. **Une part importante du rôle des communicateurs politiques ministériels réside dans le travail réflexif d'adaptation des moyens de communication aux fins, c'est-à-dire aux effets recherchés dans le jeu politique orienté vers les médias**. Il s'agit notamment de savoir à quel moment précis et dans quels médias il faut prendre position, ce qu'il faut dire et ne pas dire, comment le dire… Cela suppose à la fois une connaissance des possibles et une science des stratégies de communication.

Les prises de position politiques orientées vers les médias sont produites en fonction d'une connaissance, plus ou moins sophistiquée, de l'espace des prises de position possibles. Comme le note une responsable du département analyse médias du SID[158], « *les cabinets ministériels ont besoin d'informations précises, rapides et fiables sur l'actualité pour savoir où et quand les ministres ou leurs politiques ont été mis en cause, comment est perçue une mesure ou une action de communication, comment, à l'étranger, on perçoit la France. À cette fin, le SID réalise et diffuse un certain nombre de revues de presse rassemblant l'essentiel de ce qui est dit et écrit dans les différents organes de presse.* »[159] Concrètement, les prises de position ministérielles se fondent sur une connaissance des réceptions passées ou anticipées des prises de position du ministre par les journalistes et notamment les éditorialistes. Ainsi, le discours du Premier ministre lors du débat de la motion de censure du mardi 25 mai 1999 donne lieu, le lendemain, à un dossier de synthèse des « retombées de presse », c'est-à-dire une recension des éditoriaux de la presse quotidienne nationale et régionale (relayés par l'AFP), ainsi que des principales

[158] Le Service d'information et de diffusion du Premier ministre (SID) devient le service d'information du gouvernement (SIG) en 1996.

[159] Danielle Carassik, « L'écoute du politique dans la communication gouvernementale », *Mots*, 1994, vol. 40, n° 1, p. 96.

dépêches de la nuit rapportant les réactions politiques au discours du Premier ministre. **Cette connaissance repose largement sur un travail de veille stratégique, où le SIG tient une place importante**[160] : ses propres analyses et celles qu'elle commandite[161] sont fournies sous forme de synthèses aux cabinets ministériels, et plus particulièrement aux conseillers « opinion » ou aux conseillers en communication. Par exemple, l'intervention de Lionel Jospin au journal télévisé de France 2, le 8 octobre 1998, est précédée par une note du 2 octobre 1998 présentant une synthèse des éditoriaux de la PQR de la semaine précédente dans laquelle est surlignée tout ce qui concerne le Premier ministre, et elle est suivie par une note du SIG intitulée « Point d'audience. Le journal de 20h – France 2. 8 octobre 1998 » précisant l'audience moyenne du journal, le nombre de téléspectateurs, les parts de marché du jour et la moyenne entre janvier-juillet 1998[162]. **Les divers indicateurs utilisés pour mesurer l'impact potentiel ou réalisé des prises de position orientées vers les médias du ministre – études d'opinion**[163]**, revues de presse… – fonctionnent comme une objectivation de l'espace des possibles et donc du jeu politique orienté vers les médias.** Jean Charron explique ainsi que « *la revue de presse est un instrument grâce auquel il est possible de dégager la position qu'occupe le politicien dans l'espace public, et de mesurer l'attitude des journalistes à son égard et à l'égard de dossiers dont il a la charge. Elle permet en outre de mesurer l'efficacité des stratégies de communication et de les corriger au besoin.* »[164] Ces analyses permettent de mettre en évidence les éléments de la prise de position qui ont retenu l'attention des journalistes et ceux qui n'ont pas su trouver leur intérêt ; elles évaluent si les éléments de langage ont été repris conformément à l'intention des communicateurs ou non. L'objectif est d'ajuster les pratiques d'accès aux médias en fonction de ces résultats. La note au Premier ministre dont un extrait est reproduit ci-dessous donne bien à voir ce travail réflexif et l'adaptation

---

[160] Sur ces activités du SIG, voir Caroline Ollivier-Yaniv, *L'État communiquant*, p. 259-302.

[161] Sur ce marché, monopolisé par quelques groupes privés, voir François-Xavier Ajavon, « Perspectives et enjeux politiques de la veille médiatique audiovisuelle », *Market Management*, 2006, vol. 2, n° 3, p. 5-21.

[162] Archives nationales, 0020050251 art 1.

[163] Par exemple, en plus des sondages et des revues de presse, les analyses utilisées dans les cabinets ministériels prennent en compte un nouvel indicateur l'Unité de bruit médiatique (UBM). Créé en janvier 2000 par la société d'études Secodip (groupe Taylor Nelson-Sofres), il s'agit d'un indice de notoriété qui rapporte l'espace occupé chaque jour par une personnalité, une marque ou un problème public dans 90 médias (presse quotidienne, news magazines, journaux télévisés de 20 heures et émissions d'opinion des télévisions et radios) à l'audience de ces médias. « Autrement dit, plutôt que de faire du pur "relevé" (exemple: dix articles sur la vache folle ce jour dans la presse), il s'agit d'évaluer le véritable "impact médiatique" du sujet "vache folle". Comment? En multipliant l'espace accordé à la vache par l'audience de chacun des médias ayant traité de la maladie, sachant que 1 UBM correspond à 1 % de la population française exposée à une information d'une page ou d'une minute à la radio ou à la télé. » En d'autres termes, l'UBM esquisse une sorte de *hit parade* des hommes politiques ou des problèmes publics dont on parle le plus dans les médias. Il apparaît ainsi implicitement que la seule présence dans les médias est valorisée par les ministres, quel que soit le sens qui lui est assignée. Cf. Catherine Mallaval, « L'échelle de Richter médiatique », *Libération*, 5 octobre 2000, p. 34.

[164] Jean Charron, *La production de l'actualité*, *op. cit.*, p. 127.

stratégique de la présentation de soi du Premier ministre, préparée par ses conseillers, en fonction de la connaissance qu'ils produisent de l'espace politique orienté vers les médias.

Note à l'attention du Premier ministre

29/11/01

La conseillère pour la presse et la communication

Objet : Votre intervention sur France 2, mercredi 5 décembre. Quelques éléments de communication.

Le contexte comparatif

- Votre présence médiatique : Depuis votre intervention sur TF1, vos contacts audiovisuels avec les Français se sont limités à la diffusion de propos tenus lors de manifestations ponctuelles, plus ou moins thématiques, concernant pour l'essentiel la situation internationale.

En complément vous vous êtes adressés aux Français à travers deux entretiens accordés à la presse écrite. (…)

Malgré les reprises de ces entretiens par la presse écrite, ou dans tranches (sic) matinales des radios généralistes, l'impact quantitatif de ces entretiens est forcément limité par le tirage des quotidiens de presse écrite et l'audience de ces radios, bien inférieures, même cumulées à celle de la télévision en prime time. Le sentiment d' « absence » que relèvent certains sondages, et qu'évoquent parfois certains observateurs est sans doute dû à ce déficit quantitatif dans votre présence médiatique.

Ce déficit est compensé par un crédit qualitatif, lié à la nature de vos propos concernant l'action, la gestion des problèmes des français, la résolution des crises, ainsi que la prospective et les idées.

- La présence médiatique de JC : Elle est inférieure à la vôtre de 7% pour la presse écrite et de 5% pour la radio, mais supérieure de 12% à la télévision (…) L'essentiel de sa présence est centrée sur la situation internationale et les pics de présence dans ce domaine sont liés à de l'émotionnel, du factuel et de l'événementiel.

Un bilan comparatif pourrait se résumer ainsi : Votre retard quantitatif ne sera pas comblé par cette seule intervention sur F2, mais celle-ci contribuera à le réduire.

Sur le plan qualitatif : On retrouve le contraste habituellement souligné entre un Chirac émotionnel et un Jospin rationnel.

Il est plus facile d'introduire un peu d'émotionnel dans le rationnel que l'inverse. C'est seulement une question de « forme ».

→ *De cette constatation découle le premier objectif de cet entretien télévisé : introduire de l'émotion, de l'affectif, de la convivialité dans les propos que vous tiendrez. Ce qui signifie que votre ton, votre attitude, doivent être placés sous l'angle de la spontanéité.*

Archives nationales, 0020050251 art 3

Les catégories d'analyse mobilisées dans cette note sont révélatrices de l'usage de l'accès ministériel aux médias que promeuvent les communicateurs. Elles font tout d'abord de la présence médiatique le premier critère d'appréciation des stratégies de communication. Ce qui compte est avant tout d'occuper l'espace médiatique, c'est-à-dire d'y entretenir sa notoriété, quelle que soit la prise de position que cet accès aux médias permet de défendre. Celle-ci apparaît presque comme secondaire. Le « fond » des prises de position est évoqué avec un fort degré d'abstraction, loin de toute construction idéologique. Il semble d'autant plus labile qu'il est articulé au style du ministre, à l'éthos stratégique qu'il doit adopter sur le plateau de télévision (le ton, l'attitude…). Enfin, l'analyse comparative avec le principal concurrent politique du Premier ministre, le président Jacques Chirac (« JC » dans le texte), montre combien cet usage des médias s'inscrit dans une logique de lutte politique. Ces documents d'analyse de la presse réalisent une sorte d'objectivation pratique de l'espace des possibles orienté vers les médias.

Pour prendre position parmi cet espace des possibles, les communicateurs inventent une multitude de coups. Routinisés, et même théorisés, ils forment un répertoire des stratégies de gestion de l'attention médiatique. Le travail des communicateurs repose ainsi sur diverses tactiques destinées à contrôler l'agenda journalistique et donc à entretenir l'image du ministre. Dans son manuel de communication politique, Jacques Gerstlé[165] recense les types de coups les plus connus, généralement élaborés par les communicateurs anglo-saxons, pour produire la réception journalistique des prises de position ministérielles. Ainsi, le « *firebreaking* » consiste à promouvoir un pseudo-événement pour faire diversion à propos d'un sujet embarrassant ; à l'inverse, on désigne par « *stocking the fire* » la tactique par laquelle on maintient la pression médiatique sur un concurrent en fournissant aux journalistes des éléments d'information susceptibles d'approvisionner la mise en cause journalistique de cet adversaire. Les activités visant à construire une identité stratégique, par des éléments de mise en scène à destination des journalistes, est nommée « *building up a personnality* », tandis que celles qui tentent de déconstruire la stratégie de présentation de soi d'un concurrent en apportant des informations contraires à l'image qu'il souhaite promouvoir sont désignées par l'expression « *undermining a personnality* ». « *Milking a story* » consiste à exploiter une histoire favorable au ministre, en maximisant sa visibilité médiatique et en la présentant de la façon la plus favorable possible. La tactique bien connue du « ballon sonde » (ou « *kite-flying* ») organise une fuite dans les médias à propos d'une décision politique en cours de préparation pour tester les réactions (politiques, journalistiques…) avant de l'annoncer. La stratégie de « *pre-empting* » revient à anticiper, par une prise de position opportunément produite, une information non encore connue, par exemple pour en désamorcer l'effet redouté. Assez proche, la technique du « *throwing out the bodies* » fait passer une information défavorable dans un flot d'informations, elle profite d'une période de « *hot news* » pour noyer le poisson, celle du « *laundering* » met en avant une bonne nouvelle pour faire passer une mauvaise. L'inventivité des communicateurs en la matière est l'un des critères de leur excellence professionnelle. Les variations plus ou moins virtuoses sur ces quelques thèmes créent les réputations de « bon communicant ». Au total, l'usage politique de l'accès aux médias repose sur ces savoir-faire pratiques théorisés au point de presque constituer une pseudo-science des coups politiques orientés vers les médias.

C. Un usage de légitimation politique, le soutien de « l'opinion »

L'usage de l'accès aux médias dans les cabinets ministériels se caractérise enfin par sa fonction de légitimation du ministre. En d'autres termes, il vise à prendre part à la compétition dans le sous-champ politique national, selon les logiques de la configuration

[165] Jacques Gerstlé, *La communication politique*, Paris : Armand Colin (Compact civis), 2004, p. 116-117.

politique orientée vers les médias, qui consistent à entretenir une représentation favorable pour mobiliser un soutien électoral ou sondagier. Cet usage des médias se distingue ainsi d'autres usages possibles, comme la simple information du grand public (détachée de tout intérêt pour ses effets électoraux ou sociaux) ou le recours à des moyens de la communication étatique pour agir sur des problèmes sociaux (campagnes de prévention, etc.).

La pratique de l'accès ministériel aux médias est en effet indissociable d'un travail d'anticipation des prises de position des agents politiques concurrents. **Tournées vers la lutte politique, les prises de position ne font sens qu'en comparaison de celles, passées ou anticipées, des concurrents.** Il s'agit de se démarquer pour se valoriser. L'accès aux médias repose ainsi sur une activité de veille sur les concurrents. De nombreuses technologies de connaissance des prises de position médiatiques (revues de presse, synthèses…) et de coûteuses études d'opinion, telles celle synthétisée dans la note au Premier ministre reproduite ci-dessus, permettent ainsi une prophylaxie politique. L'enjeu est de maîtriser l'image publique du ministre. La représentation journalistique du ministre et de son action est en effet le produit de la confrontation des stratégies de présentation de soi développées par le ministre et son entourage et des prises de position concurrentes sur celui-ci. Cette préoccupation s'explique par les effets électoraux que les agents politiques prêtent à l'image médiatique. Dans cette logique, les sondages d'opinion ou les commentaires journalistiques, tenus pour une anticipation de la sanction électorale, fonctionnent comme une sanction politique potentielle. L'usage politique de l'accès aux médias se donne à voir dans la politisation de la communication orientée vers les médias des ministres. Le contrôle de celle-ci tend en effet à être monopolisé par les agents les plus politiques, c'est-à-dire les plus dépendants du jeu électoral : les ministres et leurs collaborateurs les plus proches.

Au total, l'usage politique ministériel de l'accès aux médias est *proactif*, c'est-à-dire qu'il tente de contrôler l'agenda journalistique, et pour ce faire de maîtriser la relation entre les sources d'informations ministérielles et les journalistes. Il est aussi *stratégique*, dans la mesure où il repose sur l'anticipation des effets des prises de position distinctives dans un espace de prises de position où s'expriment les concurrents politiques. Il est enfin *légitimateur* dans la mesure où il vise surtout à maximiser le crédit politique du ministre.

§4. La mise en scène des décisions : les annonces ministérielles

L'annonce des décisions ministérielles est l'un des types de prises de position politiques où l'on observe le plus distinctement ces règles du jeu politique orienté vers les médias. **De nombreuses décisions ministérielles sont en effet plus ou moins « annoncées », c'est-à-dire mises en scène pour être reprises dans les médias.** Dans le corpus du *Monde* (1995-2002), 83 décisions ont ainsi été recensées en matière d'action publique relatives à l'ESB, dont

42 sont explicitement imputées à des agents politiques de l'exécutif (Premier ministre, ministres ou président de la République). **Même si leurs logiques de production ne sont pas réductibles à leur seul usage dans la lutte politique orientée vers les médias, toutes ces décisions sont accompagnées d'un travail des communicateurs destiné à favoriser leur réception dans le champ journalistique.** Il s'agit de produire l'apparence (plus ou moins réelle) de leur correspondance aux « attentes » constituées par le champ journalistique. Ce résultat, qui apparaît publiquement comme une évidence, suppose en fait un travail de mise en forme des décisions annoncées en fonction des règles symboliques du champ journalistique (A.). Ce travail consiste aussi à prendre en compte les règles pratiques du champ journalistique, afin de maîtriser le processus d'énonciation et de diffusion des messages (B.).

A. Le travail symbolique de mise en scène des décisions ministérielles

Pour se départir de l'évidence avec laquelle sont parfois reçus les effets d'annonce des décisions publiques ministérielles, il est d'abord nécessaire d'esquisser une objectivation de leur fonctionnement symbolique. Celui-ci est indissociable de leur usage dans le cadre de stratégies d'accès aux médias (et donc de l'ajustement aux règles pratiques et symboliques du champ journalistique) mais aussi de leur usage de légitimation de l'action publique et des responsables politiques. **Annoncer une décision politique revient, par l'organisation d'un pseudo-événement ou par des pratiques plus classiques de « relations presse », à décrire, sous un jour favorable, le contenu des décisions, mais aussi à les symboliser et/ou incarner.** Il s'agit de mettre en scène le volontarisme politique du ministre et de valoriser sa capacité à agir sur les problèmes sociaux. Comme le note bien Arnaud Mercier, « *la "communication", c'est-à-dire la stratégie de présentation des décisions gouvernementales, est devenue un élément indispensable de l'action publique. Face à la complexité de la décision politico-administrative, et face à la difficulté d'évaluer l'impact réel de l'action politique sur la vie économique et sociale, il semble bien que la politique de "faire-savoir" soit devenue un complément indispensable de toute action, ce qui procure tout son sens.* »[166]

Ce travail symbolique repose sur deux figures principales. La première est **l'imputation (individualisée) au ministre de la responsabilité de la décision et des bénéfices qui en sont attendus.** Il s'agit ainsi de réduire la grande complexité des processus décisionnels pour la résumer à l'action et la volonté d'une seule personne, le ministre. Comme le note Christian Le Bart, « *le mythe de la décision politique renvoie à celui du héros, dont la volonté ferme, relayée par un pouvoir hors du commun (…), suffit à modifier le cours de l'histoire. L'élu est réputé pouvoir tout*

[166] Arnaud Mercier, *Le journal télévisé : politique de l'information et information politique*, Paris : Presses de Sciences Po, 1996, p. 117-118.

faire : seul compte alors ce qu'il va vouloir faire. »[167] Le ministre de l'Agriculture, Jean Glavany, l'avoue :

> *« Il ne faut pas voir de vanité dans la volonté du nouveau ministre de fixer quelques objectifs à son passage [à la tête du ministère]. C'est même une obligation qui s'impose à tout responsable politique. Autant un fonctionnaire peut limiter son action à la bonne marche de l'administration qu'il dirige, autant le politique élu doit ressentir l'obligation de modifier le cours des choses dans le sens des choix partagés avec une majorité d'électeurs.* »[168]

La communication autour de la décision ministérielle consiste ainsi à dresser le portrait du ministre en « décideur ». Elle orchestre une mise en scène de la personne du ministre, en le donnant physiquement à voir comme agissant en tant que décideur, lors de conférences de presse ou de visites sur « le terrain », et en usant d'une rhétorique de la première personne dans les communiqués de presse ou les discours publics. Cette mise en scène correspond aux catégories journalistiques de l'agir politique[169]. **La seconde figure travaillée par l'économie symbolique des annonces est celle de l'évidence de l'efficacité.** Réduisant d'une autre façon toute la complexité du processus décisionnel, la mesure est tenue pour réalisée dès qu'elle est énoncée, rendue publique. Sa mise en œuvre n'est pas considérée comme un enjeu, comme si elle relevait de l'évidence. Plus précisément, il semble que, quelle que soit la réussite de la mise en œuvre réelle de la mesure, l'annonce recèle une efficacité proprement symbolique qui tient plus à l'acte discursif lui-même (et ses usages sociaux par les journalistes) qu'à l'efficacité empirique de la mise en œuvre de la mesure annoncée. Pour reprendre les mots de Murray Edelman, les annonces sont « *des actions qui importent plus par leur aspect spectaculaire que par leur effet réel* »[170] car elles fonctionnent avant tout comme des prises de position dans l'espace politique orienté vers les médias. Pierre Bourdieu parle de « *l'inclination des hommes politiques, et en particulier des responsables gouvernementaux, [que les journalistes] encouragent, à mettre l'accent, avec les "effets d'annonce", sur les entreprises à court terme, au détriment des actions sans effet immédiatement visibles.* »[171] **Cela n'implique pas pour autant que ces mesures soient nécessairement dépourvues d'efficacité réelle.** Mais l'efficacité symbolique et l'efficacité pratique de ces mesures participent de deux ordres de grandeur distincts. **Les mesures ainsi mises en scène deviennent « emblématiques », au sens qu'Alexandre Siné donne à ce terme** :

---

[167] Christian Le Bart, « Le système des attributions causales dans le discours des candidats à l'élection présidentielle de 1988 », *Revue française de science politique*, 1990, Volume 40, Numéro 2, p. 224.
[168] Jean Glavany, *Politique folle*, *op. cit.*, p. 83-84.
[169] Voir encadré 1.4.
[170] Murray Edelman, *Pièces et règles du jeu politique*, Paris : Seuil (La couleur des idées), 1991, p. 58.
[171] Pierre Bourdieu, « La télévision, le journalisme et la politique », *Contre-feux*, Paris, Liber-Raisons d'agir, p. 82-83.

« On a préféré le qualificatif d'emblématique à celui de symbolique : les deux expriment l'idée d'efficacité performative au niveau des valeurs et de la rhétorique politique, mais le terme emblématique n'a pas la connotation malheureuse de symbolique qui sous-entend trop souvent l'absence d'effet matériel. On entend souvent qu'une mesure serait symbolique en lieu et place d'une mesure concrète. Pour nous, un budget emblématique est symboliquement efficace et, concrètement, une priorité à laquelle sont affectées des ressources. »[172]

Quelle que soit l'ampleur des changements réels qu'elles initient, ces décisions « emblématiques » sont faites pour être très visibles : **maniant des instruments d'action publique facilement perceptibles, elles symbolisent la prise en charge, voire la résolution, d'un problème qui figure à l'agenda journalistique (y compris lorsque cette mise à l'agenda est initiée par les pouvoirs publics)** ; elles sont aussi investies d'une valeur politique, c'est-à-dire qu'elles sont susceptibles d'être utilisées pour les luttes politiques. Elles donnent à voir le volontarisme des ministres, leur capacité à traiter un problème reconnu, et leur permettent donc de se distinguer sur un marché politique.

La préparation de l'annonce par Lionel Jospin de l'interdiction totale des farines animales, le 14 novembre 2000, illustre parfaitement cette logique. Si, sur le fond, la décision ne se réduit pas à une réponse au problème « médiatique », elle est très largement présentée comme telle. Contrairement à la double annonce du président de la République de l'interdiction des farines (25 octobre et 7 novembre 2000), la décision du Premier ministre s'articule à l'évaluation des risques faite par l'AFSSA (en mettant en place un moratoire sur l'utilisation des farines en attendant que l'AFSSA publie un avis) et ne se limite pas à la seule mesure d'interdiction des farines : parallèlement à cette mesure très visible, Lionel Jospin annonce la poursuite des mesures de retrait des tissus à risques, le renforcement des contrôles, l'extension du dépistage de l'ESB par les tests biologiques, la préparation de mesures de retrait de certains animaux de la chaîne alimentaire, le renforcement de la recherche et la mise en place de mesures d'accompagnement pour les filières bovines et avicoles. Mais **cette annonce est mise en forme en fonction des règles symboliques qui dominent alors dans le champ journalistique.** La prise en compte de celles-ci apparaît ainsi dans la construction intellectuelle du problème telle qu'en parle le Premier ministre devant la presse. Les schèmes causaux, le lexique, les valeurs cardinales qui structurent la construction journalistique du problème nourrissent les « éléments de langage » déployés par communiquer sur la décision. Par exemple, alors que la position du gouvernement s'écarte du maximalisme (en faveur de mesures radicales de santé publique), l'exposé du Premier ministre lie avec beaucoup d'insistance, dès le préambule, les mesures qui vont être énoncées à trois principes qui guideraient, seuls, l'action du gouvernement : « la primauté de la santé

[172] Alexandre Siné, *L'ordre budgétaire. L'économie politique des dépenses de l'État*, Paris : Économica, 2006, p. 148.

publique sur toute autre considération – quelle qu'en soit l'importance », « la transparence » et « le principe de précaution ». Le Premier ministre donne une visibilité particulière à la question de l'interdiction des farines (par le temps qu'il lui accorde ou la place qu'il lui attribue dans la hiérarchisation des mesures) alors qu'elle n'est sans doute pas plus importante, tant du point de vue de son coût financier que de son impact sur la situation sanitaire de l'ESB, que les autres mesures annoncées. Mais elle est centrale dans l'espace des prises de position politiques orientées vers les médias. Tout ce travail de mise en forme produit une impression de correspondance entre les mesures prises et les « attentes » médiatiques. **Cette prise en compte dans règles symboliques du champ journalistique ne se réduit toutefois pas à l'ajustement mécanique aux catégories de perception et de jugement que développe alors majoritairement le champ journalistique.** La prise de position du Premier ministre vise aussi à transformer la vision du problème de la « vache folle » qui domine alors dans la presse, à savoir une très forte dramatisation des enjeux sanitaires qui induit une injonction à la prise de décisions fondées sur une application radicale du principe de précaution. La forme même de l'annonce ministérielle cherche à s'opposer à cette représentation. La conférence de presse débute en effet par un exposé très long, structuré et technique du Premier ministre qui rappelle en détails les mesures déjà prises, dessine une évaluation nuancée du risque (beaucoup plus limité que l'impression qu'en donne la tonalité alarmiste des médias au cours des semaines qui précèdent) et dresse une liste de mesures ostensiblement présentées comme réfléchies et exhaustives. Cette stratégie de communication se manifeste par exemple par un des *soundbites* glissés dans le texte : Lionel Jospin souligne que le gouvernement, « qui a travaillé depuis 15 jours à arrêter un ensemble de mesures à la fois efficaces et techniquement possibles, je dirai efficaces parce que techniquement possibles », cette dernière proposition étant mise en gras dans le texte de l'intervention, sans doute pour qu'elle soit accentuée à l'oral et qu'elle retienne l'attention des journalistes auxquels le texte de l'intervention du Premier ministre est diffusé. La forme même de l'intervention s'appuie donc sur les règles dominantes de la représentation journalistique du problème de la « vache folle » à cette période, mais pour en prendre – partiellement – le contrepied et tenter de la modifier. L'objectif est de revenir à une représentation non « critique » du problème public et de l'action publique (au double sens de représentation du problème comme une « crise » et des politiques publiques comme objets de mise en cause). **La prise en compte des règles symboliques de la construction journalistique des problèmes publics dans la mise en forme des décisions ne se réduit pas à une simple reprise : elle peut aussi passer par un jeu sur ces règles pour tenter de le subvertir.**

Ces décisions emblématiques sont donc nettement différentes, et en particulier singulièrement plus complexes, que ce que l'on peut entendre couramment par l'expression

« décisions médiatiques », ou en anglais des *media-driven decisions*, c'est-à-dire des décisions faites (uniquement) pour répondre à un problème construit par les médias. **Malgré l'impression que peut donner une fréquentation assidue des journaux télévisés ou de la presse quotidienne, les décisions politiques ne sont que rarement faites pour (et donc « par ») les médias.** En d'autres termes, ces décisions ne se réduisent pas, la plupart du temps à des actions symboliques orientées vers les médias[173]. Il faut insister sur l'écart variable qui existe entre la mise en scène et la réalité administrative de la décision. Il est en effet exceptionnel qu'elles n'aient pour seule nécessité que de répondre sur le fond à la construction journalistique du problème dont elles traitent. C'est le travail de mise en forme qui accompagne la publicisation des décisions qui accentue cette vision médiacentrée des décisions. Les logiques de production d'une décision ministérielle et celles de l'élaboration de son annonce ne sont pas réductibles l'une à l'autre, même si les règles symboliques du champ journalistique sont plus ou moins intégrées à la décision : elles sont l'un des critères à prendre en compte. Par ailleurs, **cette prise en compte des catégories journalistiques dans les décisions publiques n'est pas une simple reprise de ces dernières : elle est sélective et stratégique.** Elle s'appuie sur certains schèmes et tente d'en modifier d'autres. Comme toute prise de position, elle suppose un jeu par rapport à l'espace des possibles en fonction duquel elle est produite. **Ce que l'on entend généralement par « décision médiatique », c'est-à-dire une décision simplement conçue pour faire un « coup médiatique » en allant dans le sens de la vision médiatique dominante, n'est donc qu'un cas particulier, exceptionnel, des activités de communication ministérielle et des activités décisionnelles où les enjeux politiques orientés vers les médias sont si déterminants que la conformation à la représentation journalistique du problème supplante tous les autres critères de décision.**

B. Les enjeux pratiques de la mise en scène des décisions ministérielles

Les annonces des décisions ministérielles soulèvent un second enjeu qui est souvent négligé dans l'acception commune des « décisions médiatiques » : les pratiques – invisibles du grand public – par lesquelles ces décisions sont matérialisées. Malgré leur apparente évidence, ces annonces n'ont rien d'improvisé. Elles sont préparées avec soin, tant sur le fond que sur la forme, pour maximiser leur impact dans le jeu politique orienté vers les médias, c'est-à-dire pour être visibles, apporter de la notoriété à leur « auteur » (*i.e.* au responsable politique auquel elle est imputée) et lui procurer un surplus de légitimité en lui imputant des décisions conformes aux attentes dominantes. **Un travail assez complexe**

[173] Philip Schlesinger parle ainsi de « symbolic media-oriented actions », c'est-à-dire d'actions faites pour être le support de stratégies d'accès aux medias. Philip Schlesinger, Howard Tumber, Graham Murdock, « The Media Politics of Crime and Criminal Justice », *The British Journal of Sociology*, Vol. 42, No. 3 (Sep., 1991), p. 401.

d'élaboration de la décision et de sa communication est fait en amont de l'annonce afin de maîtriser au mieux la coproduction de l'information sur ce sujet. Jean Charron décrit bien les enjeux de ce travail :

> *« Les politiciens, parce qu'ils constituent généralement les sources dans le processus d'information, ont souvent l'initiative du jeu et ont de ce fait une longueur d'avance sur les journalistes. En général, ils prennent le temps nécessaire pour élaborer leur stratégie de communication et confectionner leurs messages en conséquence. Cela est particulièrement vrai dans le cas des annonces officielles ; les messages sont alors produits, revus, corrigés et peaufinés longtemps à l'avance. L'argumentation a été développée avec soin et on a prévu les questions et les objections. Les informations techniques ont été assimilées, les documents d'information et de vulgarisation sont prêts, les communiqués résument l'information en soulignant les points forts de la nouvelle. Bref, le politicien a eu le loisir de s'aménager une position avantageuse. »*[174]

Sur un plan analytique, on peut distinguer trois niveaux de préparation de l'annonce, même si, dans la pratique, ces trois séries d'opérations et d'enjeux pratiques sont interdépendantes. **Un premier processus porte sur l'élaboration de la décision elle-même.** Il s'agit pour le cabinet et/ou les services administratifs du ministère d'instruire la mesure dans ses multiples dimensions : conception technique, juridique… Il revient en particulier au ministre, pour les décisions qu'il défend publiquement dans l'espace politique orienté vers les médias, de superviser le processus décisionnel, et notamment d'arbitrer entre un nombre limité d'options que lui prépare son cabinet (ou du moins de valider la solution qui lui est proposée)[175]. Ce travail préparatoire peut être initié de façon *ad hoc* ou non par le ministre. Ce dernier peut lancer un travail au sein du cabinet, notamment pour se saisir d'une opportunité ouverte dans l'espace politique orienté vers les médias en proposant une mesure en réponse à des attentes latentes ou formulées dans le champ journalistique. Il peut au contraire préempter un processus décisionnel déjà en cours dans les circuits administratifs et l'utiliser dans l'espace politique orienté vers les médias comme s'il en était l'auteur.

Un deuxième niveau de préparation des annonces de décisions ministérielles porte sur la stratégie de communication. Le travail porte ici sur le moment et sur le support médiatique de l'annonce. L'objectif est de maximiser l'impact dans le jeu politique orienté vers les médias, c'est-à-dire d'obtenir les reprises journalistiques les plus nombreuses possibles et de susciter les cadrages médiatiques les plus favorables possibles. Il s'agit donc de jouer sur les règles du champ journalistique pour contrôler au mieux la représentation de la décision, c'est-à-dire pour laisser le moins de marge de jeu possible aux journalistes dans leur traitement de l'annonce. La prise en compte des règles pratiques du champ

---

[174] Jean Charron, *La production de l'actualité*, *op. cit.*, p. 131-132.

[175] Ces processus décisionnels sont étudiés de façon plus détaillée dans la section suivante.

journalistique peut ainsi porter sur la temporalité de celui-ci. L'annonce des décisions peut ainsi jouer de l'urgence médiatique ou, au contraire, en attendant une période de creux où les reprises sont plus probables, en contrôlant la rareté et le calendrier des prises de position ministérielle pour en maximiser l'impact[176]. Pour construire une stratégie de communication, les communicateurs du ministre disposent de toutes les possibilités du répertoire d'actions orientées vers les médias décrit plus haut. En fonction de l'effet recherché (urgence, emphase, etc.) et de l'état du jeu politique orienté vers les médias (controverse vive, large consensus sur l'action publique à mener, concurrence entre deux ministres pour une même annonce, etc.), l'annonce des décisions peut être faite lors d'une conférence de presse ou d'une interview, elle peut prendre la forme d'un simple communiqué de presse ou d'un long discours lors du congrès d'une association professionnelle. Par exemple, l'annonce des décisions de Lionel Jospin le 14 novembre 2000 articule une déclaration très formelle en conférence de presse, à midi (le court délai avant les journaux télévisés de 13h permettant de s'assurer de reportages descriptifs et peu critiques sur le contenu de l'annonce) avec une intervention plus politisée lors de la séance des questions d'actualité à l'Assemblée nationale (décrite dans l'extrait du *Monde* ci-dessous), pour répondre plus explicitement aux critiques que l'opposition ne manque pas de formuler dans ses réactions à l'annonce en conférence de presse.

> Une heure et demie plus tard, M. Chirac s'invite encore dans l'enceinte du Palais-Bourbon. En réponse à une première question du député Verts, Yves Cochet qui s'inquiète des « substituts alimentaires » qui seront donnés aux animaux – « la France ne doit pas abandonner la peste farineuse pour le choléra des OGM », dit-il – M. Jospin renouvelle l'exercice de la conférence de presse, résumant le feuilleton « vache folle » depuis « trois semaines ». « Merci Chirac ! », crie Pierre Lellouche, sur les bancs du RPR. Le Premier ministre fait mine de ne pas entendre. Se saisissant d'une fiche, il décline le plan en « sept points » du gouvernement et indique qu' « il n'y a aucune raison d'importer, a priori, des organismes génétiquement modifiés ». « Il ne faut pas, dans ce domaine, proclamer mais agir dans des conditions de sécurité pour les Français, ajoute-t-il. Voilà les principes qui doivent guider un gouvernement, guider les décideurs lorsqu'ils sont responsables ». Les questions sur les farines se suivent. Le ministre de l'agriculture Jean Glavany, le secrétaire d'État à la consommation François Patriat, se relaient pour répondre. La tension monte d'un cran lorsqu'arrive le tour de Christian Jacob, le « monsieur agriculture » du RPR, proche de M. Chirac, qui déplore le manque d'« humilité » de M. Jospin. « Admettez simplement que Jacques Chirac avait raison ! », lance-t-il. (…)
> À gauche, on se serre les coudes. On oppose le président, qui « n'a que la parole », au Premier ministre « qui agit dans la durée ». « Chirac joue au flipper. Il va faire tilt tellement il a secoué la machine », se moque le premier secrétaire du PS, François Hollande. Jean Glavany s'attarde dans les couloirs pour marteler le message : « Lionel Jospin a fait son travail méthodologiquement, collectivement, sérieusement. Les Français comprendront tout seul que c'était du travail qui devait prendre un peu de temps. »

[176] Le plan de communication du Premier ministre reproduit dans l'encadré 4.5. offre un bon exemple de cet ajustement formel de l'annonce ministérielle (sur la politique budgétaire du gouvernement) à la temporalité médiatique.

Plus prosaïquement, ce jeu sur les règles pratiques des journalistes pour faciliter une reprise favorable de l'annonce passe aussi par un travail plus classique de relations presse : production de dossiers de presse, envoi d'invitations à une conférence de presse, organisation matérielle d'une visite, etc. Ainsi, à l'occasion de l'annonce gouvernementale du 14 novembre 2000, il semble qu'un dossier de presse ait été envoyé aux journalistes du *Monde* quelques heures avant la conférence de presse, prévue à midi, afin que le journal du soir, dont la hiérarchie de l'information a un certain poids dans le champ journalistique, puisse rendre compte en détails de la prise de position du Premier ministre, malgré son « bouclage » en fin de matinée[177]. Ce type d'attention particulière – déjeuner avec le ministre, réunion de travail particulière avec quelques conseillers, envoi de texte en exclusivité… – à l'égard d'un cercle restreint de journalistes (en général ceux des médias considérés comme les plus influents) fait partie des pratiques déployées par s'assurer d'une reprise journalistique favorable de l'annonce ministérielle. Comme le note ce journaliste de l'AFP, « *ces attentions soudaines à notre égard sont quasiment toujours motivées par l'imminence d'une initiative importante du ministère (projet de loi, mesure d'envergure, etc.) qui nous est exposée dans les détails de façon à ce que nous la couvrions au mieux.* »[178]

Enfin, une troisième série d'opérations concourt à la préparation des opérations ministérielles pour maximiser leur impact médiatique. Il s'agit du travail de mise en forme de celles-ci, qui est aussi, indissociablement, un travail de mise en sens. Ce travail symbolique ne se résume pas à l'analyse interne qui en a été proposée précédemment ; il renvoie aussi à des pratiques qu'il faut décrire ici. Il s'agit d'abord d'un travail sur le langage, mais aussi sur les images (incarnation par le ministre, décor de l'annonce, mise à disposition d'illustrations, etc.). Une partie importante de ce processus concerne l'élaboration des éléments de langage qui sont déclinés dans les discours, les communiqués de presse ou les interviews. Élaborés par le cabinet du ministre, en particulier par son « écrivant », en lien avec les conseillers thématiques concernés et le conseiller pour la communication, ils sont distribués à l'ensemble des membres du gouvernement impliqués dans cette politique publique, mais aussi aux parlementaires de la majorité afin de s'assurer que les « réactions »

---

[177] Un article du *Monde* daté du 15 novembre, c'est-à-dire celui paru le 14 novembre en début d'après-midi, décrit de façon détaillée le contenu du plan annoncé ce même jour par Lionel Jospin. L'usage de l'imparfait (« Telles sont les principales mesures que Lionel Jospin devait annoncer, mardi 14 novembre, au cours d'une conférence de presse en milieu de journée ») laisse entendre que l'événement relaté n'a pas encore eu lieu. La présence de plusieurs citations du Premier ministre laisse voir que les journalistes du Monde ont eu accès, en avant première, au texte du discours de Lionel Jospin. Jean-Yves Nau et Pascale Robert-Diard, « M. Jospin décrète la "suspension temporaire et générale" des farines animales », *Le Monde*, 15 novembre 2000, p. 8.

[178] Dominique Marine, « Le "on" et le "off" ou les fausses confidences », *op. cit.*, p. 240.

faites à l'annonce ministérielle ne dévient pas de la ligne de communication gouvernementale. Cette mise en sens des décisions s'appuie aussi sur un travail de formalisation, destiné à les rendre plus facilement appréhendables par les journalistes, notamment en les simplifiant. Les décisions sont ainsi décrites comme des « plans », qui permettent de mettre sous une même étiquette (« plan de lutte contre l'extension de la maladie de la vache folle »), voire sous le même slogan, un ensemble hétérogène de mesures parfois si techniques qu'elles ne font pas sens pour un public de non-spécialistes. Elles sont structurées en quelques points qui peuvent former l'architecture des reportages journalistiques. Lionel Jospin annonce ainsi sept séries de mesures ; le plan en sept points de son discours est repris dans le communiqué de presse mis en ligne après la conférence de presse ; et cette liste de mesures est souvent reproduite dans les articles de presse rendant compte de cette annonce. Tout ce travail de mise en forme est une production collective. La division du travail de préparation du discours introductif à la conférence de presse du 14 novembre 2000 en offre un bon exemple. Les archives d'un des conseillers du Premier ministre[179] contiennent notamment une note de l'AFSSA datée du 13 novembre 2000, intitulée « La sécurité des produits d'origine bovine » et adressée aux ministres concernés[180], quelques notes manuscrites (non datées) qui semblent avoir été prises lors d'une réunion préparatoire, un fax (daté du 13 novembre à 17h53) provenant de la direction générale de l'AFSSA dans lequel est résumé dans un style très simple (presque oral), sans doute conçu pour être facilement repris par les journalistes, les principaux arguments de l'Agence fondant la position gouvernementale, ainsi qu'un courriel intitulé « Éléments "techniques" pour l'intervention du Premier ministre » adressé par Dominique Marcel (directeur-adjoint du cabinet de Lionel Jospin depuis le mois de juin, après avoir été le directeur de cabinet de Martine Aubry) à Aquilino Morelle (« écrivant » de Lionel Jospin) et à Philippe Mauguin (conseiller pour les questions agricoles) le 13 novembre à 11h. Ces éléments ont pu servir de base au discours rédigé par ces deux derniers conseillers. Une première version du discours a ensuite été mise en circulation au sein du cabinet. Des fragments du discours comportant des corrections sont envoyées par le conseiller pour les questions agricoles à l'écrivant en fin d'après-midi. Une version arrêtée à 19 est imprimée pour une réunion chez le Premier ministre. Une autre version datée du 14 novembre à 11h, soit une heure avant la conférence de presse, porte les corrections d'Olivier Lyon-Caen (le conseiller du Premier ministre pour les questions de santé publique). Enfin, une version datée du 14 novembre à 14h49 comporte quelques annotations au stylo : il s'agit vraisemblablement de la version qui a été prononcée

[179] Archives nationales, 0020030473 art 15.

[180] Le ministre de l'Agriculture et de la Pêche, la secrétaire d'État à la Santé et aux Handicapés, et le secrétaire d'État aux Petites et Moyennes Entreprises, au Commerce, à l'Artisanat et à la Consommation.

par le Premier ministre, avec ses propres corrections de dernière minute. On le voit, cette mise en forme de l'annonce ministérielle implique à des titres divers la plupart des conseillers du cabinet.

La participation des agents politiques de l'exécutif au jeu politique orienté vers les médias peut d'abord être décrite par les pratiques sur lesquelles elle repose. Les prises de position des ministres, notamment les décisions qu'ils annoncent, tentent d'accéder aux médias par l'usage de techniques classiques de « relations presse » (communiqués et conférences de presse, interviews) ou par l'organisation de pseudo-événements par lesquels les ministres. La division du travail ministériel de production de ces prises de position permet d'en comprendre les logiques, au-delà de leur simple description. Elle associe des rôles directement liés à la communication (conseiller en communication, « écrivants », attachés de presse) et des rôles plus politiques (conseillers thématiques, directeur de cabinet et ministre lui-même). Ces derniers apparaissent ainsi enrôlés dans les enjeux de communication. Ainsi organisée, la production des prises de position – et notamment des décisions – « médiatiques » est « proactive » (pour maîtriser l'agenda médiatique), stratégique et légitimatrice : elle vise, par le déploiement d'un ensemble d'activités symboliques, à « gérer » de façon stratégique les représentations médiatiques de l'action publique des ministres pour s'assurer du soutien de « l'opinion publique ». Ces propriétés permettent de caractériser les formes que prend, pour les responsables de l'exécutif, le jeu politique lorsqu'il est orienté vers les médias, c'est-à-dire le *nomos* du sous-champ politique national dans la configuration où se réalise l'emprise du journalisme.

SECTION 2. LA FABRIQUE DES DÉCISIONS MINISTÉRIELLES SOUS L'EMPRISE DU JOURNALISME

Après avoir mis en évidence les logiques du jeu politique orienté vers les médias du point de vue des ministres, il est maintenant possible d'examiner comment les pratiques décisionnelles ministérielles peuvent être « contaminées » par ces règles. Les stratégies d'accès aux médias ne sont en effet pas confinées aux seuls agents et aux seules activités de la communication politique ministérielle ; les agents et les activités politiques concourant à la production des décisions peuvent aussi être enrôlés dans des activités de communication tournées vers les médias. **C'est par la subversion des processus de décision qui résulte de leur usage dans le jeu politique orienté vers les médias que se réalise l'emprise du journalisme sur l'action publique.**

L'objet de cette deuxième section est de mettre au jour les interstices des processus décisionnels par lesquels s'engouffrent les logiques du *spin doctoring* décrites dans la

première section de ce chapitre. **Il s'agit de restituer comment, dans la logique de la pratique la plus ordinaire en cabinet ministériel, les activités politiques participent d'un double fonctionnement : les prises de décision qui y sont produites procèdent à la fois d'une logique spécifique d'une politique publique (*i.e.* une logique *problem-solving*) et de logiques de représentation politique.** Les activités de représentation portent sur plusieurs marchés où les façons de se légitimer sont relativement spécifiques : le marché électoral bien sûr, mais aussi celui des pairs et concurrents (le sous-champ politique national), celui constitué par des agents ou des groupes directement concernés par la politique publique ou encore celui que constituent les sanctions « médiatiques » sur les décisions publiques (*i.e.* la configuration politique orientée vers les médias). C'est bien entendu sur la prise en compte des logiques spécifiques de ce dernier marché dans les fabriques des décisions ministérielles que s'attarde cette section. L'objectif est de restituer les mécanismes sociaux par lesquels les critères « médiatiques » sont intégrés dans le processus décisionnel, et comment ils supplantent d'autres critères (vétérinaires, diplomatiques, économiques…). Pour ce faire, un détour par la sociologie du *policy-making* ministériel est nécessaire. Celle-ci commence avec quelques éléments généraux de contextualisation, par rapport aux institutions du sous-champ politique national, des activités décisionnelles des cabinets ministériels. En rappelant la domination *tendancielle* de ces derniers sur d'autres institutions politiques décisionnelles, on cherche à créditer l'hypothèse centrale selon laquelle les agents les plus exposés aux règles du jeu politique orienté vers les médias sont aussi les plus influents dans les processus de production des politiques publiques (§1). Puis une description plus fine des pratiques de fabrique des décisions dans l'entourage des ministres, à savoir un travail d'arbitrage entre des options produites collectivement, permet de mettre en évidence les points d'appui de l'emprise du journalisme sur celles-ci (§2). Il est alors possible de montrer comment ces opérations décisionnelles d'élaboration d'options et d'arbitrages entre celles-ci sont sous-tendues par des logiques hétérogènes, que ce soient les nécessités inhérentes à la gestion technique du problème public ou les considérations hétéronomes liées, notamment, au jeu politique orienté vers les médias. En fonction des critères dominants dans ces opérations, les décisions prises sont « médiatiques » ou non. Ainsi, en restituant l'importance relative qui est prêtée dans la pratique aux sanctions médiatiques par les divers agents intervenant sur le processus décisionnel, on se donne les moyens de comprendre leur poids dans l'économie ministérielle de la production des politiques publiques (§3).

§1. La domination des institutions de l'exécutif dans les interactions politiques décisionnelles

Pour commencer la mise en évidence des points d'appui des logiques orientées vers les médias dans la contribution des agents politiques des ministères à la production des

politiques publiques, il est nécessaire de **resituer les opérations décisionnelles des cabinets ministériels dans l'ensemble des processus politiques de fabrication des politiques publiques.** Au-delà de la nécessaire prise en compte des divers groupes sociaux intervenant dans la production des politiques publiques[181], la diversité des seuls agents politiques qui interviennent dans la production des politiques publiques et la complexité de leurs interactions rend la tâche difficile. Si l'on s'en tient au seul espace social qu'est l'État, les modes de fonctionnement et les contributions à l'action publique varient beaucoup entre les diverses institutions politiques (ministères, assemblées) et entre les institutions administratives. Il est difficile de décrire avec précision la division du travail politique de production des politiques publiques et il est plus délicat encore de mettre au jour les hiérarchies qui le structurent. Les rapports de domination qui sous-tendent les transactions par lesquelles sont produites les politiques publiques sont particulièrement difficiles à démêler.

On peut toutefois esquisser, avec Pierre Muller, une description schématique des hiérarchies de la partie politique du « *milieu décisionnel central* »[182]. Les agents du « *premier cercle* » de la décision, le président de la République et le Premier ministre principalement, mais aussi le ministre des Finances, ont, par leur dimension transversale, une capacité à intervenir sur toutes les décisions considérées comme importantes. C'est aussi dans ce premier cercle que les logiques propres de l'action publique (les « *exigences de la régulation* »[183]) sont le plus souvent mêlées à celles de la compétition politique. Les administrations sectorielles composent le « *second cercle* » décisionnel : leur pouvoir est limité à leur secteur de compétence et elles sont soumises aux arbitrages des institutions politiques plus généralistes du premier cercle. Enfin, le Parlement et certains organes juridictionnels (Conseil constitutionnel, Conseil d'État, Cour de comptes), formant les institutions du « *quatrième cercle* »[184], peuvent intervenir, de façon plus marginale ou ponctuelle, dans les processus décisionnels. Ces grandes tendances ne s'observent jamais telles quelles dans la réalité. Comme le dit Pierre Muller, « *tout va dépendre de la configuration qui, dans chaque cas, va remodeler le milieu décisionnel central* »[185]. Il reste que, d'une façon générale, c'est sans doute cette hiérarchie qui s'observe avec le plus de régularité.

---

[181] Cette problématique est bien illustrée, par exemple, par les théories de la gouvernance ou celle des réseaux d'action publique.

[182] Pierre Muller, *Les politiques publiques*, Paris : PUF (Que sais-je ?), 2009 (1990), p. 39

[183] *Ibid.*, p. 40.

[184] Le « troisième cercle » ne concerne pas directement l'objet de la thèse ; il s'agit des agents extérieurs à l'État : syndicats, organisations professionnelles ou patronales, associations, etc.

[185] *Ibid.*, p. 41.

Dans le cadre de l'étude de l'emprise du journalisme sur les institutions de l'action publique, c'est plus précisément la capacité d'une institution à faire peser ses logiques spécifiques sur les activités décisionnelles des autres qui intéresse. Ici encore, les constats généraux sont à prendre avec prudence car, par-delà la domination d'une institution sur les autres, il subsiste dans ces institutions des ordres locaux relativement autonomes. Ces logiques d'action spécifiques sont, selon les conjonctures, plus ou moins déterminantes sur la fabrique des politiques publiques. Pour le dire plus clairement, **si le gouvernement (dans son ensemble) tend à dominer le processus de production des politiques publiques, le Parlement et les administrations conservent un mode de fonctionnement, des routines et des hiérarchies relativement spécifiques. Cela n'empêche pas que ces deux institutions soient structurellement dominées par les ministres et leur entourage** : ceux-ci contrôlent en partie leur contribution à la production des politiques publiques, en particulier en concourant à définir leurs agendas et leurs façons de prendre en charge les problèmes publics[186]. **À l'inverse, les ministres conservent une forte autonomie par rapport aux instances qui sont censées exercer sur eux une forme de contrôle, notamment les assemblées parlementaires et les partis politiques.** Cela tient en partie aux transformations structurelles du champ politique depuis les années 1960. Dans l'état actuel du jeu politique, les ministres disposent de ressources nécessaires pour dominer ces institutions. « *Chefs de partis contrôlant les ressources collectives, les dirigeants de l'exécutif sont le plus souvent en mesure d'imposer leur volonté aux membres de leur majorité parlementaire. Devenus plus dépendants à l'égard de leur parti, du fait de la tendance à l'unification des marchés, de l'intensification de la compétition, de la personnification des clivages, des transformations des critères de vote des électeurs, de la rationalisation et de la collectivisation des pratiques politiques, les parlementaires sont davantage prédisposés à en respecter les disciplines.* »[187] Occupés par les agents les mieux dotés des capitaux efficients dans l'état actuel du sous-champ politique national, les postes ministériels sont des positions de pouvoir conférant à leurs titulaires la capacité d'agir de façon autonome. Cela n'exclut pas en principe que d'autres institutions du champ politique aient un pouvoir de contrôle sur les productions de l'institution ministérielle. Mais, le plus souvent, ce pouvoir est marginal.

Cette domination des institutions et des agents de l'exécutif dans les processus de production des politiques publiques s'objective (imparfaitement) dans la distribution de l'imputation de la responsabilité des décisions publiques. Ainsi, dans le cadre de la gestion

---

[186] Sur les modalités du contrôle ministériel des assemblées, voir chapitre 5. Et sur les modalités du contrôle ministériel des administrations, voir chapitre 7.

[187] Daniel Gaxie, « Les fondements de l'autorité présidentielle. Transformations structurelles et consolidation de l'institution », *in* Bernard Lacroix et Jacques Lagroye (dir.), *Le président de la République. Usages et genèses d'une institution*, Paris : Presses de la FNSP, 1992, p. 371.

politico-administrative de l'ESB, le nom du signataire des textes (lois, décrets, arrêtés, circulaires et avis) instituant des éléments de politiques publiques renseigne sur le niveau hiérarchique auquel est prise la décision (tableau 4.2.).

Tableau 4.2. Distribution des textes relatifs à l'ESB en fonction du statut du signataire[188]

Statut du signataire	Total (1989-2001)	1989-1996	« Crise » de 1996 (mars-déc. 1996)	1997-sept 2000	« Crise » 2000 (nov.-déc. 2000)	2001
Donnée manquante	10,7	28,6	10	0	14,3	7,7
Chef de service administratif	15,5	14,3	10	7,1	0	23,1
Directeur d'administration centrale	27,4	21,4	10	28,6	0	38,5
Responsable administratif	*42,9*	*35,7*	*20*	*35,7*	*0*	*61,5*
Ministre	38,1	21,4	60	64,3	71,4	23,1
Premier ministre	7,1	14,3	0	0	14,3	7,7
président de la République	1,2	0	10	0	0	0
Responsable politique	*46,4*	*35,7*	*70*	*64,3*	*85,7*	*30,8*
Total	**100 (n=84)**	**100 (n=14)**	**100 (n=10)**	**100 (n=14)**	**100 (n=7)**	**100 (n=39)**

Il faut d'abord noter que, parmi les mesures recensées ici, seules deux lois font intervenir d'autres acteurs que les ministères : la loi n° 96-1139 du 27 décembre 1997 relative à la collecte et à l'élimination des cadavres d'animaux et des déchets d'abattoirs et la loi n° 98-535 du 1er juillet 1998 relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme. Les auteurs du rapport parlementaire sur « la transparence et sécurité de la filière alimentaire française » observent ainsi une « mise à l'écart du législateur » sur les politiques alimentaires[189]. **Au sein du sous-champ politique national, ce sont les institutions de l'exécutif qui dominent la production des politiques publiques de l'ESB**.

La division du travail, au sein de l'exécutif, entre les cabinets ministériels et les services administratifs semble plus variable. **Dans les périodes routinières, une partie importante des textes est signée par des responsables administratifs**, qu'il s'agisse (le plus souvent) de

[188] Le recensement des mesures analysées dans ce tableau s'appuie sur la « liste des principaux textes réglementaires et législatifs concernant l'ESB parus depuis juillet 1989 » établie par les vétérinaires auteurs du site http://www.liste-hygiene.org/veilleesb.htm (consultation 26 septembre 2004). Des informations complémentaires sont tirées du document Pierre-Benoît Joly, Yves Le Pape et *al.*, *BSE and the France national action system*, INRA, 1999, 56 p. Au total, 84 textes émanant d'institutions françaises ont été recensés (les textes européens ont été laissés de côté), et le (ou les) signataire(s) de 75 d'entre eux ont pu être identifiés.

[189] « L'article pivot du Code [de la Consommation], le « R.112-1 », n'a aucune base législative : en effet, les articles de la partie législative, qui, dans un louable souci de rationalité suivent la même numérotation que la partie réglementaire, passent directement de l'article L. 111-1 à l'article L. 113-1, faisant ainsi l'économie du L.112-1 qui eut permis au législateur de dire timidement son mot. » Félix Leyzour et Daniel Chevallier, *Transparence et sécurité de la filière alimentaire française : bilan et propositions*, Commission d'enquête de l'Assemblée nationale, 29 mars 2000, p. 34.

directeurs généraux d'administration centrale, et même parfois (en cas d'empêchement des directeurs notamment) de leurs adjoints ou d'autres chefs de services. Il est alors raisonnable de penser que, dans ce contexte, les plupart des mesures sont élaborées par les services des administrations centrales (DGAL et DGCCRF principalement) et que certaines seulement « remontent » au cabinet pour y être validées. Ainsi, avant la « crise » de mars 1996, plus d'un tiers des mesures relatives à la gestion de l'ESB est pris au niveau des services[190]. La proportion est la même pour la période entre les deux « crises » de 1996 et 2000. Mais c'est surtout dans l'année qui suit la « crise » de novembre 2000 que la gestion administrative du problème de la « vache folle » est la plus évidente puisque les responsables administratifs signent plus de 60% des textes relatifs à l'ESB.

À l'inverse, lors des « crises » de 1996 et 2000, les mesures sont généralement signées des ministres eux-mêmes, ce qui indique qu'elles ont été validées par le ministre ou ses conseillers. Lors de ces quelques semaines, le travail des agents administratifs est strictement surveillé par les membres des cabinets ministériels. Dans ces périodes de forte médiatisation du problème de l'ESB, les politiques publiques qui y sont relatives sont en effet souvent annoncées et assumées publiquement, et donc contrôlées directement par les ministres et/ou leurs entourages.

L'indicateur construit ici est certes imprécis pour mesurer l'investissement des ministres (ou des conseillers ayant la délégation de signature) dans la production des mesures, mais il donne tout de même à voir *a minima* leur travail de supervision des dossiers. Il laisse ainsi observer que les agents politiques de l'exécutif dominent les processus de production des politiques publiques relatifs à l'ESB. **Il est nécessaire de formuler ici ce constat pour l'articuler, par la suite, à l'examen du degré d'autonomie de ces agents par rapport au jeu politique orienté vers les médias afin d'examiner dans quelle mesure ils sont un vecteur de l'emprise du journalisme sur l'action publique.**

§2. La contribution des cabinets ministériels à la production des décisions publiques : un processus d'arbitrage

Après avoir situé les cabinets ministériels par rapport aux autres institutions intervenant dans le processus de production des politiques publiques, il est maintenant nécessaire d'en décrire la division interne du travail[191]. L'objectif est de montrer comment s'y fabrique la

---

[190] Cette proportion s'accroît même si l'on retient un niveau d'analyse plus fin en considérant que certaines des mesures prises en 1990 et signées par le ministre de l'Agriculture ou le Premier ministre relèvent davantage des logiques d'une conjoncture critique que de celles d'une période routinière. La part des mesures politiques en période de routine diminue encore.

[191] Cette question reste relativement peu abordée dans la littérature scientifique, si l'on exception l'article déjà ancien de Françoise Dreyfus, « Les cabinets ministériels : du politique à la gestion administrative », *in* Pierre

« décision » et donc d'examiner la place que ces activités laissent (ou non) aux enjeux et règles orientées vers les médias. Pour le dire vite, il semble que **la contribution des ministres à la production des politiques publiques prend la forme d'interventions exceptionnelles, en comparaison de la masse des problèmes publics pris en charge par les pouvoirs publics**. Ces interventions renvoient à deux aspects, indissociables, du rôle de ministre : **un rôle d'arbitrage, c'est-à-dire la supervision et le contrôle final d'un processus décisionnel largement délégué**, et **un rôle de communication, qui consiste à endosser la responsabilité des décisions et à travailler à leur légitimation publique**. Après avoir étudié cette dernière partie du rôle de ministre dans la section précédente, c'est au premier aspect, qui touche directement à la production des politiques publiques, que l'on s'intéresse maintenant. Pour ce faire, il faut d'abord situer l'intervention des ministres dans l'ensemble du processus décisionnel au sein du cabinet, en montrant la correspondance entre la hiérarchie des problèmes et la hiérarchie des postes : les ministres, et leurs conseillers, n'interviennent que sur des problèmes sélectionnés comme étant les plus importants et largement mis en forme (A.). Puis, une sociologie des rôles de conseillers et de ministres, au regard des activités de fabrique des décisions politiques, permet de mettre en évidence les formes de leur intervention dans la production des politiques publiques (B.).

A. Des questions « sur-sélectionnées »

L'investissement des divers membres d'un cabinet ministériels (ministres, directeur de cabinet ou simples conseillers) dans la production d'une décision publique dépend de l'importance accordée au problème que la politique publique prend en charge. **Le cabinet n'a en effet à connaître que de certaines décisions ministérielles : celles qui sont perçues par ces agents politiques (et selon leurs catégories d'entendement) comme les plus importantes, c'est-à-dire les plus « politiques ».**

> *« Dans le cadre retenu ici, celui des relations de travail, qui sont tout uniment des rapports de force, entre dirigeants politiques et dirigeants administratifs au sein de l'appareil central d'État, l'observation de terrain conduit à ce constat phénoménologique simple qu'est "administratif" ou "technique" ce dont les "services", plus exactement les hauts fonctionnaires des directions d'administration centrale des ministères s'occupent eux-mêmes de bout en bout, et "politique"*

Birnbaum (dir.), *Les élites socialises au pouvoir. 1981-1985*, Paris : PUF, 1985, p. 87-104, et la courte synthèse réalisée par Jean-Michel Eymeri, « Les cabinets ministériels », *Regards sur l'actualité*, n° 339, 2008, p. 63-74. Si la sociologie des organisations a beaucoup travaillé à resituer les ministres dans des systèmes d'action plus vastes, il y a peu d'informations sur l'espace plus microsociologique qu'est un cabinet ministériel du point de vue de la division du travail. Les rares travaux qui prennent les cabinets ministériels pour objet principal, le plus souvent dans une perspective sociographique, ne traitent pas des processus décisionnels. C'est le cas notamment de l'article de Pierre Mathiot et Frédéric Sawicki, « Les membres des cabinets ministériels socialistes en France (1981-1993) : recrutement et reconversion », *Revue française de science politique*, 1999, 49 (1) et (2), p. 3-30 et p. 231-264.

ce dont les ministres et leurs cabinets s'occupent seuls ou, le plus souvent, en interaction avec lesdits services. »[192]

La hiérarchie des problèmes suit celle des instances qui les prennent en charge : un cabinet ministériel n'intervient que sur les dossiers jugés prioritaires et laisse aux services administratifs du ministère le soin de gérer les problèmes secondaires, de même seuls les problèmes les plus préoccupants seront abordés en « interministériel », c'est-à-dire avec l'aval ou l'arbitrage de Matignon et parfois même de l'Élysée, tandis que les dossiers moins importants restent du ressort du cabinet d'un ministre sectoriel. **Lorsqu'une question est saisie par un cabinet ministériel, ou *a fortiori* lorsqu'elle passe à l'interministériel, elle a déjà été instruite par les services administratifs du ministère** (du moins pour les décisions qui ne relèvent pas de l'initiative exclusive du cabinet). **Ce faisant, la réflexion sur cette question a déjà subi un profond travail de cadrage, de limitation et de censure des possibles.** Les cabinets ministériels n'instruisent pas seuls les décisions publiques, ils s'appuient sur les services administratifs, mieux dotés en ressources, notamment en expertise, pour ce faire. Ainsi, les membres des cabinets n'arbitrent que sur des questions formulées par les services. En effet, à mesure que l'on progresse dans la hiérarchie des instances décisionnelles, la formulation des questions devient plus générale et plus politique. **Les problèmes deviennent plus simples, ils ne sont pensés qu'à l'aune de l'arbitrage qu'il faut produire.** Un chef de service de la direction générale de la Santé note ainsi :

> À Matignon, la question s'est rétrécie, on vient discuter d'une question. "Faut-il ou non interdire les iléons ? Et si on les interdit, on les interdit quand ? Et on les interdit comment ? Et quelles sont les mesures d'accompagnement ? Et surtout que fait-on des iléons ?"
>
> **(H, ss-dir., DGS, MISP)**

Les ministres ou leurs conseillers ne participent qu'en bout de course au processus décisionnel. Les questions à aborder sont déjà largement travaillées, mises en forme et réduites à leurs enjeux les moins techniques. Les travaux exploratoires de préparation des décisions, c'est-à-dire l'examen des problèmes les plus spécifiques pour faire émerger des solutions, échappent aux agents politiques ministériels. **Ces derniers sont amenés à choisir entre des options déjà constituées.**

Cette hiérarchisation des problèmes entre services et cabinet se prolonge au sein du cabinet. Le ministre n'intervient pas en personne sur tous les dossiers ; il ne contribue personnellement qu'aux dossiers les plus importants. Ainsi, le travail des conseillers du cabinet ministériel est sous-tendu par une préoccupation constante : jusqu'où faut-il faire

[192] Jean-Michel Eymeri, « Frontière ou marches ? De la contribution de la haute administration à la production du politique », *in* Jacques Lagroye (dir.), *La politisation*, Paris : Belin (Socio-histoires), 2003, p. 49.

remonter un dossier ? Le directeur de cabinet de Lionel Jospin, alors Premier ministre, décrit bien cette contrainte :

> *« Le plus délicat dans une tâche de cabinet, et qui incombe aussi bien au conseiller qui a présidé une réunion interministérielle qu'au directeur et au directeur adjoint du cabinet à qui le conseiller en réfère, est de déterminer si une question peut être réglée à son niveau, ce qui suppose en toute hypothèse qu'aucun ministre n'en appelle personnellement au Premier ministre, si elle doit faire l'objet d'une information valant confirmation auprès de celui-ci, ou si elle doit lui être personnellement soumise en ses éléments essentiels.* »[193]

De fait, le ministre n'intervient directement que sur une petite partie des problèmes pris en charge par son cabinet. La signature du ministre étant déléguée à ses conseillers et aux directeurs d'administration centrale, une large part des décisions prises au nom du ministre sont en fait supervisées par son entourage[194]. Bien qu'elle ne corresponde guère à l'image (qui est presque une contrainte du rôle ministériel) du volontarisme politique du responsable politique auquel la responsabilité de toutes décisions peut être imputée, cette division du travail est absolument nécessaire au fonctionnement du cabinet ministériel. Comme l'affirme Jean Glavany, « *pour en revenir aux urgences qui s'imposent à tout nouveau ministre : l'un de ses premiers actes est de donner des délégations de signature, c'est-à-dire de désigner les personnes qui seront autorisées à signer en votre nom.* »[195] Ainsi, **la signature des textes qui font les politiques publiques peut revenir à plusieurs agents. En fonction de l'importance accordée aux dossiers, ceux-ci remontent plus ou moins haut dans la hiérarchie entre les conseillers, le directeur de cabinet (et le directeur adjoint) puis le ministre, voire le Premier ministre.** On observe aussi, dans les archives, une modulation des types de sollicitation du ministre : celle-

---

[193] Olivier Schrameck, *Matignon rive gauche*, *op. cit.*, p. 39.

[194] L'anecdote relatée ci-dessous par l'ancien directeur de cabinet du secrétaire d'État à la Santé le montre par l'absurde : « Pendant les premières semaines, le tandem que je constitue avec Bernard Kouchner peine à trouver ses marques. Nous nous connaissons encore peu et nous subissons les effets d'une confiance insuffisamment établie. Un matin, le ministre entre dans mon bureau et me reproche assez vertement une décision prise par le ministère. Il a été alerté par un interlocuteur mécontent du choix fait, sans doute au niveau d'une direction ou d'une sous-direction. Immédiatement, le cabinet évoque le dossier, réexamine la situation avec le ministre et donne une suite, dont je ne saurais dire si finalement elle confirmait ou infirmait la position prise au vu d'un premier examen par l'administration.
Mais j'avoue avoir été déstabilisé par le malentendu. Je me suis demandé le soir si je pouvais conserver mes fonctions alors que je n'étais pas parvenu à convaincre Bernard Kouchner que le cabinet ne faisait pas écran avec les directions et que je ne cherchais pas à m'accaparer je ne sais quelles bribes de pouvoir technocratique.
Après une courte nuit de réflexion, je demande aux membres du cabinet de faire remonter tous les parapheurs reçus. Je n'en arrête aucun à mon niveau et le soir, au retour d'un déplacement, le ministre trouve sur sa table de courrier, des dizaines de piles de parapheurs dont certaines atteignent le plafond ! Bernard Kouchner se précipite dans mon bureau, et, dans un vaste éclat de rire, me dit « OK, dorénavant tu ne me feras passer que ce qui te semble le mériter ! ». Depuis cette date, je crois pouvoir dire que malgré les erreurs que j'ai pu commettre et les désaccords que nous avons pu avoir, la question de confiance ne s'est plus posée. » Didier Tabuteau, *Les contes de Ségur: les coulisses de la politique de santé, 1988-2006*, Paris : p. 12-13.

[195] Jean Glavany, *Politique folle*, *op. cit.*, p. 85.

ci peut aller d'une information simple, par exemple la validation d'une note paraphée d'un « OK » ou une discussion informelle, à une demande plus formelle d'arbitrage au moyen d'une note synthétisant le problème et présentant des options parmi lesquelles le ministre doit trancher.

Pour bien rendre compte la division du travail au sein de cabinet ministériel, **il reste alors à comprendre les catégories d'entendement en vertu desquelles sont hiérarchisés les problèmes publics.** Dans un article stimulant, Jean-Michel Eymeri esquisse une description de cette échelle de la valeur politique des problèmes[196]. Les dossiers les plus importants sont d'abord ceux qui sont perçus comme « évidemment politiques » par les membres du cabinet, c'est-à-dire les textes de loi, très visibles publiquement, les décisions ayant une implication financière (dans la mesure où elles supposent d'obtenir l'aval de Bercy) ou nécessitant des relations avec l'étranger (puisqu'elles mettent en jeu des contraintes spécifiquement diplomatiques), ainsi que le courrier parlementaire (questions écrites officielles, demandes d'intervention officieuses et autres « pistons »…). D'autres dossiers sont susceptibles de devenir « politiques », dans la mesure où ils sont « sensibles », et appellent donc un contrôle des agents les plus hauts placés dans les hiérarchies internes au cabinet. Il s'agit surtout des questions qui risquent d'accéder à l'espace public, et notamment d'être médiatisées, mais aussi celles qui sortent à l'extérieur du ministère et appellent des négociations interministérielles, ou à l'inverse celles qui sont l'objet d'un conflit au sein même du ministère (en particulier ceux qui, comme Bercy, comptent des directions administratives nombreuses et puissantes), ainsi que celles qui touchent personnellement le ministre[197]. Il apparaît au total que la contribution à **la production des politiques publiques des ministres, et dans une moindre mesure de leurs conseillers, réside moins dans des initiatives *ex nihilo* que dans des réponses à des avis sollicités par les conseillers ou les services. Elle ne se comprend qu'en fonction de la marge de manœuvre laissée, dans les opérations d'arbitrage ou de validation, par le procès de préparation et de mise en forme des décisions.**

B. La diversité des investissements dans les opérations décisionnelles au sein du cabinet

Pour comprendre la logique de préparation des décisions – et les marges de manœuvre qu'elles laissent à l'emprise du journalisme – il est maintenant nécessaire d'esquisser une sociologie des rôles politiques au sein du cabinet (du moins, de leurs aspects liés à la production des décisions). **La description des tâches décisionnelles qui reviennent à**

---

[196] Jean-Michel Eymeri, « Frontière ou marches ? », *op. cit.*, p. 50-59.

[197] Par exemple les sujets liés à ses déplacements, ceux qu'il a déjà abordés et auxquels est attachée son image publique, ceux qui concernent sa circonscription électorale…

chaque rôle est inséparable de la hiérarchie des postes au sein du cabinet décrite précédemment : les contributions aux décisions publiques d'un conseiller, d'un directeur de cabinet et d'un ministre ne sont pas identiques[198].

La définition du rôle de *conseiller technique* en cabinet ministériel se fonde avant tout sur une expertise sectorielle des activités du ministère. Les conseillers sont des connaisseurs des problèmes publics pris en charge par le ministère, des groupes sociaux ou professionnels avec lesquels il interagit, des règles (sociales, techniques, économiques, juridiques…) des secteurs socio-économiques sur lesquelles le ministère a compétence. Les conseillers sont principalement chargés du suivi des dossiers. Ils supervisent le travail de l'administration, et plus précisément, au sein de l'administration du ministère, celui du ou des services prenant en charge les problèmes qui ressortissent de son domaine de compétence, comme la rédaction des décrets et arrêtés. Ils sont aussi les premiers interlocuteurs des acteurs économiques et sociaux. Ils sont par ailleurs chargés de prendre certaines décisions : **ils réalisent des arbitrages sur des dossiers secondaires**, ils valident des notes et signent des arrêtés en provenance des services. Ainsi, les conseillers du Premier ministre arbitrent certains conflits entre ministères[199]. Les conseillers d'un ministre supervisent la préparation des textes de loi. Ce travail est évoqué au détour d'un entretien par l'ancien conseiller d'un ministre de la Santé, alors jeune conseiller d'État :

> En 92-93, j'étais conseiller juridique et j'avais comme rôle de suivre au mieux les lois. Donc ces deux lois : la loi de bioéthique et la loi de sécurité sanitaire. Et donc d'animer un groupe de travail avec des gens de la direction pour mettre ça en musique. Donc je suivais ça de près. De très près…
>
> **(H, dir., Afssa, dir.-cab. Santé, CE)**

En plus de ce travail de décision et d'animation du travail collectif, **les conseillers ont pour rôle d'informer à bon escient le ministre et son directeur de cabinet**. Ils réalisent ainsi un travail de veille sur les dossiers pour anticiper tout ce qui risque de poser problème et pour imaginer et (faire) préparer les réponses à apporter. Comme le note Jean-Michel

---

[198] La définition des rôles renvoie en effet à la fois à la spécialisation des activités (*i.e.* qui fait quoi ?) et à une hiérarchisation des postes qui commande la délimitation des domaines de compétence. Comme le note Jacques Lagroye, « dans la séparation et la fonctionnalisation de rôle distincts s'opèrent des opérations de classement inséparables de l'établissement d'une hiérarchie, d'une chaîne de gouvernement, et assorties d'une rationalisation des actes de pouvoir qui établit l'autorité – ne serait-ce qu'en principe – de certains membres du gouvernement. » Jacques Lagroye, *La vérité dans l'Église catholique. Contestations et restauration d'un régime d'autorité*, Paris : Belin (Sociologiquement), 2006, p. 82.

[199] « Dans ce cadre, un conseiller technique du Premier ministre se trouve investi de responsabilités sans équivalent puisque, face à l'abondance des tâches, la division du travail politico-administratif conduit à lui conférer un réel pouvoir de décision. » Pierre Mathiot et Frédéric Sawicki, « Les membres des cabinets ministériels socialistes en France (1981-1993) : recrutement et reconversion. 2) Passage en cabinet et trajectoires professionnelles », *op. cit.*, p. 248-249.

Eymeri, « *compétence technique et sens politique se combinent ici dans l'art de "flairer" les potentialités de développement ultérieurs de tel ou tel phénomène, travail d'anticipation qui rend lisible par le ministre ces éventuels enjeux non encore saillants ou récurrents, afin de lui permettre de "donner sa consigne, sa ligne politique sur le sujet".* »[200] Au-delà de cette veille, les conseillers mettent en forme les dossiers qui doivent remonter à un niveau supérieur. Par des notes ou leurs interventions lors de réunions, **ils contribuent à préparer l'argumentation utilisée pour les arbitrages ministériels.** L'ancien directeur de cabinet de Lionel Jospin explique ainsi que « *le Premier ministre convie généralement les membres de son cabinet directement concernés à des échanges préalables aux réunions d'arbitrage avec les ministres, puis à ces réunions elles-mêmes. Ils sont invités à s'exprimer chaque fois que leur point de vue apparaît utile à la prise de décision, selon une démarche qui les cantonne clairement dans leur rôle d'information et de conseil, mais avec une liberté de ton inaccoutumée à Matignon.* »[201] Ces conseillers rédigent aussi les notes adressées au ministre, à son directeur de cabinet, à ses communicateurs ou à d'autres conseillers. Pour la préparation des décisions, ils formulent les options (en fonction de critères politiques, juridiques, techniques…). Ils contribuent aussi à la préparation de la communication en rédigeant des fiches d'éléments de langage, des fragments de discours ou d'interview, etc. pour ce faire, ils mobilisent les services du ministère, qui ont quasi-monopole de compétence pour les aspects les plus techniques (juridiques, budgétaires, connaissance de la filière…), et se fondent aussi sur leur connaissance relativement spécifique des problèmes publics : au sein du cabinet, ce sont les agents qui disposent de la meilleure connaissance technique du dossier, c'est-à-dire de ses nécessités internes. **Leur point de vue contrebalance une vision plus hétéronome, plus « politique », portée par le ministre, son directeur de cabinet ou son conseiller en communication.** Tous ces aspects du rôle de conseiller ministériel apparaissent dans les propos de cet ancien conseiller d'un ministre de la Santé, décrivant la préparation d'un projet de loi :

> Fondamentalement, le boulot de conseiller technique, c'est d'être l'interface entre la volonté politique du ministre et l'administration. Donc moi, dans un premier temps, mon boulot ça a été d'identifier pour le Premier ministre un certain nombre de conceptions [de la politique de santé publique]. D'ailleurs on a eu la conception du ministre [de la Santé], mais il y a eu l'interministériel. La santé publique est très interministérielle. Le ministre de la Santé ne peut pas la définir tout seul. Donc il y a eu des réunions de préparation à Matignon. Et quand on a eu le cadrage général, moi j'ai été en mesure de dire aux administrations concernées "voilà le projet de loi, il va avoir quatre titres. Voilà le pilote pour le premier, pour le deuxième, le troisième... La fréquence des réunions, c'est ça. Les commandes délivrables, c'est ça. Pour moi, les

[200] Jean-Michel Eymeri, « Frontière ou marches », *op. cit.*, p. 57.
[201] Olivier Schrameck, *Matignon rive gauche*, *op. cit.*, p. 37.

dates butoir, c'est ça. Le vote aura lieu à telle date. Je dois être au Conseil d'État à telle date. Les concertations doivent être menées. Le conseil d'administration de la CNAM doit avoir été consulté en bonne et due forme…" Et après on gère les interventions politiques du ministre sur le sujet, le fait qu'évidemment il doit parler avec les leaders politiques de son camp. Il doit présenter en Conseil des ministres l'avant projet de loi.
Et ça signifie quoi de gérer ça ? De le préparer jusqu'aux interventions ? Ça c'est vous qui vous en occupiez dans ce dossier là ?
Ben bien sûr. Rédiger tous ces discours [à propos de ce projet de loi].
(H, dir., DGS, cab. Santé, univ.)

Le rôle de conseiller combine ainsi une triple fonction d'expertise spécialisée sur un secteur d'action publique, de supervision d'un travail collectif (avec les services du ministère, les autres membres du cabinet et les acteurs socio-économiques ressortissants de l'action publique du ministère) et de communication politique. La définition du rôle de conseiller est éclairée par la trajectoire sociale des agents qui l'investissent, et donc par les ressources pertinentes pour répondre aux attentes qui le constituent[202]. Tout d'abord, **les conseillers thématiques sont généralement dotés de propriétés sociales attestant d'une spécialisation sectorielle.** Les trajectoires montrent en effet – malgré de grandes variations selon les secteurs notamment – que les conseillers sont souvent issus de l'administration en charge du même secteur[203]. Par exemple, Claudine Lebon a occupé plusieurs postes au ministère de l'Agriculture[204] avant de devenir conseillère technique « sécurité alimentaire et

[202] Les développements qui suivent reposent sur la reconstitution des trajectoires des conseillers concernés par la gestion de l'ESB dans les cabinets des ministres de l'Agriculture, de la Santé, de la Consommation et du Premier ministre des années 1990.

[203] Dans leur étude sociographique sur les membres des cabinets ministériels socialistes, Pierre Mathiot et Frédéric Sawicki montrent ainsi que seuls 18% de leur population sont des « non-fonctionnaires ». Dans cette population de fonctionnaires, ils observent « la diminution de la part des hauts fonctionnaires détenant les positions les plus élevées (membres des grands corps administratifs – préfectorale et diplomatie incluses – et techniques) au profit des non fonctionnaires et des membres de corps "périphériques" de la haute administration (magistrats, commissaires de police, inspecteurs des impôts et des PTT, fonctionnaires territoriaux et parlementaires, cadres de la Banque de France…). » Pierre Mathiot et Frédéric Sawicki, « Les membres des cabinets ministériels socialistes en France (1981-1993) : recrutement et reconversion. 1) Caractéristiques sociales et filières de recrutement », *op. cit.*, p. 17.
Une mise en perspective plus ample de la part des fonctionnaires dans les cabinets ministériels est donnée par *Le Monde* en 1997, à l'occasion de la mise en place du gouvernement Jospin : « La composition des cabinets ministériels ne laisse qu'une place limitée aux représentants de la "société civile". Avec quelque deux cent quatre-vingts personnes, la fonction publique représente 70 % des effectifs de ceux du gouvernement Jospin. Ce pourcentage est largement conforme à celui des gouvernements précédents, si l'on en croit une étude des élèves de l'ENA : "Le pourcentage de fonctionnaires dans les cabinets ministériels était de 60 % à la fin de la 4e République, de 80 à 90 % dans les années 70 et de 65 % dans le gouvernement de M. Mauroy en 1982, avant d'atteindre à nouveau 80 % dans le gouvernement de M. Chirac en 1986; il est aujourd'hui [en 1994, sous le gouvernement Balladur] de 68 %." Un seul directeur de cabinet (Yves Colmou, relations avec le Parlement), ne vient pas de la fonction publique. » Rafaele Rivais, « Les cabinets ministériels - Une majorité de hauts fonctionnaires et quelques transfuges du secteur privé », *Le Monde*, 20 août 1997.

[204] Adjointe au chef du bureau des viandes et abattoirs, à la sous-direction de l'hygiène alimentaire au ministère de l'Agriculture et de la Pêche (1988-1991), cheffe du bureau de la surveillance du territoire et des relations

protection animale » dans le cabinet de Jean Glavany, de 1998 à 2000. De même, Catherine Geslain-Lanéelle, conseillère technique « productions animales » de Louis le Pensec (1997-1998), a été chef du bureau du lait et des produits laitiers à la direction de la production et des échanges (1994-97), avant de devenir sous-directrice des échanges internationaux à la direction des politiques économiques et internationales (1998-2000) puis directrice générale de l'Alimentation (2000-03). Jean-Marc Bournigal, qui a été conseiller technique au cabinet de Philippe Vasseur au ministère de l'Agriculture, de la Pêche et de l'Alimentation (1995-1997), a précédemment occupé plusieurs postes au sein des services de ce même ministère[205]. Pour en rester au secteur agricole, le conseiller de Lionel Jospin pour l'Agriculture et la Pêche (1997-2000), Claude Chereau, a occupé plusieurs postes au ministère de l'Agriculture[206], mais aussi dans les institutions représentatives du secteur agricole[207] et divers cabinets politiques[208]. De même, Jean-Christophe Martin, le conseiller technique chargé (entre autres choses) de l'agriculture auprès des premiers ministres Édouard Balladur (1993-1995), Alain Juppé (1995-1997) puis Jean-Pierre Raffarin (mai 2002-octobre 2003), a occupé plusieurs postes au sein du ministère de l'Agriculture[209]. Le passage par le cabinet fonctionne alors souvent comme un accélérateur de carrière ; il permet d'accéder plus rapidement à des postes de direction administrative[210]. **L'expérience et l'expertise ainsi accumulées en tant**

---

internationales à la sous-direction de la Santé et de la protection animale au ministère de l'Agriculture et de la Pêche (1991-1993), chargée de mission à la mission de coordination sanitaire internationale, sur les questions vétérinaires traitées au niveau communautaire (1994-1996), adjointe au sous-directeur de la santé et de la protection animale au ministère de l'Agriculture et de Pêche (1996-1998), adjointe au sous-directeur des affaires européennes à la direction de la Production et des échanges au ministère de l'Agriculture et de la Pêche (1998). Après son passage en cabinet, elle devient sous-directrice de la valorisation et de l'organisation des filières à la direction des politiques économique et internationale au ministère de l'Agriculture et de la Pêche (janvier 2001-avril 2004).

[205] Adjoint au chef du bureau de la réglementation générale à la direction générale de l'agriculture (1990-1992), chef du bureau de l'alimentation animale, des industries avicoles, de la charcuterie-salaison, des produits de la mer, des plats cuisinés et de la restauration à la sous-direction des produits animaux, à la direction générale de l'alimentation (1992-1995), chargé de mission auprès du directeur général de l'alimentation (mai-décembre 1995).

[206] Chargé de la sous-direction des affaires européennes au ministère de l´Agriculture (1980-82), directeur de la production et des échanges au ministère de l´Agriculture (1990-94), Inspecteur général de l'Agriculture (depuis 1994).

[207] Sous-directeur à l´Office national interprofessionnel des céréales (Onic) (1978-80), directeur général adjoint de l´Onic (1985-88).

[208] Conseiller technique au cabinet du ministre de l´Agriculture (1985), Conseiller technique à la présidence de la République (1988-90).

[209] Chef du bureau des affaires internationales au service de la stratégie et du financement, à la direction générale de l'alimentation du ministère de l'Agriculture (1986-1987), chef du bureau du fonds d'interventions stratégiques, à la direction générale de l'alimentation du ministère de l'Agriculture (1987-1990), puis à la direction du budget du ministère de l'Agriculture (1990-1993).

[210] Luc Rouban nuance cette analyse : « le rôle promotionnel des cabinets ministériels semble démontré pour les agents contractuels ou les administrateurs civils mais pas pour les membres des grands corps dont la logique de carrière est déjà fortement structurée par d'autres variables (ancienneté, rang à la sortie des écoles, réseau familial ou relations extérieures, etc.). » Luc Rouban, « Les hauts fonctionnaires sous la cinquième république : idées

que gestionnaire (administratif) du secteur confèrent aux conseillers une connaissance spécifique de celui-ci (*i.e.* de ses enjeux, de ses agents individuels et collectifs, de ses institutions, de son administration, de ses pratiques professionnelles, de sa législation…) dont ne disposent généralement pas les agents occupant les rôles plus généralistes de ministre, de directeur de cabinet ou de communicateurs. **Un autre type de ressources contrebalance le poids de la spécialisation thématique dans l'occupation du rôle de conseiller. L'accès à cette position repose en effet largement sur une loyauté politique au leader, construite sur des bases partisanes mais surtout personnelles.** Pierre Mathiot et Frédéric Sawicki observent ainsi, à propos des membres des cabinets socialistes que « *les deux principales voies d'accès aux cabinets ministériels restent globalement les mêmes entre 1981 et 1993 : il s'agit, d'une part, du réseau personnel des ministres (amitiés politiques, relations institutionnelles) et, d'autre part, du réseau personnel des directeurs ou directeurs adjoints de cabinet* »[211] et ils poursuivent en notant « *le caractère secondaire des réseaux proprement partisans* »[212] dans le recrutement des cabinets. La prégnance de ces propriétés apparaît bien, par exemple, dans le récit que fait Olivier Schrameck de la constitution du cabinet de Lionel Jospin, dont il était directeur :

> « *Ma tâche était simplifiée, s'agissant de la constitution du noyau de cette équipe, par la connaissance qu'en vingt ans de pratique administrative j'avais pu acquérir de ma génération de fonctionnaires, au sein de laquelle j'avais éprouvé l'engagement authentique, la probité de caractère et le désintéressement dont certains avaient su faire preuve au fil des expériences et des turbulences politiques. (…) Je fis largement appel par ailleurs à ceux qui avaient d'ores et déjà travaillé avec moi en toute confiance et fidélité au ministère de l'éducation nationale.* »[213]

L'expérience du travail en commun permet l'accumulation progressive de la confiance[214] entre le ministre (ou son directeur de cabinet) et les conseillers recrutés. Si cette proximité

---

reçues et perspectives analytiques », *Revue française d'administration publique*, n° 104, 2002, p. 668. Pour une analyse fouillée de l'impact du passage dans un cabinet ministériel dans la carrière des hauts fonctionnaires, voir Pierre Mathiot et Frédéric Sawicki, « Les membres des cabinets ministériels socialistes en France (1981-1993) : recrutement et reconversion. 2) Passage en cabinet et trajectoires professionnelles », *op. cit.*, p. 231-264.
Luc Rouban nuance cette analyse : « le rôle promotionnel des cabinets ministériels semble démontré pour les agents contractuels ou les administrateurs civils mais pas pour les membres des grands corps dont la logique de carrière est déjà fortement structurée par d'autres variables (ancienneté, rang à la sortie des écoles, réseau familial ou relations extérieures, etc.). » Luc Rouban, « Les hauts fonctionnaires sous la cinquième République », *op. cit.*, p. 668.

[211] Pierre Mathiot et Frédéric Sawicki, « Les membres des cabinets ministériels socialistes en France (1981-1993) : recrutement et reconversion. 1) Caractéristiques sociales et filières de recrutement », *op. cit.*, p. 20.

[212] *Ibid.*, p. 20.

[213] Olivier Schrameck, *Matignon rive gauche*, *op. cit.*, p. 30.

[214] Celle-ci se donne à voir, par exemple, dans la trajectoire du directeur de cabinet de Bernard Kouchner au secrétariat d'État à la Santé (1991-1993), notamment dans la manière dont il raconte avoir accédé à ce poste :
« Comment s'est faite votre entrée au cabinet ? Et on se demandait également comment vous aviez connu les différents spécialistes de la santé publique, notamment Bernard Kouchner ?

personnelle entre le ministre et ses conseillers rend ces derniers plus sensibles à l'enjeu fondamental en cabinet que constitue le destin politique du ministre, elle peut entrer en contradiction avec les nécessités les plus spécifiques de la prise en charge des problèmes publics. En d'autres termes, **si les conseillers techniques sont généralement, au sein du cabinet, les agents qui ont la vision la plus autonome des problèmes publics, leur point de vue sur ces problèmes reste le plus souvent plus hétéronome que celui d'autres agents (notamment les fonctionnaires spécialisés sur ces problèmes dans les administrations centrales).**

Le rôle du *directeur de cabinet* est à mi-chemin entre celui de ministre (du moins pour ce qui est de la supervision du travail politique collectif légitimée par l'autorité déléguée du ministre) et celui de conseiller (fondé sur la connaissance approfondie des dossiers). L'ambivalence de ce rôle apparaît en creux, par exemple, dans la double négation par laquelle Olivier Schrameck définit son rôle :

> *« Rien de politique n'a d'ailleurs jamais relevé de ma seule appréciation personnelle, même si bien de peu de décisions prises à Matignon m'auront été, il est vrai, étrangères. »*[215]

Si, comme pour les conseillers, le directeur de cabinet récuse une définition exclusivement politique de son rôle (le ministre ayant le monopole de la légitimité à agir politiquement), au nom d'une légitimité de conseiller, c'est-à-dire d'une aide apportée au ministre sur le mode de l'expertise, on peut tout de même la qualifier de « *quasi politique* »[216], tant est vaste son domaine d'encadrement des activités ministérielles. Le directeur de cabinet a un rôle d'organisateur plus poussé que les conseillers : il supervise l'ensemble de la politique du ministère (voire du gouvernement pour le directeur de cabinet du Premier ministre[217]) et pas seulement les politiques publiques relatives à tel ou tel secteur d'action. Il se distingue aussi des conseillers par un rôle de conseil politique pour le ministre beaucoup

---

Alors, j'ai connu Bernard Kouchner parce que j'étais au Conseil d'État et que Bernard Kouchner était secrétaire d'État à l'action humanitaire et qu'il cherchait un membre du Conseil d'État pour écrire un morceau de loi sur la moralisation des associations qui font appel à la générosité publique, et que ça devait être un de mes collègues qui s'appelle Bernard Stirn, qui était à la même table que moi, qui n'avait pas le temps et qui m'a dit d'y aller. Précis, hein ?

Oui, et ensuite du coup votre intégration au cabinet de Bernard Kouchner, comment ça s'est passé ?

Du coup, j'ai fait ça. Et ensuite il m'a demandé sur des textes entre 92-93 (1er avril et 15 mars). Et là, c'était la loi de sécurité sanitaire – la première – et l'autre était une loi de bioéthique. Voilà, donc j'ai travaillé là-dessus. Et ensuite je n'ai pas décroché. Ensuite, il a été re-ministre et je me suis retrouvé directeur de cabinet. » (H, dir., Afssa, dir.-cab. Santé, CE).

[215] Olivier Schrameck, *Matignon rive gauche*, *op. cit.*, p. 24.

[216] Pour rependre l'expression de Jean-Michel Eymeri, « Frontière ou marches », *op. cit.*, p. 65.

[217] Olivier Schrameck explique ainsi : « j'ai toujours conçu mon rôle de directeur de cabinet à l'intersection de deux ensembles, celui du cabinet du Premier ministre et celui des directeurs de cabinet, lesquels sont appelés à former eux-mêmes une équipe en cultivant leurs relations personnelles sur un mode de grande proximité. » Olivier Schrameck, *Matignon rive gauche*, *op. cit.*, p. 37.

plus accentué. **Le point de vue par lequel le directeur de cabinet saisit les problèmes publics se caractérise en général par une plus nette montée en généralité : la vision des enjeux est plus politique et plus vaste, au sens où elle intègre une pluralité des critères hétérogènes**, les propriétés spécifiques du problème étant indissociables de l'intérêt et de la carrière du ministre. Enfin, le rôle de directeur de cabinet accorde une large place aux activités décisionnelles. S'il procède à des arbitrages pour des dossiers qui ne requièrent pas l'intervention personnelle du ministre, **son pouvoir de décision réside surtout dans la formulation d'avis et de remarques sur les nombreuses notes qui lui sont adressées**, ces remarques ayant presque valeur d'injonction tant est forte son autorité politique au sein du cabinet. Olivier Schrameck décrit ainsi son pouvoir d'intervention dans les décisions en préparation :

> *« En réalité, mon rôle s'exerce par l'expression d'avis, de réactions, par des propositions, des intercessions parfois, surtout par l'exercice d'une fonction d'animation et de coordination. Il est celui d'un auxiliaire, sans doute du premier des auxiliaires du Premier ministre, mais sans autre légitimité que celle qui repose sur sa confiance et sur l'utilité, telle qu'il l'apprécie, des activités que je mène à ses côtés. »*[218]

Le directeur de cabinet du ministre est généralement un point de passage obligé dans la circulation des notes au sein du cabinet. Il se doit en effet d'être informé de tout ce qui concerne le cabinet, et souvent aussi d'intervenir sur le contenu des notes pour contrôler la cohérence de la politique ministérielle et défendre le point de vue inhérent à l'intérêt du ministre. Dans un même registre, il est aussi l'organisateur (et le président) de nombreuses réunions de coordination ou de concertation, au sein du cabinet, avec des membres d'autres cabinets ministériels, avec des agents des services administratifs du ministère ou, pour les dossiers les plus importants, avec les agents représentant de groupes d'intérêt. **Le rôle de directeur de cabinet repose donc sur l'articulation de trois savoir-faire principaux : une excellente connaissance du champ bureaucratique, une bonne maîtrise des dossiers sur le fond, et un sens aigu du jeu politique.** L'accumulation de ces trois ressources fondamentales dans le rôle de directeur de cabinet se donne à voir dans les trajectoires sociales qui conduisent à ce poste. La plupart des directeurs de cabinets ministériels étudiés sont fréquemment membres de grands corps d'État[219]. Pour les cabinets entrant dans l'objet étudié ici, Olivier Schrameck (directeur de cabinet de Lionel Jospin), Gilles Duhamel (cabinet de Dominique Gillot au secrétariat d'État à la Santé et à l'Action sociale, 1999-2000) et Martin Hirsch (cabinet de Bernard Kouchner au secrétariat d'État à la Santé, 1997-1999) sont

---

[218] *Ibid.*, p. 24.

[219] L'analyse qui suit porte sur les trajectoires des directeurs de cabinet des ministres de l'Agriculture, de la Santé, de la Consommation et du Premier ministre des années 1990.

membres du Conseil d'État. Nicolas Bazire (directeur de cabinet d'Édouard Balladur, 1993-95), Christian Béchon, (cabinet d'Elisabeth Hubert au ministère de la Santé publique et de l'Assurance maladie, 1995), Christian Charpy (cabinet de Philippe Douste-Blazy au ministère délégué à la Santé, 1994-95) et Jérôme Gallot (cabinet d'Yves Galland au ministère délégué aux Finances et au Commerce extérieur, 1996-97) sont membres de la Cour des comptes. Maurice Gourdault-Montagne, directeur de cabinet d'Alain Juppé à Matignon, est issu du corps diplomatique. **Ils ont généralement occupé des postes prestigieux dans la haute fonction publique, souvent dans le secteur administratif où ils deviennent directeurs de cabinet**. C'est le cas pour les directeurs de cabinet de Premier ministre Maurice Gourdault-Montagne[220] et Olivier Schrameck[221], ainsi que pour les directeurs de cabinet des ministres en charge de la consommation, au sein du prestigieux ministère de l'Économie et des Finances, Christian Noyer[222] (cabinet d'Edmond Alphandéry, 1993) et Jérôme Gallot[223] alors que Nicolas Lefebvre (cabinet de Marylise Lebranchu, 1999-2000) a occupé plusieurs postes à responsabilités dans différentes entreprises publiques[224]. Mais c'est vrai aussi, dans une moindre mesure (en raison de la position plus basse de l'institution dans la hiérarchie gouvernementale), pour les directeurs de cabinet de ministères ou de secrétariat plus sectoriels. Ainsi, à la Santé Christian Charpy[225], Christian Béchon[226], Benoît Parlos[227] (cabinet

---

[220] Nommé à la direction Asie et Océanie du ministère des Affaires étrangères (1979-1981), il devient deuxième puis premier secrétaire d'ambassade en Inde (1981-1983), chargé de mission auprès du secrétaire général du ministère des Affaires étrangères (1984-1986), conseiller d'ambassade (affaires politiques) en République fédérale d'Allemagne (1988-1991), directeur adjoint de la presse, de l'information et de la communication et Porte-parole adjoint du ministère des Affaires étrangères (1991-1993).

[221] Directeur des enseignements supérieurs au ministère de l'Éducation nationale (1985-86), Secrétaire général du Conseil constitutionnel (1993-1997).

[222] Administrateur civil à la direction du Trésor au ministère de l'Économie et des Finances (1976-1980), Attaché financier à la Représentation permanente auprès des communautés européennes (1980-1982), Chef du bureau de la règlementation bancaire (1982-1985) et Chef du bureau des prêts du Trésor et de l'assurance-crédit (1985-1986) à la direction du Trésor au ministère de l'Économie et des Finances, Sous-directeur des affaires internationales multilatérales (1988-1990), Sous-directeur de la trésorerie, des affaires monétaires et bancaires (1990-1992) et Chef du service des financements et participations (1992-1993) à la direction du Trésor au ministère de l'Économie et des Finances.

[223] Conseiller financier du Secrétariat général pour les questions de coopération économique européenne (SGCI) (1989-1992), Chef de bureau à la Direction du budget (1992-1993), , Sous-directeur au ministère de l'Économie et des Finances (1995).

[224] Adjoint puis Chef du groupement des contrats de gestion à la direction financière (1987-1991), Sous-directeur chargé du pilotage financier et du plan de la direction du courrier (1991-1992) de La Poste, directeur d'études à la direction des engagements du Crédit local de France (1993-1995), directeur de projets à la direction internationale et des financements structurés du Crédit local de France-Dexia (1995-1997).

[225] Deuxième conseiller chargé des questions économiques à l´ambassade de France en Chine (1990-1992), Adjoint au chef du service de l'action humanitaire au ministère des Affaires étrangères (1992-1993).

[226] Secrétaire général de l'Institut de protection et de sûreté nucléaire (IPSN) (1992-1994), Secrétaire général du Centre national d'études spatiales (1995).

[227] Administrateur civil à la Direction des relations économiques extérieures (DREE) au ministère de l'Économie et des Finances (1985-1989), Conseiller commercial, adjoint au chef de poste à New York (États-Unis) (1989-1991),

d'Hervé Gaymard, 1995-97), Martin Hirsch[228] et Gilles Duhamel[229] sont passés par des postes élevés en administration centrale. À l'Agriculture Jean-François Collin[230] (cabinet de Louis Le Pensec, 1997-98) et Pierre-Olivier Drège[231] (cabinet de Jean Puech, 1993-94) ont occupé des postes à responsabilité dans l'administration de ce ministère, même si le second a plus précisément fait une grande partie de sa carrière dans les institutions de ce secteur[232]. De même, Alain Berger, le directeur de cabinet de Jean Glavany (1998-2001), a eu une carrière scientifique[233] lui permettant d'exercer des fonctions d'expertise dans secteur agricole[234]. Ces trajectoires permettent aux directeurs de cabinet de connaître l'administration, c'est-à-dire ses règles et ses hommes. Elles favorisent aussi la maîtrise des enjeux de politique publique dont leur ministère à la charge. **En plus de cette connaissance spécifique d'un secteur d'action publique, les directeurs de cabinet ont une compréhension du jeu politique, de ses règles propres et des intérêts spécifiques à poursuivre, acquise notamment par des expériences préalables de conseiller dans d'autres cabinets ministériels**. Ainsi, les directeurs de cabinet de Premier ministre Maurice Gourdault-Montagne[235] et Olivier

---

Chef du bureau de la politique agricole extérieure à la DREE (1991-1993), Sous-directeur Europe et affaires sectorielles à la DREE (1994-1995).

[228] Conseiller juridique à la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) (1990-1992), au ministère de la Santé (1992-1993), Maître des requêtes au Conseil d'État (1993), Secrétaire général adjoint du Conseil d'État (1993-1995), directeur de la pharmacie centrale des Hôpitaux, Assistance publique-Hôpitaux de Paris (APHP) (1995-1997).

[229] Directeur des affaires médicales puis directeur de la prospective et de l'information médicale à l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris (1993-1996), directeur des études et de l'information pharmaco-économiques à l'Agence du médicament (1996-1997).

[230] Conseiller commercial à la Direction des relations économiques extérieures (Dree) à Paris (1987-1989), à New Delhi (Inde) (1989-1990), Sous-directeur au ministère de l'Agriculture (1993-1995), Conseiller commercial à Cologne (Allemagne) (1995-1997).

[231] Chef du service production à la Direction départementale de l´agriculture du Puy-de-Dôme à Clermont-Ferrand (1975-1978), Chargé de mission responsable de l´agriculture et des pêches maritimes au secrétariat général du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (SGCI) (1978-1980).

[232] Directeur adjoint de l´Office national interprofessionnel des viandes, de l´élevage et de l´aviculture (Ofival) (1981-1986), Ingénieur en chef (1987) puis Ingénieur général du génie rural des eaux et des forêts, directeur délégué du Marché d´intérêt national de Paris-Rungis, (Semmaris) puis directeur général de Rungis marché international (Semmaris) (1989-1993).

[233] Assistant de recherches (1979-1980), Chargé de recherches (1981) et directeur de recherches (depuis 1993) à l´Institut national de la recherche agronomique (Inra).

[234] Expert international auprès de la Conférence des nations unies sur le commerce et le développement (Cnuced) et du General Agreement on Tariffs and Trade (Gatt) à Genève (Suisse) (1981-1982), Chef de la division économie promotion à l´Institut national des appellations d´origine (Inao) (1986-1988), directeur de l´Institut national des appellations d'origine (Inao) (1990-1996), directeur du Fonds d'intervention et d'organisation des marchés des produits de la pêche maritime et des cultures marines (Fiom) (1996-1998).

[235] Conseiller technique, chargé des relations avec le Parlement et la presse au cabinet de Jean-Bernard Raimond (ministre des Affaires étrangères) (1986-1988), directeur adjoint du cabinet d'Alain Juppé (ministre des Affaires étrangères) (1993-1995), directeur du cabinet d'Alain Juppé (Premier ministre) (1995-1997).

Schrameck[236], ceux des ministres chargés de la Consommation Christian Noyer[237], Jérôme Gallot[238] et Nicolas Lefebvre[239], ceux des ministres ou secrétaires d'État chargés de la Santé Christian Charpy[240], Christian Bechon[241], Benoît Parlos[242], Martin Hirsch[243] et Gilles Duhamel[244], ainsi que ceux des ministres de l'Agriculture Pierre-Olivier Drège[245], Jean-François Collin[246] et Alain Berger[247] ont tous occupé des postes de conseiller auprès d'un ministre avant d'accéder à la direction du cabinet où ils ont eu à connaître du problème de l'ESB. Au-delà de la maîtrise des jeux et enjeux proprement politiques que ces expériences préalables en cabinet ministériel ont permis d'acquérir, ils ont parfois été l'occasion de nouer une relation plus personnalisée avec le responsable politique dont ils seront le directeur de cabinet. Ainsi, Martin Hirsch a été conseiller juridique de Bernard Kouchner en 1992-1993 avant de diriger son cabinet en 1997-1999, Maurice Gourdault-Montagne a suivi Alain Juppé du quai d'Orsay (1993-1995) à Matignon (1995-1997, et Olivier Schrameck a retrouvé Lionel Jospin de 1997 à 2002 après avoir été son directeur de cabinet au ministère de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et des Sports, de 1988 à 1991. **De telles trajectoires solidaires entre un ministre et son directeur de cabinet nourrissent une relation de confiance et d'intelligence mutuelle, particulièrement utile, dans la pratique quotidienne d'animation du cabinet, pour faire valoir les intérêts politiques du ministre et pour se prévaloir de son**

---

[236] Conseiller technique (1982-1984), Chargé de mission (1984) au cabinet de Gaston Defferre (ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation), directeur du cabinet de Roger-Gérard Schwartzenberg (secrétaire d'État auprès du ministre de l'Éducation nationale, chargé des Universités) (1984-1985), directeur du cabinet de Lionel Jospin (ministre d'État, ministre de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et des Sports) (1988-1991).

[237] Conseiller technique et Chargé de mission au cabinet d'Édouard Balladur (ministre d'État, ministre de l'Économie, des Finances et de la Privatisation) (1986-1988).

[238] Directeur adjoint du cabinet de Gérard Longuet (ministre de l'Industrie, des Postes et Télécommunications et du Commerce extérieur) (1993-1994), directeur des cabinets de José Rossi (ministre de l'Industrie, des Postes et Télécommunications et du Commerce extérieur) (1994-1995) puis de Jean Puech (ministre de la Fonction publique) (1995).

[239] Conseiller technique au cabinet d'Émile Zuccarelli (ministre des Postes et Télécommunications) (1992-1993), Conseiller technique au cabinet de Christian Pierret (secrétaire d'État à l'Industrie) (1997-1999).

[240] Conseiller technique au cabinet de Simone Veil (ministre d'État, ministre des Affaires sociales, de la Santé et de la Ville) (1993-1994).

[241] Directeur adjoint du cabinet d'André Rossinot (ministre de la Fonction publique) (1994-1995).

[242] Conseiller technique au cabinet d'Edmond Alphandery (ministre de l'Économie) (1993-1994).

[243] Conseiller juridique au cabinet du ministre de la Santé et de l'Action humanitaire, Bernard Kouchner (1992-1993).

[244] Conseiller technique au cabinet de Bernard Kouchner (ministre de la Santé et de l'Action humanitaire [1992-1993] puis secrétaire d'État à la Santé [1997-1999]), Conseiller chargé du médicament puis de la Santé auprès de Martine Aubry (ministre de l'Emploi et de la Solidarité) (1999-2000).

[245] Conseiller technique chargé de l´élevage et des productions animales puis des affaires communautaires et internationales au cabinet de Pierre Méhaignerie (ministre de l´Agriculture) (1980-1981), directeur de cabinet d´Ambroise Guellec (secrétaire d´État à la Mer) (1986-1988).

[246] Conseiller technique au cabinet de Louis Mermaz (ministre de l'Agriculture et de la Forêt) (1991-1992).

[247] Conseiller technique au cabinet d´Henri Nallet (ministre de l´Agriculture) (1988-1989).

autorité. Cette autorité tient aussi aux propriétés sociales. Comme le notent Pierre Mathiot et Frédéric Sawicki, « *les directeurs de cabinet sont ainsi 71,4% à être issus de la bourgeoisie (à 44,4% de son pôle économique), alors que les chefs de cabinet et les assistants parlementaires, beaucoup plus éloignés de la sphère décisionnelle, "ne sont que" 40,9% à en provenir.* »[248] Par exemple, parmi les directeurs de cabinet qui entrent dans la population étudiée se trouvent le fils d'un colonel d'artillerie, celui d'un maître des requêtes au Conseil d'État et homme politique, d'un ingénieur général des ponts et chaussées, et celui d'un inspecteur des finances. Les titres scolaires, qui sont aussi des titres à parler et à décider, sont aussi très éclairants : la moitié (7) des directeurs de cabinet composant la population étudiée sont diplômés de l'IEP de Paris, près des deux-tiers (9) sont passés par l'ENA, deux par l'ENS de la rue d'Ulm, deux autres sont docteurs, etc. Enfin, on peut voir un autre indice de l'autorité attachée à ce poste dans le fait que les 14 directeurs de cabinet qui constituent la population étudiée sont tous des hommes : les hiérarchies de genre semblent puissantes dans cet espace social. **Articulant une supervision omniprésente, et donc une connaissance relativement approfondie de la plupart des dossiers à un travail plus politique de direction des hommes et d'intégration des intérêts électoraux du ministre, les directeurs de cabinet développent généralement une vision assez hétéronome des problèmes publics sur lesquels ils interviennent.**

Enfin, *les ministres* ont un rôle décisif dans la pratique de production de certaines politiques publiques. Contrairement à ce que laissent entendre les discours de présentation de soi des ministres et de leurs conseillers, les premiers ne font pas seuls les décisions, seulement « éclairés » des avis des seconds. Enserrée dans la « configuration » que forme la division du travail dans l'ensemble du cabinet et dans le gouvernement, la contribution des ministres à la décision est beaucoup plus partagée. Le rôle des ministres dans l'action publique se donne à voir en creux, dans ce que son entourage ne fait pas. **La première contribution des ministres à l'action publique réside sans doute dans le très important travail de représentation que celle-ci exige, dans les instances politiques (Parlement, partis…), dans les médias mais aussi auprès des acteurs socio-économiques des politiques publiques.** Par l'incarnation qu'ils en offrent, les ministres mettent en forme et légitiment l'action publique. Mais ce travail relationnel intense auprès d'agents nombreux et divers concourt aussi à la fabrique des décisions publiques, notamment parce que, par des effets d'apprentissage et de socialisation, ces activités participent de la formation des préférences, des dispositions, des catégories de perception des problèmes publics et de ses intérêts politiques à l'aune desquels les ministres produisent les arbitrages et les avis qui leur échoient. Mais c'est avec ces dernières opérations que l'on touche à la contribution plus

[248] Pierre Mathiot et Frédéric Sawicki, « Les membres des cabinets ministériels socialistes en France (1981-1993) : recrutement et reconversion. 1) Caractéristiques sociales et filières de recrutement », *op. cit.*, p. 24.

spécifiquement décisionnelle des ministres. **Le rôle de ministre exige d'abord un très important travail d'information.** Peu connue, car invisible publiquement, la lecture de notes rédigées par les conseillers, est une activité chronophage pour les ministres qui s'immisce dans les interstices de leur emploi du temps, entre deux rendez-vous, lors des voyages en avion ou en voiture ou, comme le donne à voir ce témoignage, tard le soir :

> *« Couché entre minuit et une heure du matin, je me réveillais en sursaut deux ou trois heures plus tard, véritablement hanté par le problème du jour. Il me fallait alors travailler, relire un dossier, remanier un discours… »*[249]

Les archives des cabinets ministériels portent la trace de ce travail d'information. Les notes lues par le ministre portent, en tête de page, la validation « vu ». Les passages jugés importants sont souvent soulignés, signe d'une lecture active et attentive. Ces textes sont parfois annotés, agrémentés de commentaires, d'approbation ou de corrections, d'énonciation de préférences et de points de vue personnels, qui sont autant d'indications voire d'injonctions pour les conseillers. L'information des ministres se fait aussi par de multiples interactions orales plus ou moins formelles. Le témoignage ci-dessous sur la prise de rôle d'un ministre donne un aperçu de l'importance que prend cette façon de s'informer :

> *« Pour exercer utilement la fonction, le ministre nouvellement installé doit ainsi subir une sorte de formation accélérée, passer des heures avec ses collaborateurs directs et les fonctionnaires de son ministère pour pénétrer le maquis des codes, maîtriser le vocabulaire et approcher l'essentiel. Il s'agit de définir très vite l'éventail des choix possibles. »*[250]

En réalité, les ministres sont informés en permanence par une multitude de sollicitations, qui vont de la brève discussion téléphonique avec un conseiller aux réunions de travail sur les dossiers les plus importants, en passant par les consultations organisées au ministère avec certains groupes socio-économiques ou des interlocuteurs politiques. **Ce travail d'information est orienté vers leur travail d'arbitrage. Si elle ne concerne que les dossiers les plus importants, ou les plus sensibles, l'intervention décisionnelle directe des ministres est une part importante de leur rôle.** Que cette intervention prenne la forme d'annotations de notes de synthèse préparées par les conseillers et préalablement validées par le directeur de cabinet, ou de la participation à des réunions plus ou moins larges (avec des membres du cabinet ou, parfois, d'autres ministres), **elle consiste à trancher entre plusieurs options proposées par les conseillers, à valider un scénario préalablement**

---

[249] Jean Glavany, *Politique folle*, *op. cit.*, p. 82.
[250] *Ibid.*, p. 83.

élaboré. La décision revient *in fine* au ministre, comme le dit le discours de façade de ses conseillers[251], mais il n'en est pas le seul producteur.

Cette division du travail, entre les rôles de conseillers, de directeur de cabinet et de ministre, s'explique par une double contrainte structurant le travail ministériel. **La rareté du temps disponible du ministre est d'abord une donnée fondamentale du fonctionnement du cabinet.** Le ministre ne peut faire autrement que de consacrer beaucoup de temps au travail de représentation politique, c'est-à-dire à ses interventions dans les médias, dans des réunions publiques, à des rendez-vous avec divers interlocuteurs, etc. Toutes ces activités, sur lesquelles les ministres ne peuvent guère rogner tant elles sont liées à la réalisation de leur destin politique, laissent peu de temps pour le travail, pourtant chronophage, de lecture et de « rédaction » de notes ou de discours, c'est-à-dire pour les activités plus proprement décisionnelles. Cette contrainte est bien décrite par Jean Glavany :

> *« Les ministres ont en commun une préoccupation : la maîtrise de leur temps. Si l'on additionne les obligations incontournables, les Conseils des ministres, les réunions de ministres à Matignon, les séances de travail au ministère, les questions d'actualité au Parlement, les auditions des commissions parlementaires, les Conseils européens à Bruxelles ou au Luxembourg, les semaines s'écoulent à un train d'enfer et il ne vous reste plus une minute pour respirer. Si l'on y ajoute encore les invitations des organisations professionnelles ou des syndicats à participer à telle ou telle manifestation, le temps libre n'existe plus. Et celui qui n'y prend pas garde perd très rapidement toute possibilité de lire, d'écrire ou de réfléchir. Je demande donc à mes collaborateurs de me réserver quelques plages de liberté dans mon emploi du temps, de me laisser un peu de répit. Je viens souvent travailler le dimanche, seul au ministère, pour achever tout ce que je n'ai pas réussi à faire pendant la semaine. Ces heures-là, sans téléphone ni réunion, dans le silence de ces grands murs, sont des moments privilégiés consacrés à un travail productif. »*[252]

Le manque perpétuel de temps pour les activités décisionnelles pèse fortement sur les modalités de division du travail décisionnel. Celle-ci est pensée pour minimiser les sollicitations du ministre. Les problèmes publics et les responsabilités sont hiérarchisés. Tous les membres du cabinet ne sont pas également habilités à solliciter le ministre, et les formes de ces sollicitations (notes, rendez-vous, etc.) sont très codifiées. Cette rigoureuse division du travail engendre une fragmentation du processus décisionnel. Lorsque l'arbitrage revient au ministre, les décisions ont déjà été largement préformatées par son entourage. Mais **cette division du travail décisionnel en cabinet ministériel tient aussi au point de vue**

---

[251] Par exemple, le conseiller « opinion » de Lionel Jospin conclut ainsi une courte contribution dans laquelle il explique ses activités : « à Matignon, c'est bien le Premier ministre qui établit la politique suivie, ce ne sont pas les conseillers, ceux-ci ne sont là que pour éclairer le Premier ministre et le directeur de cabinet, ils ne sont pas là pour faire de la politique à leur place, mais ils peuvent, utilement je l'espère, leur donner quelques conseils ». Gérard Le Gall, « Le décryptage de l'opinion », *op. cit.*, p. 80.

[252] Jean Glavany, *Politique folle*, *op. cit.*, p. 89-90.

nécessairement généraliste du ministre. Ces catégories de perception hétéronomes sont liées à la position qu'il occupe. En raison de la masse et de la variété des dossiers sur lesquels ils doivent intervenir, sous une forte contrainte de temps, la spécialisation des ministres est impossible. Elle l'est d'autant plus qu'elle n'est souvent pas acquise avant la nomination au poste de ministre. La désignation des ministres obéit le plus souvent à des logiques qui ont peu à voir avec la spécialisation sectorielle, mais plutôt avec des enjeux proprement politiques (rapport de forces au sein de la coalition gouvernementale, loyautés au leader, etc.). Ce faisant, l'investissement du rôle de ministre repose rarement sur la mobilisation de pré-requis (maîtrise d'un vocabulaire spécialisé, connaissance technique du secteur, de ses enjeux et problèmes publics, etc.), c'est-à-dire des compétences nécessaires pour une compréhension approfondie des dossiers sur lesquels il est conduit à intervenir. Cette impossibilité d'être spécialiste nourrit un point d'honneur généraliste dont se prévalent généralement les ministres. Jean Glavany en donne un exemple particulièrement explicite dans le témoignage reproduit ci-dessous :

> *« Je reconnais personnellement aux fonctionnaires une meilleure maîtrise des aspects techniques des dossiers que les ministres, surtout dans les semaines qui suivent leur nominations. Et c'est même la noblesse du responsable politique que de travailler avec des hommes et des femmes qui en savent plus que lui, tout en imposant ses choix essentiels.*
> *J'en fis d'ailleurs la démonstration à la directrice générale de l'Alimentation lors d'une séance de travail en préparant une réunion interministérielle présidée par Lionel Jospin. À un moment donné de la discussion, le vocabulaire, les sujets abordés, étaient devenus si complexes que le sujet en devenait incompréhensible. Je pris alors la parole avec quelque vivacité : "STOP… Je dois après-demain soumettre au Premier ministre et au gouvernement des choix clairs à opérer en matière de sécurité alimentaire. Il me faut donc proposer des actions simples. Je sais que le sujet est important, vital même, et qu'il occupe la totalité de votre temps depuis plusieurs années. Mais l'étendue des compétences du ministère m'oblige à n'y consacrer qu'un tiers ou 40% du mien. Vous en savez donc beaucoup plus que moi. Mais vous devez être conscients que le Premier ministre, en charge de tous les problèmes du pays, ne peut, lui, consacrer que 1 à 2% de son temps à ce sujet. Par définition, Lionel Jospin en sait donc moins que moi encore, et il en est de même pour les autres membres du gouvernement. Donc, il vous revient de limiter les connaissances techniques à ce qui sera indispensable pour donner les critères de choix à ceux qui auront à les faire. Je n'ai pas vocation à devenir moi-même un expert en sécurité alimentaire, mais à préparer le processus de prise de décision." »*[253]

Face à une impossible spécialisation sectorielle, sur le fond du dossier, le rôle de ministre est défini comme un savoir-faire plus générique, celui de spécialiste de la décision politique. **Le rôle de ministre est ainsi défini par la capacité à prendre en compte et à articuler, en généraliste, les multiples enjeux et critères de la décision.** Il en effet à la convergence

[253] *Ibid.*, p. 84-85.

d'attentes multiples et incommensurables, de logiques différentes voire incompatibles : logiques du travail administratif, des jeux politiques, des intérêts des acteurs socio-économiques… En somme, nécessité est ici faite vertu. **Le rôle de ministre se caractérise par une contrainte de simplicité (*i.e.* de déspécialisation du vocabulaire et des catégories d'entendement) et de montée en généralité, qui consiste à devoir produire du sens, y compris dans les activités décisionnelles, en fonction de catégories politiques ou morales génériques.**

En raison de cette double contrainte de temps et de rôle qui pèse sur les ministres, leurs activités décisionnelles sont enserrées dans une vaste division du travail. « La décision » est diluée. Il s'agit en fait d'un processus incrémental qui prend très largement la forme d'une circulation de textes écrits entre les conseillers, le directeur de cabinet et le ministre. Dans ce procès d'instruction de la mesure qui conduit vers l'arbitrage final (plus ou moins politisé en fonction du statut de l'agent amené à trancher), ces divers agents opèrent, selon leurs dispositions et leurs ressources, des reformulations, une restriction des options…[254]

§3. Les logiques hétérogènes à l'œuvre dans le processus décisionnel ministériel

Le processus décisionnel s'apparente à une série d'opérations de sanction et de censure, c'est-à-dire une somme d'arbitrages (entre des options) et de formulations (de celles-ci). Ce processus laisse à chaque agent qui y intervient une marge de jeu, plus ou moins étendue : il peut ainsi « tirer » les décisions vers la définition particulière du problème et des politiques publiques qui correspond à ses catégories de perception et de jugement. **Dans la définition en actes (c'est-à-dire dans les opérations de rédaction de notes, d'arrêtés, etc.) des objectifs à poursuivre, des moyens à mettre en œuvre, etc., chaque agent intègre à la décision des schèmes cognitifs et normatifs auxquels il est plus sensible du fait de sa position et de ses dispositions.** En tant que contributeurs à la production des politiques publiques, les cabinets ministériels prennent en compte, dans la décision, des logiques d'action différentes voire incompatibles, des attentes divergentes voire incommensurables, des points de vue hétérogènes voire conflictuels sur le problème pris en charge. **Il se différencie ainsi d'autres instances, notamment d'une direction administrative ou d'un groupe d'intérêt, qui fonctionnent plus nettement selon une**

---

[254] On rejoint ici l'analyse de Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès : « Le décideur n'a souvent pas d'autres options que de ratifier ce qui a été préparé pour lui par des administrations ou des conseillers, ou de suivre les routines habituelles car les alternatives sont limitées. Les informations dont dispose le décideur sont toujours partielles, et renforcer son niveau d'information a des conséquences lourdes en termes de temps et de coût. La temporalité de « l'agenda du décideur » constitue une contrainte cruciale dans le processus de décision. Les conditions du choix, les émotions et le contexte participent de la modification des préférences et de ses critères. » Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, *Sociologie de l'action publique*, Paris : Armand Colin (128), 2007, p. 49.

logique propre et un point de vue spécifique. Ce décrochage entre la vision spécifique d'un problème, telle qu'elle est construite et utilisée dans une direction générale, et la vision plus hétéronome d'un même problème par un cabinet ministériel apparaît bien dans les propos de cet ancien chef de service de la DGS :

> **Pour revenir à cette question de l'iléon, quand vous dîtes que vous vous heurtez aux politiques, vous parlez de quels politiques ? Précisément…**
> Mais je ne me heurtais pas aux politiques au sens où je me suis heurté à M. Untel ou Mme Untelle. Je me suis heurté au fait que les gens qui prenaient la décision politiquement, qui la portait au niveau du gouvernement, au niveau du cabinet du Premier ministre, étaient des gens qui, d'un côté, étaient effectivement convaincus de ce que je leur disais, en tout cas convaincus de ma bonne foi et qu'il y avait probablement un risque, mais en même temps extrêmement perplexes devant l'impact que ça aurait en termes sanitaires par rapport à l'impact social que ça allait générer – même avec des mesures d'accompagnement.
> **(H, ss-dir., DGS, MISP)**

Ces propos laissent apparaître que les agents des cabinets ministériels se doivent de prendre en compte des attentes diverses : les considérations de santé publique (en l'occurrence l'évidence de l'élimination d'un risque objectivé selon les calculs épidémiologiques) qui sous-tendent le travail de la DGS sont mis en balance avec la prise en compte de l'impact économique de la décision (la déstabilisation d'une filière agro-alimentaire et ses conséquences sociales).

Cette situation se comprend si l'on resitue le travail des membres des cabinets ministériels dans la configuration d'agents en fonction desquels ils agissent. En effet, de multiples agents (individuels ou collectifs) sont en mesure de faire peser une sanction positive (encouragement à persévérer) ou négative (incitation à changer de direction, disqualification) sur les prises de position ministérielles et notamment les décisions publiques. Les membres des cabinets ministériels décident (*i.e.* arbitrent) et mettent leurs décisions en forme (*i.e.* « censurent ») en fonction des jugements (anticipés) de leurs pairs et concurrents, ou du marché électoral, mais aussi des groupes d'intérêt (en particulier ceux liés au secteur d'action du ministère) ou encore du champ journalistique[255]. Pour reprendre les termes de Jean-Louis Briquet, « *il semble que, comme pour toute activité sociale et professionnelle, l'activité politique soit marquée par l'existence de contradictions dans l'ensemble des impératifs de justification auxquels se réfèrent les acteurs pour expliciter leurs pratiques et pour structurer leurs activités, contradictions qui naissent de l'hétérogénéité des contextes d'action, de la multiplicité des dimensions normatives du métier d'élu, de la diversité aussi des publics avec lesquels ils entrent en*

[255] Sur la production par le champ journalistique de sanctions pesant sur les agents du champ politique, voir le chapitre 3, section 2 (§1-A).

relation. »[256] Or, chacun de ces système d'agents fonctionne selon des logiques différentes, construit des représentations spécifiques des problèmes publics, suit des intérêts propres, et génère des attentes divergentes. **Pour un ministre, ou son entourage, produire une décision, c'est-à-dire arbitrer entre plusieurs options possibles, revient à répondre aux attentes d'un (ou de plusieurs) système(s) d'agents, et, dans le même mouvement, à ne pas prendre en compte les attentes d'autres systèmes d'agents.** En d'autres termes, décider, selon les logiques spécifiques du travail politique ministériel, c'est très largement arbitrer entre les sanctions internes et exogènes que peut générer la prise de position que constitue la décision ministérielle : **il s'agit, dans les opérations d'arbitrage, de censure et de mise en forme des décisions, de s'exposer aux sanctions positives considérées comme les plus bénéfiques pour le ministre et, dans le même temps, à se soumettre aux sanctions négatives les moins préjudiciables.** Évidemment, ce genre de calcul stratégique se fait sur le mode semi-réflexif du sens pratique, et non sur celui du calcul rationnel. Il faut souligner que cette conception de l'action publique, ancrée dans l'analyse empiriste des pratiques décisionnelles, permet de rendre raison des décisions publiques en prenant en compte leurs déterminations structurelles mais aussi la part de calcul stratégique que celles-ci laissent aux agents politiques. Centrée sur le travail des ministres et de leurs entourages, elle permet aussi d'inclure dans l'analyse les divers agents qui pèsent sur les politiques publiques, en s'attachant à restituer leurs logiques spécifiques.

On se rapproche ainsi de l'analyse que développe Johanna Siméant dans un article stimulant, où elle étudie les politiques de régularisation des sans-papiers en France. Elle y invite à « se pencher sur les logiques pratiques de prise en compte de "l'opinion publique" dans la mise en place de certaines politiques publiques ». Il s'agit de « repérer, autour d'un cas précis, le système de contraintes perçues et proclamées par les acteurs politiques ». Elle montre ainsi que le principe d'une large régularisation en 1997 est acquis sous la pression de mouvements sociaux ayant obtenu le soutien d'un public élargi, mais que la mise en œuvre de cette politique en réduit la portée (par la mise en place de critères restrictifs) car elle se fait sous le regard de l'opinion publique « sondagière » perçue (ou plus exactement construite) comme peu favorable aux sans-papiers. « *Ces politiques publiques sont à la fois mises en œuvre par les gouvernements sous la pression d'une opinion publiquement manifestée ; mais également limitées, au nom d'une autre opinion publique qu'il s'agit alors pour les gouvernants de mobiliser à l'appui de leur action* »[257]. **Les opérations décisionnelles des cabinets ministériels consistent ainsi à concilier, dans des proportions inégales et variables, des attentes diverses voire**

---

[256] Jean-Louis Briquet, « Communiquer en actes. Prescriptions de rôle et exercice quotidien du métier politique », *Politix*, n° 28, 1994, p. 24.

[257] Johanna Siméant, « Régulariser les sans-papiers : face à quelles opinions publiques ? », *in* Pierre Bréchon (dir.), *La gouvernance de l'opinion publique*, Paris : L'Harmattan, 2003, p. 100.

contradictoires en fonction des sanctions anticipées. On peut, par souci d'intelligibilité, rendre compte des décisions publiques en rapportant les logiques qui les sous-tendent à deux principales catégories. Cette simplification (à visée analytique) est intéressante ici dans la mesure où elle permet de **rendre compte de l'emprise du journalisme sur l'action publique en montrant la force relative des sanctions produites par le champ journalistique, c'est-à-dire en les comparant à d'autres types de sanctions.** La diversité phénoménale des sanctions pesant sur l'action publique peut donc être ramenée à **une dichotomie entre les sanctions autonomes, c'est-à-dire celles exercées par des agents fondant leurs raisonnements sur les propriétés spécifiques du problème (considérations techniques, réglementaires, économiques…), et des sanctions hétéronomes, émanant d'agents dont les calculs dépendent d'autres logiques que la seule résolution du problème.** Les sanctions générées par le champ journalistique se rangent dans cette dernière catégorie ; elles imposent aux agents politiques ministériels de prendre en compte, dans leurs arbitrages, les cadrages journalistiques dominants, soit pour s'y conformer soit pour s'y opposer et tenter d'y substituer un autre.

Les développements qui suivent examinent ces règles qui structurent la production des arbitrages politiques en matière de décisions publiques. Leur analyse commence par une restitution des principales logiques autonomes de la prise de décision politique, c'est-à-dire celles où prévalent les propriétés spécifiques du problème public pris en charge (A.). Puis elle décrit les ressorts des logiques hétéronomes, c'est-à-dire celles qui font intervenir des considérations exogènes au seul problème public (B.). Ensuite, elle montre comment ces logiques diverses et contradictoires deviennent, dans les opérations concrètes d'arbitrage, des décisions publiques (C.). Enfin, ce schéma d'analyse de l'emprise du journalisme sur les processus décisionnels en cabinet ministériel est mis à l'épreuve par un exemple : une des principales décisions relatives à l'ESB (le refus de levée de l'embargo sur les produits bovins britanniques en 1999) est ainsi expliquée par la mise au jour du système de sanctions anticipées par le gouvernement de Lionel Jospin lors de la production de cette décision (D.).

A. Les modalités autonomes de production des décisions

Dans la division du travail au sein du cabinet, ce sont surtout les conseillers techniques qui conduisent à s'appuyer sur des catégories autonomes pour traiter les problèmes publics. Ils sont les plus disposés à fonder leurs arbitrages ou leurs recommandations sur une connaissance fouillée du problème et des solutions que l'on peut y apporter. Ils sont les plus à mêmes de faire prévaloir les critères de faisabilité « technique » des décisions, c'est-à-dire de penser celles-ci en fonction de leur efficacité matérielle, de leur aptitude à être utilisées par les agents chargés de leur mise en œuvre en fonction de leurs ressources et contraintes propres, et de leur capacité à se conformer aux diverses règles

procédurales (juridiques, financiers…) qui pourraient faire obstacle à cette mise en œuvre. En d'autres termes, ils sont les plus éloignés, au sein du petit espace social qu'est un cabinet ministériel, de la radicalité des effets d'annonce bien faits pour convaincre un public profane, sans se soucier de leurs effets réels, sur les ressortissants de l'action publique. Ces dispositions s'expliquent par la position que ces conseillers occupent au sein du cabinet, et par les propriétés sociales liées à leurs trajectoires. On a déjà souligné que la trajectoire de ces conseillers se caractérise souvent par une expérience dans les services administratifs spécialisés sur le secteur d'action publique dont ils ont la charge et/ou par les organismes de ce secteur (associations interprofessionnelles, syndicats…). Cette expérience permet l'accumulation de connaissances spécifiques sur ce secteur (connaissance des enjeux spécifiques, des acteurs, des intérêts, des métiers et de leurs règles, etc.), une certaine proximité aux acteurs et à leurs préoccupations, et une plus grande sensibilité à ses nécessités spécifiques.

En dehors des dispositions acquises en fonction de leur trajectoire sociale, la prégnance (relative) des catégories autonomes que font valoir les conseillers thématiques tient aussi à leur position au sein du cabinet, et plus précisément au système d'interdépendance avec plusieurs systèmes d'agents qu'elle favorise. En effet, si ces conseillers travaillent pour le ministre et se doivent donc de prendre en compte ses intérêts proprement politiques (notamment sa légitimité sur des marchés profanes), ils sont quotidiennement en interaction avec des groupes d'agents qui, en vertu de leurs intérêts et de leurs modes de fonctionnement spécifiques, tendent à faire prévaloir une vision plus autonome des politiques publiques les concernant. **Les conseillers travaillent de façon structurelle en lien avec les groupes professionnels et sociaux du secteur d'action publique dont ils ont la charge.** Les interactions avec les représentants des industries, des syndicats sont régulières[258] : rendez-vous institutionnalisés ou ponctuels, réunions de travail, organisation de concertation, échanges de courriers… Il est à ce titre significatif que les interactions avec les groupes d'intérêt du secteur sanitaire soient un des premiers éléments qu'évoque ce conseiller pour les questions de santé publique auprès d'un ministre de la Santé pour décrire son rôle :

[258] « Le Premier ministre reçoit également les organisations professionnelles des différents secteurs (bâtiment, travaux publics, banque). En revanche, il est plus exceptionnel que le Premier ministre ait des contacts directs avec des organisations syndicales sectorielles, et arrête à cette occasion des décisions. Cela peut toutefois arriver. Il est un domaine où ce type de contact est « institutionnel », c'est celui de l'agriculture. Sans revenir aux « conférences agricoles », il est fréquent que le Premier ministre organise une table ronde avec les organisations agricoles et les ministres concernés. Ce fut le cas pratiquement tous les semestres entre 1993 et 1995. » Patrick Suet, « Le Premier ministre », *op. cit.*, p. 86.

> **Des questions sur votre passage au cabinet, rapidement. Comment on y travaille ?**
> Le passage au cabinet, ça c'était un autre travail. Ça a été pour l'essentiel pour moi la préparation de la loi de santé publique.
> **C'était pour un dossier précis.**
> J'avais la responsabilité de cela. Vraiment, ça a été la mise en chantier de ce texte législatif. Et puis évidemment le nombre d'interlocuteur, le nombre de partenaires de politiques de santé publique est très important donc le travail de concertation qu'il a fallu faire a été très important.
> **(H, dir., DGS, cab. Santé, univ.)**

Ce type d'interactions, qui constituent la trame du travail quotidien des conseillers, sont plus exceptionnelles pour le ministre, ou même son directeur de cabinet. En dehors de quelques circonstances définies par le protocole, les rencontres entre ces derniers et les groupes d'intérêt ne concernent que les dossiers les plus importants. C'est aux conseillers thématiques (ainsi qu'aux services administratifs du ministère) qu'il revient d'effectuer la gestion ordinaire des relations avec le secteur. Cette relation d'interdépendance rend d'autant plus grande la probabilité d'une dépendance des principes de perception et de jugement déployés par les conseillers dans leurs activités décisionnelles aux intérêts et points de vue de ces groupes d'intérêt sectoriels. Il faut toutefois se départir d'une vision trop cynique de ce type de relation : il s'agit moins d'une inféodation d'un segment étatique à quelques groupes d'intérêt puissants que d'une relation d'interdépendance (au sens éliassien). De la fréquence des interactions dépend une meilleure connaissance du secteur, de ses problèmes, de ses spécificités. **En raison du système de relations associé à leur position au sein du cabinet, les conseillers thématiques sont plus disposés que le ministre à comprendre et reprendre le point de vue de ces groupes professionnels ou sociaux**[259]. Ils sont par exemple mieux placés pour prêter attention aux enjeux de la mise en œuvre des mesures à venir. C'est ce que donne à voir le récit (reproduit ci-dessous) de l'implication d'un directeur de cabinet du ministre de l'Agriculture, rendu spécialiste du secteur des industries agroalimentaires par sa trajectoire professionnelle, dans la décision de la mise en place de la traçabilité dans l'industrie de la viande. En raison de sa connaissance de cette industrie, il est en mesure de dépasser la simple énonciation en termes très généraux qui convient aux routines journalistiques, pour prendre en compte la pratique du secteur (*i.e.* la traçabilité déjà existante pour les animaux vivants), les agents à mobiliser pour s'assurer de la mise en œuvre effective de la mesure (*i.e.* les professionnels), les arguments à mobiliser

[259] On peut ainsi penser cette relation de dépendance par analogie avec celle qu'un journaliste spécialisé (par opposition à un généraliste) entretient avec ses sources d'information. Sur cette articulation entre le système d'interactions dans lequel est pris un journaliste et les rhétoriques ou les cadrages qu'il déploie pour rendre compte d'une information, voir Jean-Gustave Padioleau, « Systèmes d'interaction et rhétoriques journalistiques », *Sociologie du travail*, vol. 76, n° 3, 1976, p. 256-282.

pour les convaincre en fonction de leurs intérêts spécifiques (*i.e.* le maintien du marché de la viande bovine et des profits économiques qui lui sont associés) :

> L'identification des bovins, ça c'est un vieux sujet. Ça ne date pas de l'ESB. Ça date de bien avant. Simplement, ce qu'il a fallu rajouter au moment de la crise de l'ESB, c'est que l'identification ne disparaisse pas au moment de l'abattage. Parce que pour nous, l'identification, c'était une identification à visée sanitaire, de santé animale. Donc une fois que l'animal était mort et dépecé, il n'y avait plus de problème de santé animale. La trace de l'identification pouvait se perdre. Ce qu'il a fallu faire après, c'est qu'on ne perde pas la trace de l'identité de l'animal, que cette identification suive jusqu'au consommateur final. Ça, ça demandait la collaboration de toute… de tous les gens de la chaîne de la transformation et de la distribution. Et c'était ça qui n'était pas évident, parce que vous savez sans doute que la filière viande et surtout viande bovine ne brillait pas par sa transparence. Et donc l'idée… d'ailleurs à l'époque, le directeur de cabinet du ministre – ancien directeur de l'OFIVAL (l'Office des viandes) – avait beaucoup mouillé sa chemise, s'était beaucoup impliqué dans l'affaire pour convaincre les professionnels de la viande que s'ils ne voulaient pas voir leurs marchés s'effondrer davantage, il fallait absolument qu'ils acceptent de faire un effort.
>
> **(F, adj. dir., DGAL, AC)**

Penser les décisions publiques en fonction de leur mise en œuvre requiert une connaissance du secteur, de ses pratiques et de l'intérêt de ses agents dont les conseillers sont relativement mieux dotés que leurs ministres. Plus généralement, les transactions fréquentes entre ces conseillers et les représentants du secteur, tout comme celles entre ces mêmes représentants et les agents de l'administration, tendent à promouvoir des politiques publiques reproduisant l'ordre social spécialisé qui régit le secteur d'action publique. Ce type d'interactions reste en effet le plus souvent confiné aux bureaux des ministères, et protège contre l'intrusion de nouveaux groupes susceptibles de subvertir l'ordre sectoriel. Si la presse relate régulièrement ce genre de réunions, elle le fait succinctement et superficiellement : peu spectaculaires, elles n'intéressent guère les journalistes. Les échanges entre les membres des cabinets et les représentants se font sur un mode discret et technique qui rencontre généralement l'intérêt des groupes dominants du secteur dans la mesure où il permet le maintien d'un ordre spécialisé, autonome, favorable aux groupes dominants du secteur. À l'inverse, la publicisation et la politisation d'un problème peuvent contraindre à prendre des mesures contraires à l'intérêt spécifique des groupes du secteur[260]. La relation

[260] Étudiant les politiques publiques relatives aux risques sanitaires liés à l'usage de l'amiante, Emmanuel Henry note ainsi que « les épisodes de forte publicisation des choix en matière de risque professionnel fragilisent (…) leur acceptabilité sociale, qui repose précisément sur leur méconnaissance. » L'attention nouvelle que portent les agents politiques à ce risque professionnel devenu problème de santé publique tranche avec leur méconnaissance

d'interdépendance entre les membres du cabinet et les représentants des groupes d'intérêt structurants du secteur donne de la force aux sanctions que ces derniers peuvent émettre à l'endroit de la politique ministérielle. **Les conseillers sont ainsi en position de relayer, au sein du cabinet, le point de vue de ces groupes d'intérêt, qui est généralement plutôt autonome, au sens où il est fondé sur les enjeux propres au problème public pris en charge.** L'analyse de cette division du travail ne doit cependant pas être rigidifiée ; elle vaut au contraire par la mise en lumière des principes de la description relationnelle de la contribution particulière des conseillers techniques par rapport aux membres plus généralistes des cabinets. Si les conseillers techniques apparaissent ainsi relativement plus sensibles que le ministre à la sanction spécifique des groupes d'intérêt du secteur, ils ne sont pas pour autant les garants du traitement du dossier purement en fonction de ses enjeux techniques. Leur interdépendance avec les groupes socio-économiques est beaucoup moins structurante que celle des services administratifs, car ils doivent intégrer à leurs calculs et arbitrages d'autres considérations qui font contrepoids. De plus, cette situation varie selon les secteurs d'action publique ; en particulier, les cabinets sont soumis à la sanction autonomisante des groupes d'intérêt de façon variable en fonction de la force de ceux-ci (c'est-à-dire, de leur degré d'institutionnalisation, de monopolisation de représentation du secteur, etc.).

Le second principe, qui peut fonder l'autonomie relative du point de vue du cabinet ministériel sur les problèmes publics qu'il prend en charge, est la situation d'interdépendance dans laquelle il se trouve vis-à-vis de son administration. Les conseillers thématiques sont chargés de faire l'interface entre le cabinet et les services de l'administration centrale du ministère. Ils assurent la supervision du travail du segment administratif (direction ou service) correspondant à leur domaine de compétence. Ils sont les premiers interlocuteurs des services lorsqu'un avis ou une validation politique sur un dossier est requis. Ils travaillent en lien avec l'administration pour effectuer leur mission de veille sur le secteur d'action publique du ministère. Ils sollicitent abondamment les services pour préparer les décisions et la communication relevant du cabinet. Ainsi, lorsqu'un dossier

---

et leur désintérêt pour ce sujet lorsqu'il était traité comme un dossier technique et confiné aux agents spécialisés de la santé au travail. La publicisation de cette politique publique a ouvert une fenêtre d'opportunité pour les agents syndicaux et administratifs qui tentaient de subvertir l'ordre régissant ce secteur professionnel. « La possibilité de s'appuyer sur la problématisation en termes de scandale promue par les discours médiatiques permet (…) une modification du rapport de force entre les différents acteurs participant aux négociations, en donnant un poids supplémentaire aux acteurs associatifs et syndicaux. » En effet, « la publicité ou le risque qu'une publicité soit donnée aux débats et aux négociations contribue à invalider certaines prises de position, en particulier pour des scientifiques qui veulent garder une certaine crédibilité vis-à-vis de leurs pairs. » Emmanuel Henry, « Quand l'action publique devient nécessaire : qu'a signifié "résoudre" la crise de l'amiante ? », *Revue française de science politique*, 54 (2), 2004, p. 304-305.

prend une grande importance, comme c'est le cas de l'ESB en mars 1996, et notamment lorsqu'il est traité en interministériel, les réunions qui lui sont consacrées rassemblent les conseillers techniques des ministères et les principaux responsables administratifs chargés du problème :

> On a eu des dizaines d'interministérielles à Matignon pour des arbitrages sur des décisions…
> **D'accord et qui étaient présents dans ces réunions ?**
> Et ben, les administrations, les personnes, des décideurs des administrations et très souvent les gens des cabinets, c'est-à-dire les conseillers techniques. Les réunions interministérielles à Matignon sont présidées par les conseillers techniques, et au plus fort de la crise, elles ont même été présidées par Alain Juppé lui-même.
> **Pour la DGS, c'est vous qui y alliez, accompagné de… ?**
> Pour la DGS, c'est moi qui y suis allé à 90, 95, 98% d'entre elles, Jean-François Girard a dû aller à 5 ou 10% des plus importantes, certaines où je ne l'ai pas accompagné parce qu'on ne peut pas être partout, et d'autres où je l'ai accompagné.
> **(H, ss-dir., DGS, MISP)**

Lors des réunions de « crise » en mars 1996 (comme à l'automne 2000), les conseillers techniques – et parfois même les directeurs de cabinet ou le ministre – travaillent directement avec les chefs de services (comme cet interviewé) ou les directeurs généraux. De même, une grande partie des textes – éléments d'analyse, chiffres ou premières formulations de décisions – avec lesquels travaillent les membres des cabinets ont été produits par les services administratifs du ministère. Les conseillers se trouvent ainsi dans une position de relative dépendance par rapport aux représentations administratives des problèmes et politiques publics car elles sont instituées dans les matériaux (les textes) à partir desquels ils travaillent quotidiennement. **Toutes ces transactions, écrites ou orales, tendent à sensibiliser les membres du cabinet aux logiques d'action et aux visions du problème propres à l'administration ministérielle.** Or en raison de leurs modes de fonctionnement et des configurations dans lesquelles ils sont pris, les services développent une vision autonome technicienne des problèmes[261] qui se distingue de la construction plus politique des problèmes que tend à réaliser le cabinet ministériel. Cette différence dans les façons de voir entre cabinet et services, et l'influence que peuvent exercer les seconds sur le premier[262], apparaît par exemple dans la saisine d'un comité d'expert par le ministère de l'Agriculture.

[261] Cf. chapitre 7.

[262] Sur le rôle « pré-politique » des directions ministérielles qui, sans remettre en cause la domination structurelle des cabinets, peuvent leur transmettre des textes proposant déjà un cadrage particulier du problème public ou un éventail limité d'options, c'est-à-dire sur la capacité des services à prescrire aux conseillers des possibles sous l'apparence de les décrire, voir Jean-Michel Eymeri, « Frontière ou marches ? », *op. cit.*, p. 67-69.

On voit dans le récit ci-dessous comment la DGAL peut faire prévaloir ses exigences et catégories spécifiques sur les urgences et façons de faire du cabinet ministériel :

> On a créé ce qu'on appelait à l'époque le comité Dormont parce que ce dont le politique avait besoin c'était de savoir exactement quels étaient les risques pour savoir quelles étaient les mesures qu'il fallait prendre. Et donc tout le travail s'est organisé autour du recueil et de la synthèse des données scientifiques utiles pour la prise de décision. Et ça a été très compliqué à mettre en place ça. Parce que… c'était très amusant. On a constitué ce comité. Dans un premier temps on les a interpellés directement, individuellement les scientifiques. Et puis ils ont dit "ben y a pas un… une personne compétente. Il faut absolument réunir plusieurs personnes, essayer de rassembler toutes les compétences. Parce qu'il n'y en a déjà pas beaucoup. Donc on va créer ce comité. Et puis il faut que vous nous formalisiez vos questions et que vous nous donniez un temps de réponse parce que nous on ne peut pas répondre comme ça du tac au tac. Il faut véritablement qu'on se réunisse et qu'on y réfléchisse." Donc on a été obligé…. Alors ça vis-à-vis du cabinet c'est difficile, hein. Expliquer au cabinet qu'il faut qu'il pose ses questions d'une certaine manière et qu'il faut qu'il attende un certain délai pour avoir la réponse, ça c'est pas évident, hein. Bon... Alors bon, on a réussi à faire passer cette idée là que ça faisait aussi partie de la gestion de la crise que de ne pas balancer des informations différentes tous les jours mais de bien dire où on en était, à quel rythme on travaillait, quand on aurait un point sur quelle question, de façon à canaliser un peu les médias pour que tout ne parte pas dans tous les sens tout le temps, pour qu'on organise le débat jusque dans… jusqu'avec les médias, jusqu'avec l'opinion.
>
> **(F, adj. dir., DGAL, AC)**

En défendant les règles spécialisées du secteur (en l'occurrence celles de la production de connaissance scientifique), les responsables de la DGAL tentent ainsi d'imposer au cabinet du ministre de l'Agriculture une vision autonome des problèmes et des manières de le traiter.

De façon plus générale, **la relation d'interdépendance qui lie les agents des services administratifs avec les membres des cabinets ministériels fonde un pouvoir de sanctions, positives (entretien de bonnes relations entre les services et le cabinet) ou négatives (diverses formes de résistances administratives aux initiatives du cabinet, rapports conflictuels pouvant passer par exemple par des « fuites » dans la presse nuisibles pour la communication du ministre), des premiers sur les seconds. Ce pouvoir de sanction fonctionne le plus souvent comme une injonction au respect des principes d'autonomie (considérations techniques) aux principes d'hétéronomie (intérêts politiques)**. Ici encore, il s'agit d'une analyse relationnelle et non d'une description substantialiste de la division du travail : le point de vue des conseillers est, du fait de sa dépendance à celui de l'administration, plus spécialisé que celui des ministres, mais il l'est beaucoup moins que celui développé dans les services, notamment parce que les transactions entre les services et

le cabinet passent par un travail de traduction (*i.e.* de montée en généralité, de politisation) opéré par les directeurs généraux qui mettent en forme « *les enjeux et les solutions administratives ou "techniques" (comme ils disent plutôt) dans des catégories suffisamment générales et politiques pour qu'elles fassent sens pour le ministre, la classe politique, les journalistes et autres faiseurs d'opinion, donc pour "l'opinion publique"* »[263]. Les membres des services les plus spécialisés peuvent ainsi stigmatiser le rapport hétéronome que les membres du cabinet entretiennent avec les problèmes qu'ils prennent en charge. Un ancien chef de bureau de la DGCCRF peut ainsi expliquer que « *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…* »[264]. Ainsi, **en raison des relations qu'ils entretiennent fréquemment avec les services administratifs ou avec les groupes d'intérêt, mais aussi en raison de leurs propres catégories d'entendement, ce sont les conseillers thématiques qui tendent à contribuer le plus souvent au processus décisionnel par des opérations de sanctions et de censures répondant à des principes relativement autonomes.**

B. Les modalités « politiques » de production des décisions

Les conseillers doivent aussi prendre en compte des intérêts qui, étant plus éloignés de la seule gestion du problème public, peuvent conduire à des arbitrages qui s'écartent de ceux qu'imposerait la seule prise en compte des propriétés spécifiques des problèmes publics. « *À la différence du fonctionnaire, davantage soucieux des considérations techniques, l'homme politique est porté, par sa position et ses dispositions, à se préoccuper des aspects politiques. Quand il prend une décision, il tient compte des aspects intrinsèques du problème à résoudre, mais cherche aussi à anticiper les réactions probables de ses adversaires, de la presse, des membres de son parti, des groupes concernés et de ses électeurs.* »[265] La préparation des décisions par les cabinets doit ainsi prendre en compte les intérêts propres du ministre, c'est-à-dire peu ou prou sa réussite politique. La progression de sa carrière politique, et donc la prise de décision au sein du cabinet, tiennent à plusieurs facteurs : les enjeux électoraux d'une part, c'est-à-dire la sanction électorale à l'issue de la législature et (surtout) son anticipation (plus ou moins fondée) au cours de la législature au moyen des sondages et des jugements journalistiques sur l'action des ministres, et d'autre part toutes les formes de concurrence interne au champ politique.

Les prises de position politiques émanant des cabinets ministériels, et notamment toutes les formes de décision, sont d'abord exposées à la sanction des pairs et concurrents

---

[263] Jean-Michel Eymeri, « Frontière ou marches », *op. cit.*, p. 61.
[264] H, chef bur., DGCCRF, dir. départ. CCRF.
[265] Daniel Gaxie, *La démocratie représentative*, Paris : Montchrestien (Clefs), 2000, p. 15.

au sein du sous-espace gouvernemental. L'un des critères des arbitrages décisionnels réside ainsi dans la concurrence entre les ministres et/ou entre les ministères. **Les luttes institutionnelles entre ministères**[266], **qui correspondent, à propos de l'ESB, à des divergences dans les visions du problème, dans les intérêts défendus, dans les objectifs prioritaires ou dans les moyens à mettre en œuvre sont plus ou moins relayées par les ministres.** Les témoignages sur des réunions interministérielles donnent à voir comment les ministres reprennent à leur compte les concurrences entres les institutions dont ils occupent la direction politique :

> J'ai assisté à des interministérielles à Matignon avec tous les acteurs. C'était intéressant. Pendant et après la réunion…
> **C'est-à-dire, ça fonctionne comment ce type de réunions ?**
> Ah ben, sur le traitement de la vache folle en pleine médiatisation, le Premier ministre organisait très régulièrement, deux fois par semaine, des réunions interministérielles avec tous les ministères pouvant être concernés. C'était à haute tension, très haute tension, entre les ministres.
> **C'était directement les ministres qui y assistaient ? Il y avait également les directeurs généraux ?**
> Alors, ça dépend. Mais pour les très grandes décisions, c'était les ministres. Et pour préparer ces réunions-là, c'était les directeurs généraux ou les… Moi j'y étais tout le temps, avec mon directeur général ou tout seul, ou avec le ministre.
> **(H, chef serv./dir.-adj., DGAL, ISPV)**

Le témoignage de membres du cabinet du ministre de la Santé montre bien que les visions divergentes (voire concurrentes) entre ministères, c'est-à-dire ici entre cabinets ministériels, du problème de la « vache folle » sont une donnée structurante du travail de ces cabinets :

> **Également, on avait une question sur l'interministérialité en 97 sur les sujets de vache folle… Quelles étaient vos relations avec les autres ministères concernés ?**
> Pas très bonnes…
> **Pour tous les ministères ?**
> Comment ça ?
> **À la fois, d'une part la DGAL et puis de l'autre côté la DGCCRF ?**
> Euh… Ouais, non mais il y avait un… D'abord moi, j'étais au cabinet donc ce n'était pas la DGAL ou la DGCCRF, c'était le cabinet de l'Agriculture ou le cabinet des Fraudes. Quand je disais qu'elles n'étaient pas très… oui… elles n'étaient pas très bonnes parce qu'on voyait quand même que… les enjeux, les moteurs, de chacun des ministères restaient différents… Qu'est-ce qui compte ? Aucun des ministères ne veut tuer les gens. Mais le centre de gravité, au moment où il y a des choses un peu floues, penche dans un sens ou dans un autre. Voilà. Le ministère de l'Agriculture ne penchait pas côté Santé et le ministère des Fraudes, non

[266] Daniel Gaxie (dir.), *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris : L'Harmattan (Logiques juridiques), 1997, 295 p.

> plus. Ça, ça ne marchait pas complètement. Et on le voyait bien dans les discussions qu'il y avait sur le projet de loi, sur le projet de texte, voilà. En fait, on s'engueulait plus sur les listeria que sur la vache folle à l'époque.
>
> **(H, dir., Afssa, dir.-cab. Santé, CE)**

Cette distribution des points de vue institutionnels sur l'ESB peut être résumée à gros traits. **Au ministère de l'Agriculture, la vision du problème et des solutions est ancrée sur les causes animales de la maladie.** La « vache folle » est avant tout pensée comme un problème de santé animale, dont la gestion relève du secteur agricole et des industries agro-alimentaires, au moyen de techniques vétérinaires et économiques (soutien aux filières) de gestion des épizooties. La défense de cette vision des politiques publiques relatives à l'ESB correspond à l'intérêt à maintenir la position dominante du ministère dans la gestion politique de ce dossier. **Au ministère chargé de la Consommation**, le point de vue sur le problème de la « vache folle » est aussi fondé sur la reproduction des façons de voir et de faire institutionnalisées au fil de décennies. **La vision du problème et des solutions est construite selon la problématique des fraudes**, c'est-à-dire au prisme de l'organisation des marchés, et notamment de la loyauté de la concurrence et de l'information des consommateurs. L'action publique repose principalement sur l'élaboration de la réglementation dans ce sens, fondée sur la connaissance des filières, et sa mise en œuvre par mesures de police. Enfin, **pour le ministère chargé de la Santé, le point de vue est nettement différent, et nouveau. La vision du problème et des solutions reprend les catégories de la santé publique.** L'ESB est avant tout pensée à l'aune de ses conséquences sur la santé des consommateurs et les moyens d'action publique reposent principalement sur le raisonnement épidémiologique (plus que sur la connaissance des filières). Le point de vue du ministère de la Santé est celui d'un *outsider*, plus faiblement doté de ressources matérielles, humaines ou juridiques, mais disposant d'une forte légitimité publique[267]. Cette concurrence des points de vue institutionnels sur le problème de la « vache folle » prend un tour politique, plus distant des seuls enjeux attachés aux propriétés spécifiques du problème, dans la mesure où elle est relayée par les ministres. Ce n'est en effet qu'au niveau politique (par opposition au niveau « technique » des services administratifs) que peuvent se régler ces divergences. **La concurrence institutionnelle, au sein même du sous-espace gouvernemental, devient alors l'un des multiples principes de production des prises de position des ministres** ; ces derniers se doivent de respecter et faire respecter la vision du

[267] Sur la genèse historique et l'institutionnalisation de ces visions du problème de la sécurité sanitaire des aliments, voir Thomas Alam, *Quand la vache folle retrouve son champ. Une comparaison transnationale de la remise en ordre d'un secteur d'action publique*, Thèse de doctorat de science politique, Université Lille 2, 2007, et en particulier le chapitre 3 « Une histoire administrative de la sécurité sanitaire des aliments. Un maillage institutionnel distendu et dominé par "l'Agriculture". », p. 233-314.

problème que développe leur administration face aux ministères concurrents. **Cette concurrence entre ministères est redoublée par une concurrence entre ministres : il y a un enjeu de compétition politique à devenir ou à rester le ministre chef de file sur un dossier largement médiatisé**[268]. Les prises de décision sont alors conçues (entre autres choses) comme des moyens pour se distinguer – positivement – des autres ministres intervenant sur le même problème public. Une illustration de ce phénomène est donnée en janvier 2000 avec le lancement d'un programme national de dépistage de l'ESB dans le cheptel français. Alors que cette mesure complexe est en cours de préparation depuis plusieurs semaines[269], son annonce est précipitée par Dominique Gillot, secrétaire d'État à la Santé et à l'action sociale, le 23 janvier 2000, dans un entretien au *Journal du dimanche* et sur *France Inter*[270]. L'intention de s'accaparer l'annonce de cette décision pour en tirer un profit politique, en prenant de vitesse le ministre de l'Agriculture, dont les services sont en train de préparer la mesure, apparaît assez clairement puisque la secrétaire d'État précise elle-même que de nombreux points ne sont pas encore réglés[271]. Du reste, la réaction du ministre de l'Agriculture, quelques jours plus tard, dans une interview au *Monde*, laisse nettement apparaître la tension entre les deux ministres :

> - Comment expliquer, selon vous, le retard pris par la France dans le programme de dépistage de la contamination des bovins français par l'agent de l'ESB ?
> - Il n'y a, dans ce domaine, aucun retard. Cette impression tient peut-être à l'annonce faite sur ce thème le 23 janvier par Dominique Gillot, secrétaire d'État à la santé et à l'action sociale. Pierre Chevallier, président de la Fédération nationale bovine, m'a fait part de ses critiques au sujet de cette annonce, à laquelle il n'était pas préparé. Il m'a aussi dit que, depuis octobre 1998, il n'y avait eu aucun faux pas entre les milieux professionnels et moi et qu'il ne fallait à aucun prix rompre cette confiance. Il a raison. J'associerai évidemment les agriculteurs à tous les aspects de la lutte contre l'ESB et j'observe que, depuis l'annonce britannique d'une possible transmission de cette maladie à l'homme, tous mes prédécesseurs au ministère de l'agriculture ont privilégié la sécurité sanitaire des aliments. Et qu'au plus fort de la crise, en 1996, Philippe Vasseur a eu une attitude impeccable.
>
> **François Grosrichard, Jean-Yves Nau, « "Vache folle" : le dépistage des bovins devrait commencer fin mars », *Le Monde*, 15 février 2000, p. 8**

---

[268] Olivier Schrameck note, par exemple, qu'« un [des] aspects les plus secrets et les plus pernicieux [des cabinets] » est « la lutte que peuvent se livrer par entourage interposés des membres du gouvernement dont les responsabilités s'emboîtent comme des poupées gigognes, selon qu'ils se situent au rang de ministre « pleins », de ministres délégués ou de secrétaire d'État. » Olivier Schrameck, *Matignon rive gauche*, *op. cit.*, p. 15.

[269] Ce temps long est rendu nécessaire par les nombreux enjeux techniques que les services administratifs du ministère de l'Agriculture doivent régler pour mettre en place cette mesure : ciblage des tests (la solution de tests visant certaines populations animales géographiquement plus exposées au risque de contamination l'emporte sur un tirage aléatoire), déroulement de l'appel d'offre pour choisir parmi les trois modèles de tests disponibles, concertation avec les éleveurs et les personnels des abattoirs ainsi qu'avec les organisations professionnelles pour la prise en charge de l'abattage des troupeaux où un cas positif est découvert…

[270] « France/Vache folle - Le cheptel français bientôt testé », *Reuters*, 23 janvier 2000 (13h29)

[271] « "Les modalités du protocole seront finalisées d'ici début février. Le dispositif prendra quelques semaines de plus pour être opérationnel", déclare Dominique Gillot dans une interview au Journal du Dimanche. » « France/Vache folle - Le cheptel français bientôt testé », *Reuters*, 23 janvier 2000 (13h29).

En insistant sur la préoccupation de santé publique dont font preuve les ministres de l'Agriculture successifs depuis le début de la « crise » de la « vache folle », le ministre en poste défend sa position de chef de file sur ce dossier, de plus en plus contestée par la ministre chargée de la Santé. Tous ces différends, concurrences individuelles ou luttes d'institutions, sont réglés dans l'espace politique de l'interministérialité. C'est à Matignon[272], c'est-à-dire, selon l'importance du dossier, au Premier ministre, à son directeur de cabinet ou à ses conseillers, qu'il revient d'arbitrer ces divergences au sein du gouvernement[273]. Plus généralement, le Premier ministre (ou le président de la République, selon les contextes) et son entourage font peser sur les ministres une contrainte de cohérence avec la politique générale du gouvernement. Ce travail permanent d'homogénéisation des prises de position ministérielles apparaît à demi-mot dans le témoignage du ministre de l'Agriculture en poste lors de la « crise » de 1996 :

> *« À Plusieurs reprises, par la suite, la France a été aux avant-postes de l'Union européenne. À chaque fois, l'affaire a été traitée au plus haut niveau de l'État.*
> *Le président de la République, Jacques Chirac, l'a suivie de très près, mais, selon sa méthode et contrairement à ce qu'on entend dire ici ou là, sans interférer dans sa gestion quotidienne : en s'informant, en conseillant, en apportant son aide lorsque c'était nécessaire, mais en laissant agir ceux qui avaient sa confiance.*
> *Le Premier ministre, Alain Juppé, a supervisé la manœuvre en permanence. Présent, sans être pesant, il a veillé à la coordination des différents membres du gouvernement concernés, c'est-à-dire outre le ministre chargé de l'Agriculture, Jacques Barrot et Hervé Gaymard (Santé), François d'Aubert (Recherche) et Yves Galland (Commerce extérieur et Consommation).* »[274]

Par le suivi quotidien de l'activité des ministères que réalisent les conseillers du président ou du Premier ministre, par les nombreuses réunions entre le chef du gouvernement et ses ministres[275] ou par la diffusion de consignes générales, les équipes de

---

[272] Une ancienne conseillère du ministre de l'Économie et des finances explique ainsi que « Matignon est un lieu complètement à part puisque c'est un lieu où se concentrent tous les problèmes ; tous les dossiers qui ne peuvent être résolus par les ministères remontent à Matignon. (…) À Matignon, on vous demande de répondre immédiatement, dans la seconde, sur tout, partout. » Lyne Cohen-Solal, « Le temps politique et le temps "journalistique" ne sont pas les mêmes », *Les cahiers du radicalisme*, « Informer, communiquer, même métier ? », Paris : Éditions Balland, 1999, p. 231.

[273] Olivier Schrameck, directeur de cabinet de Lionel Jospin à Matignon, explique que l'une des formes « d'équilibre volontariste qu'un chef de gouvernement se doit nécessairement de rechercher relève de la résolution du jeu de rôles auquel concourent naturellement les différents ministres, avocats et défenseurs de leur secteur. » Olivier Schrameck, *Matignon rive gauche*, *op. cit.*, p. 45.

[274] Philippe Vasseur, *La révolution alimentaire. Que mangerons-nous demain ?*, Paris : Hachette (Librement), 1998, 232 p.

[275] « L'emploi du temps du Premier ministre est lui-même lourdement chargé par les réunions de toute nature qu'il tient avec les ministres. » Il voit les principaux ministres (Intérieur, Économie et finances, et Affaires étrangères), avec leur directeur de cabinet, une fois par semaine, et les autres au moins une fois toutes les deux semaines. Ces rencontres, et celles réunissant tout ou partie du gouvernement, permettent de prendre des décisions respectant une discipline collective, sous l'autorité du Premier ministre : « avec des modalités diverses,

Matignon ou de l'Élysée censurent les prises de décision qui seraient trop exclusivement fondées sur l'intérêt du ministre. **La sanction politique liée aux rapports de force infra-gouvernementaux que doit anticiper un ministre dans ses prises de décision est donc en fait double : il doit agir de façon suffisamment autonome pour défendre son intérêt et celui de son ministère, sans toutefois enfreindre trop ostensiblement la discipline collective du gouvernement, ce qui l'exposerait une sanction du Premier ministre** (par exemple, un désaveu privé ou public, voire une éviction du gouvernement).

Une autre forme de sanction proprement politique pesant sur le travail décisionnel des ministres réside dans la reconduction ou le retrait du soutien des députés de la majorité à son action. L'une des variables que doivent intégrer les arbitrages ministériels tient à la prise en compte des attentes des parlementaires, pour ne pas s'exposer à un désaveu de leur part. Cette interdépendance s'exerce bien sûr lors de la production des projets de loi, mais aussi pour des décisions qui ne passent pas devant le Parlement : il s'agit alors d'éviter qu'une décision ministérielle ne suscite de critiques publiques émanant des rangs de la majorité. Le ministre de l'Agriculture Jean Glavany explique ainsi :

> *« Les parlementaires de la majorité se plaignent souvent d'être ravalés au rang de godillots, de voir leur rôle limité à l'approbation de la politique du gouvernement lors de quelques votes solennels. Or il est bien normal qu'un gouvernement puisse s'appuyer sur une majorité cohérente… Tout le problème est de nouer et de construire des liens permanents et fonctionnels entre le gouvernement, chaque ministère et sa majorité. Ministre de l'Agriculture, je vis pleinement cette obligation. Mes collaborateurs peuvent en témoigner : je leur répète quasiment tous les jours que les parlementaires de la majorité sont prioritaires, qu'ils doivent être "dorlotés", être régulièrement informés et consultés sur notre action, associés à nos projets. (…) Je leur rabâche que les parlementaires de la majorité sont nos "relais d'opinion" et que le soutien d'un bon nombre de parlementaires vaut bien plus qu'un bon article de presse. »*[276]

Pour ce faire, les cabinets ministériels, et notamment le conseiller parlementaire du ministre, procèdent à tout un travail relationnel avec les parlementaires, fait de réunions[277] ou d'échanges de courriers[278]. **Pareille anticipation de la sanction parlementaire a**

---

la règle a ainsi prévalu selon laquelle aucune décision ne devait être prise hors la présence des ministres, que ce soit par l'effet d'une discussion détaillée ou lors d'un débat d'ensemble sur la base d'une information générale. » Olivier Schrameck, *Matignon rive gauche*, *op. cit.*, p. 34 et 36.

[276] Jean Glavany, *Politique folle*, *op. cit.*, p. 217-218.

[277] « Chaque fois que des décisions importantes sont en gestation, qu'elles s'inscrivent dans le cadre de la préparation des lois de finance et des lois de financement de la sécurité sociale ou qu'elles aient trait à une proposition ou un projet de loi particulier, elles donnent lieu à des réunions élargies aux présidents des commissions compétentes et aux rapporteurs. » Olivier Schrameck, *Matignon rive gauche*, *op. cit.*, p. 36.

[278] « J'essaie pour ma part au maximum de lire le courrier qui m'est directement adressé et j'aime y répondre moi-même. Répondre à un courrier en signant la réponse est, d'ailleurs, la meilleure manière de connaître ce courrier. Il est toujours utile de se faire une idée des différentes questions posées par les parlementaires, les professionnels ou les syndicats, car c'est souvent l'occasion de mieux cerner l'activité du ministère. Alors, c'est vrai, une telle

généralement tendance à conforter la cohérence idéologique des prises de décision ministérielles. Ce sont en effet celles qui dévient du cadre praxéologique et normatif (plus ou moins fluctuant) de la majorité, ou qui s'écartent des intérêts de la clientèle électorale des députés, qui ont la plus forte probabilité de susciter des critiques. Les partis politiques de la coalition gouvernementale exercent le même type de sanction. Les ministres entretiennent des transactions régulières avec leurs dirigeants ; ils les consultent pour certaines des décisions en cours de préparation[279].

Le type de sanctions spécifiquement politiques le plus évident réside probablement dans les critiques de l'opposition. Il n'est sans doute guère besoin de détailler ce point. Les échanges de coups avec les parlementaires et les responsables partisans de l'opposition sont une donnée structurante d'un jeu politique très autonome. Les critiques empruntent généralement (et notamment lorsqu'elles portent sur la gestion de problèmes sociaux consensuels comme la « vache folle ») à un registre (pseudo) technicien, plus qu'idéologique : c'est surtout la dénonciation du manque de capacité ou de volonté des ministres à prendre en charge le problème (dans la définition consensuelle de celui-ci)[280]. Étant données les règles contemporaines du jeu politique, et notamment la domination des agents de l'exécutif sur les parlementaires[281], cette sanction a relativement peu de force. Dépourvue de pouvoir, une critique de l'opposition contraint *a priori* peu l'action publique des membres du gouvernement. Parmi les quelques moyens de doter cette critique d'une force plus contraignante pour l'exécutif, il faut ici mentionner l'usage des médias[282]. **Les discours critiques de l'opposition peuvent parfois accéder à une forte visibilité**, en raison du jeu de la circulation circulaire de l'information dans le champ journalistique, **si bien qu'il devient difficile pour les ministres de ne pas en tenir compte.** Ainsi, la multiplication dans les médias, le 7 novembre 2000, des prises de position de l'opposition dénonçant le manque de volontarisme du gouvernement face au problème de l'ESB[283] a fonctionné comme une

---

obsession de la réponse personnelle – obsession que ne s'imposent pas tous les ministres – représente des montagnes de parapheurs dont la signature vous amène souvent à des heures très avancées de la nuit. -…) Et si le destinataire est un parlementaire connu, je me dois d'y ajouter une formule amicale de ma main. » Jean Glavany, *Politique folle*, *op. cit.*, p. 86.

[279] « D'autres débats sont élargis à des responsables politiques n'appartenant par un gouvernement. Leur régularité caractérise aussi la pratique de concertation du Premier ministre : petits déjeuners du mardi tenus avec le premier secrétaire du parti socialiste et les présidents des groupes parlementaires socialistes, déjeuners des présidents de groupe de la majorité à l'Assemblée nationale, dîners des chefs de parti. » Olivier Schrameck, *Matignon rive gauche*, *op. cit.*,, p. 36.

[280] Ces catégories de la critiques de l'action publique ont été analysées dans le chapitre 1 section 3, §2-B.

[281] Daniel Gaxie, « Les fondements de l'autorité présidentielle », *op. cit.*, p. 333-375.

[282] Une autre façon, pour l'opposition, de censurer certains éléments des politiques publiques gouvernementales consiste à saisir diverses juridictions, et notamment le Conseil constitutionnel, mais la sanction est alors limitée aux aspects juridiques des politiques publiques.

[283] Sur ces prises de position, voir l'encadré 1.10.

puissante contrainte sur l'action publique, accélérant le processus décisionnel et censurant les prises de décision les moins radicales[284]. **Dans la préparation des décisions ou l'élaboration de la communication qui les accompagne, les membres des cabinets ministériels doivent anticiper et parer les critiques de l'opposition** : il s'agit notamment de montrer le ministre comme volontariste et réactif, donner des gages (symboliques ou matériels) de prise en compte de la définition dominante du problème…

La dernière forme de sanction politique pesant sur l'action publique ministérielle – celle qui intéresse le plus directement dans cette thèse – est celle générée par la médiatisation des activités gouvernementales, et plus exactement par le fait que les ministres sont au cœur de la configuration politique orientée vers les médias. Les chapitres 1 et 2 ont analysé la genèse et la spécificité des sanctions journalistiques à l'égard de l'action publique, et le chapitre 3 a décrit les mécanismes généraux qui donnent force, au sein du champ politique, à ces sanctions journalistiques. Il reste ici à préciser les formes spécifiques que prend l'anticipation de cette sanction dans les cabinets ministériels. Dans la pratique décisionnaire des cabinets, une attention très forte est prêtée à l'« opinion », même si cela est toujours concédé à demi-mots en raison du soupçon d'illégitimité qui entoure cette pratique :

> *« La recherche d'un équilibre volontariste doit aussi se concevoir en tenant compte de l'état d'esprit, des impulsions et réactions diverses de l'opinion publique, notamment tels que différents sondages les mesurent, si imparfaitement que ce soit. Le gouvernement a très peu usé à son initiative – par l'intermédiaire de son service d'information – de telles études, mais les médias en présentent de fréquents résultats, souvent à intervalles réguliers. Pourtant, si l'on ne peut négliger ce pouls de l'opinion, encore faut-il se persuader que nos concitoyens peuvent aussi exprimer des attentes cumulatives et contradictoires et qu'il revient au gouvernement de rechercher, dans la fidélité à ses valeurs, une ligne générale qui ne se confonde pas avec la pente des sondages. »*[285]

Cette prise en compte de l'opinion peut, par exemple, déterminer une partie des priorités thématiques des activités du ministre et de son entourage. Le témoignage d'un directeur de cabinet, au ministère de l'Agriculture, rapporté par cette ancienne responsable de la DGAL, révèle combien l'anticipation de la sanction journalistique pèse sur l'emploi du temps des membres du cabinet :

> Moi ce qui m'avait amusé, c'est le directeur de cabinet de Glavany, qui d'ailleurs maintenant est à l'inspection générale avec moi, Alain Berger, avec qui je discutais peu de temps après qu'il ait pris ses fonctions. Je lui demandais comment ça se passait, si c'était intéressant. Il me dit "oui mais je n'aurais jamais imaginé, je passe au moins les deux tiers de mon temps à m'occuper de problèmes de sécurité alimentaire." Et je dis "oui".

[284] Le processus décisionnel à l'issue est analysé dans la section 3 (§2C).

[285] Olivier Schrameck, *Matignon rive gauche*, *op. cit.*, p. 43-44.

> Effectivement, le ministère de l'Agriculture c'est devenu aujourd'hui très largement, le ministère de la sécurité alimentaire. Du moins pour l'idée… Enfin, l'intérêt que l'opinion lui porte tourne autour de ces problèmes de sécurité alimentaire. Pour le reste, l'agriculture, l'opinion s'en moque un peu…
>
> **(F, adj. dir., DGAL, AC)**

Si, à la toute fin des années 1990, les deux tiers de l'agenda du directeur de cabinet du ministre de l'Agriculture sont consacrés aux thématiques de sécurité sanitaire des aliments, c'est bien parce que l'intérêt (supposé) de « l'opinion publique », relayé par celui du champ journalistique, se porte sur cette question. **Les « attentes » de « l'opinion » peuvent peser lourdement sur les activités en cabinet, et notamment imposer dans la pratique des conseillers certains problèmes publics omniprésents dans les médias mais situés aux marges du champ de compétence du ministère.** Ces « attentes » dépendent largement de la façon dont les membres du cabinet « écoutent » et donc font exister cette « opinion ». En cela, **la division du travail de communication dans les cabinets ministériels, analysée dans la première section de ce chapitre, renseigne sur ce que « l'opinion » fait à l'action publique.** Les conseillers dédiés à l'étude de l'opinion (*i.e.* les conseillers « opinion » dans les cabinets les plus importants, mais aussi les conseillers pour la communication, etc.) travaillent à partir de sondages bruts et surtout des synthèses fournis par le Service d'information du gouvernement, mais aussi à partir d'analyses qualitatives ou quantitatives de la couverture médiatique de l'action gouvernementale. L'impression que laissent aux membres des cabinets certaines interactions avec des journalistes peut même être tenue pour un indicateur fiable. Comme le concède le directeur de cabinet de Lionel Jospin, « *la nature même des questions posées et le ton dont elles l'étaient me renseignaient mieux que de longs discours sur les urgences, les préoccupations et les priorités du moment, d'autant que la connaissance progressivement acquise de mes interlocuteurs permettait d'affiner cette compréhension* »[286]. De même, la réussite (ou l'échec) des stratégies ministérielles d'accès aux médias, pour y porter une prise de position, ou tout un discours de légitimation de son action, fonctionne comme une sanction. **La routinisation, voire l'institutionnalisation, de ces technologies sociales font de « l'image » médiatique et de la popularité sondagière l'une des sanctions pesant sur l'action publique des ministères.** À travers ces sanctions journalistiques, c'est généralement la sanction électorale qui est anticipée : une image médiatique et une côte de popularité favorables sont recherchées car elles sont l'indice et la condition d'une réélection à l'issue de la législature. Elles sont aussi une ressource dans les enjeux internes au champ politique. En raison du soutien externe qu'elles laissent présager, elles donnent du crédit et donc des ressources politiques à ces agents. Par exemple, une image médiatique favorable constitue

[286] Olivier Schrameck, *Matignon rive gauche*, *op. cit.*, p. 68.

une ressource dans les luttes infra-gouvernementales. Elle permet d'obtenir le soutien du chef du gouvernement, mais aussi éventuellement des moyens supplémentaires pour ses politiques publiques[287]. **L'anticipation et l'intégration, dans les processus décisionnels au sein des cabinets ministériels, de cette sanction journalistique se traduit le plus souvent par la prédominance de catégories hétéronomes, fondées,** selon la loi des grands nombres[288], **sur les préoccupations prêtées au grand public, c'est-à-dire le plus souvent sur des schèmes très génériques et consensuels, distants des enjeux spécialisés**[289]. Pour les politiques publiques relatives à la gestion de l'ESB, la prise en compte de la sanction médiatique tend à surévaluer les impératifs de santé publique. C'est le cas, par exemple, des mesures de police sanitaire répondant à un souci de précaution sanitaire maximal, qui ne sont pas jugées nécessaires par les agents dotés d'une connaissance spécifique du dossier (*i.e.* ceux qui sont les mieux placés pour juger de l'utilité des mesures à l'aune des seules exigences du problème) mais qui sont perçues comme attendues par « l'opinion » suite à l'émergence de ce problème dans la presse. Un journaliste spécialisé du *Monde* peut ainsi expliquer certaines des mesures sanitaires prises par le gouvernement lors de la « crise » de 1996 :

> Depuis quelques semaines, elles ont pris, *souvent sous la pression des médias et de l'opinion*, une série de mesures préventives vis-à-vis de l'alimentation humaine. C'est ainsi que le gouvernement d'Alain Juppé a interdit, en avril, la consommation des abats des bovins nés avant 1991. C'est ainsi, encore, qu'il y a quelques jours, le même gouvernement décidait d'interdire la consommation de tous les abats bovins. C'est ainsi, encore, que l'on aura bientôt détruit les 80 000 veaux d'origine britannique élevés sur le sol français.
>
> **Jean-Yves Nau, « La "vache folle" à notre table », *Le Monde*, 4 juillet 1996, p. 1.**
> **[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse]**

Avec le recul, ces mesures ne restent pas cependant pas comme les mesures les plus spectaculaires, ni les plus radicalement tournées vers les enjeux de santé publique. Elles sont plutôt jugées mesurées et efficaces pour contenir la progression de la maladie… À l'inverse, on retrouve les schèmes « médiatiques » dans les effets d'annonce répondant aux règles de la configuration politique orientée vers les médias dans des mesures ayant suscité beaucoup plus fortement l'intérêt des journalistes, comme l'embargo sur les viandes bovines britanniques, l'interdiction totale des farines animales ou l'abattage systématique des cheptels où est découvert un animal malade.

---

[287] « Selon son état d'esprit du moment et la manière dont son action est jugée par les médias, un ministre peut être particulièrement sensible à la façon dont sa politique est dotée et de ce fait, plus subjectivement encore, dont elle lui apparaît appréciée par le Premier ministre. » *Ibid.*, p. 46.

[288] Patrick Champagne, « La loi des grands nombres. Mesures de l'audience et représentation politique du public », *Actes de la recherche en sciences sociales*, mars 1994, n° 101-102, p. 15 et p. 18.

[289] Ces catégories sont analysées dans le chapitre 1.

De façon plus générale, **les opérations de production des décisions ministérielles tendent à intégrer des considérations politiques ou hétéronomes (qu'elles soient liées à la compétition politique au sein du gouvernement, aux attentes des parlementaires concernant certaines politiques publiques, aux critiques de l'opposition ou à la médiatisation de l'action publique), surtout lorsqu'elles sont réalisées par les agents les plus généralistes et les plus directement dépendants de ces sanctions au sein des cabinets, à savoir principalement le ministre, son directeur de cabinet et ses conseillers politiques** (les conseillers en communication, les conseillers pour les relations avec le Parlement…). La prise en compte de ces logiques d'action hétéronomes, comme celle des considérations plus spécifiques aux politiques publiques, apparaît notamment dans la série de réunions qui fait l'emploi du temps hebdomadaire d'un cabinet ministériel (encadré 4.9.).

➢ **Encadré 4.9. Les réunions régulières du cabinet de Matignon : l'institution de la diversité des logiques décisionnelles**

L'hétérogénéité des attentes et des logiques qui sous-tendent les processus décisionnels au sein des cabinets ministériels apparaît dans la complexité de l'organisation et de la division du travail ministériel. En effet, les différents rôles composant le cabinet ministériel n'ont pas exactement le même rapport aux problèmes publics pris en charge (considérés au prisme de ses propriétés spécifiques) et aux nécessités de la lutte politique. **L'organisation collective du travail gouvernemental institue la prise en compte des principaux enjeux – autonomes et hétéronomes – de la production ministérielle des politiques publiques**. L'analyse des réunions qui, en 1997, structuraient la semaine des cabinets ministériels permet d'observer la diversité des critères intégrés dans l'action publique ministérielle[290]. En fonction des participants à ces réunions, de leur rapport (spécialisé ou « politique ») à l'action publique, on peut imaginer la façon de concevoir et de régler les problèmes publics.

Le lundi matin, à 10h, **la réunion plénière du cabinet de Matignon**, où se retrouvent, sous la présidence du directeur de cabinet du Premier ministre, Olivier Schrameck, 50 à 60 personnes, dont les 7 membres du cabinet militaire, dresse le bilan de la semaine écoulée et dessine le cadre général de la semaine qui s'ouvre, en fonction de l'agenda du Premier ministre. Cette réunion est indissociablement politique et technique : on y discute des questions de fond, en anticipant les difficultés politiques que rencontre l'action publique gouvernementale, en évoquant les arbitrages politiques sur les dossiers sensibles…

Elle est suivie, à 11h 30, d'**une réunion consacrée à la communication**. Celle-ci regroupe, autour du directeur du cabinet et de son adjoint (Jean-Pierre Jouyet), chargés notamment de défendre l'intérêt politique du Premier ministre, le chef de cabinet (Henry Pradeaux), qui est responsable, en plus de la gestion des moyens du cabinet et de l'emploi du temps du Premier ministre, de l'organisation des déplacements de celui-ci, le conseiller auprès du Premier

[290] Les éléments d'information proviennent de l'article riche et descriptif : « Le gouvernement - Les réunions régulières du cabinet de Matignon », *Le Monde*, 13 novembre 1997.

ministre chargé des études d'opinion (Gérard Le Gall), le conseiller technique chargé des discours (Aquilino Morelle), le conseiller pour la communication (Manuel Valls), la chef du service de presse (Marie Bertin) et la chef du secrétariat particulier de M. Jospin (Nicole Baldet), ainsi que le conseiller technique chargé du porte-parolat au cabinet de la ministre de la Culture (Catherine Trautmann) qui est porte-parole du gouvernement (Christophe Castaner).

À 12h 30, une nouvelle **réunion** est **consacrée aux relations avec le Parlement**. À Olivier Schrameck, Jean-Pierre Jouyet, Henry Pradeaux, Gérard Le Gall et Manuel Valls s'ajoutent Yves Colmou, directeur du cabinet de Daniel Vaillant, ministre des relations avec le Parlement, et Pierre Guelman, conseiller technique en charge du secteur à Matignon. Il s'agit ici d'analyser le programme législatif du gouvernement sur la semaine à venir et à moyen terme. La réunion est ainsi consacrée à la prise en compte des enjeux spécifiquement politiques (relations avec les parlementaires et les partis de la majorité, mais aussi anticipation des « coups » de l'opposition). Il est intéressant de noter que les principaux conseillers spécialistes du jeu politique orienté vers les médias (le conseiller « opinion » et le conseiller pour la communication) restent présents, signe de l'importance accordée à leur expertise dans le cadre de la compétition interne au champ politique.

Enfin, à 15h, se tient **une réunion de tous les directeurs de cabinet** autour d'Olivier Schrameck, Jean-Pierre Jouyet, Henry Pradeaux, Manuel Valls et Pierre Guelman, en présence du secrétaire général du gouvernement (SGG), Jean-Marc Sauvé. Comme lors de la réunion plénière, le directeur du cabinet fait une introduction. Cette rencontre permet de répondre aux interrogations et d'attirer l'attention des directeurs de cabinet sur les dossiers sensibles du moment. Mêlant enjeux techniques et politiques, il s'agit de produire la cohérence de la ligne politique gouvernementale.

Le reste de la semaine est bien sûr fait de nombreuses réunions sur des dossiers précis.

Le vendredi, à 9h 30, se tient une **réunion consacrée aux problèmes d'actualité**. La vingtaine de conseillers « chefs de file » au sein du cabinet du Premier ministre y participent sous la direction d'Olivier Schrameck. Ici encore, les principaux dossiers du moment sont évoqués, toujours au double prisme des enjeux techniques et politiques. Cette réunion se poursuit à 11h, en présence du secrétaire général du gouvernement (elle a lieu dans la bibliothèque du « SGG »). Il s'agit alors d'élaborer l'ordre du jour du prochain Conseil des ministres, pour ce qui relève du gouvernement. Les cinq conseils suivants sont aussi évoqués.

Cette série de réunions, qui se répète chaque semaine, permet au cabinet du Premier ministre d'examiner les différents enjeux que doit intégrer (dans des proportions variables) l'action publique gouvernementale. En raison de leur spécialisation dans cette vaste et complexe division du travail, les différents conseillers tendent à rappeler des sanctions et des censures autonomes ou hétéronomes.

C. *La pratique décisionnelle : des arbitrages de fait entre des attentes hétérogènes*

Loin d'être un moment isolable, « la décision » s'apparente plutôt à un processus fait de multiples opérations par lesquelles interagissent un grand nombre d'agents occupant des

rôles divers analysés plus haut (services administratifs, conseillers, directeurs de cabinet, ministre…). **Au sein de l'institution ministérielle, la production des principaux textes décisionnaires (les projets de loi, les décrets ou les arrêtés) suit ainsi un processus largement institutionnalisé.** On peut rapidement en décrire les principales étapes, sans perdre de vue que, dans la pratique, la circulation du projet de texte n'est pas aussi linéaire que peut le laisser penser sa stylisation.

Quelle que soit la nature du texte décisionnaire, un avant-projet est préparé par les services administratifs du ministère, en liaison avec le cabinet. Alors que ce dernier fixe les grandes orientations, l'administration met en forme (écrite) la décision, car « *de fait, la décision publique n'est valablement telle que si elle respecte un ensemble de "bonnes formes" : corpus de règles juridiques et comptables, contraintes d'enveloppes de crédits budgétaires, routines organisationnelles, traditions ou convenances bureaucratiques intransgressibles, au nombre desquelles l'éventuelle "doctrine-maison" à laquelle les fonctionnaires travaillent à conformer le projet de décision.* »[291] Une fois ce projet validé, selon les critères principalement « politiques » décrits plus haut, par le cabinet, il est transmis aux ministères concernés pour qu'ils fassent leurs observations. Pour ce qui concerne l'ESB – dossier où le ministère de l'Agriculture est chef de file –, ce sont le plus souvent les ministères chargés de la Consommation et de la Santé, mais aussi ceux de l'Environnement et du Budget, qui sont sollicités. Parallèlement, les principaux groupes d'intérêt concernés par le texte sont consultés. La version du texte qui ressort de ces dernières transactions est soumise à la discussion dans les réunions interministérielles, où interviennent, généralement, les conseillers (ou les hauts-fonctionnaires) représentant tous les ministres concernés sous la présidence d'un conseiller du Premier ministre. Le texte est amendé en fonction du point de vue des ministères et de la validation du Premier ministre. En cas de désaccord persistant entre les ministères, le Premier ministre tranche en personne dans un comité interministériel auquel participent les ministres concernés. La mise en forme juridique finale, c'est-à-dire la rédaction formelle du projet, et sa soumission aux consultations formelles (*i.e.* les organismes consultatifs et, pour les lois surtout, le Conseil d'État) appartient aux services. S'il s'agit d'un texte de loi, il peut alors être présenté en Conseil des ministres et, après délibération, soumis au Parlement. Les décrets et arrêtés sont, eux, signés et publiés[292]. **Ce processus** – décrit succinctement – **est très institutionnalisé, notamment parce qu'il repose largement sur des transactions écrites.** En effet, « *l'action du gouvernement se traduit nécessairement par des textes, depuis les relevés de décision des réunions interministérielles préparatoires qui se tiennent à Matignon, jusqu'à la rédaction définitive des décrets*

[291] Jean-Michel Eymeri, « Frontière ou marches », *op. cit.*, p. 61.

[292] Françoise Dreyfus et François d'Arcy, *Les institutions politiques et administratives de la France*, Paris : Economica, 1997, p. 174-175 et 202-208.

et des projets de loi. »[293] L'écrit a un pouvoir instituant. Il contraint à se conformer à des principes procéduraux. Il objective et, ce faisant, il permet les contrôles collectifs et les corrections qui contraignent les façons de faire hétéronomes.

Aussi institutionnalisée que soit la procédure, il existe toutefois des marges de jeu à chacune de ces opérations. **À chaque intervention, à chaque étape du processus, les ministres ou leurs conseillers doivent prendre position parmi un éventail d'options possibles, souvent limité et prédéfini par les opérations précédentes.** Et, ce faisant, ils engagent des préférences, des critères de choix, des principes de perception et de jugement, qui peuvent être autonomes ou hétéronomes. **Il ne s'agit bien sûr pas d'un « choix » au sens de la théorie rationaliste, mais d'une opération réflexive plus complexe, relevant davantage du sens pratique que d'un rapport thétique au monde, où se mêlent une part de calcul stratégique et l'expression de dispositions socialement constituées.** Même si, dans la pratique, elles ne se donnent pas à voir dans des formes aussi calculatrices, ces opérations consistent bel et bien en des actes de censure des prises de position en préparation (arbitrages entre options proposées, amendements, stratégie de présentation publique, etc.) en fonction d'une anticipation et d'une hiérarchisation des sanctions, positives et négatives, qu'elles peuvent générer sur divers marchés. **Pour ce qui est de la gestion de l'ESB, cette intégration de critères autonomes ou hétéronomes dans le processus décisionnel se traduit par le degré variable de « maximalisme » des décisions publiques ainsi produites.** Pour le dire de façon très générale, si les préoccupations hétéronomes (et notamment « médiatiques ») l'emportent, les mesures sont plus rigoureuses que nécessaires (à l'aune d'une définition des solutions par les agents entretenant un rapport spécialisé aux politiques publiques) : leur aspect démonstratif (pour un juge profane) voire spectaculaire est accentué, au détriment d'une prise en compte plus équilibrée des divers coûts (économiques, sociaux…) de la mesure, fondée sur les connaissances spécifiques du problème public. Cette tension entre les préoccupations hétéronomes (maximalistes) et les préoccupations autonomes (plus proches des nécessités du problème) apparaît dans le témoignage de ce responsable de la DGS, à propos de la « crise » de novembre 2000 :

> Pour moi, pour la DGS, ce n'était absolument pas une crise. Une vache était rentrée dans la chaîne alimentaire. De toute façon on savait que c'était ni la première ni la dernière. Pourquoi celle-là a fait "criser" le problème ? Je ne sais pas. Moi je pense quand même que ça c'est joué à d'autres niveaux que la santé publique. On était en compétition, il y avait les élections qui se profilaient. Tout a commencé parce qu'un certain nombre de maires ont commencé à dire qu'ils ne serviront plus de bœuf dans les écoles. Ça a fait tâche d'huile. On était dans le politico-fantasmatique. (…) Fondamentalement, notre position de santé publique

[293] Pierre Avril, « Diriger le gouvernement », *Pouvoirs*, n° 83, 1997, p. 33.

à ce moment là était inchangée. Les vaches rentraient, elles rentraient avant et après, dans la chaîne alimentaire. On le savait vu le niveau de l'épidémie à l'époque. (…)
Jean-Baptiste Brunet à l'époque, avait regardé ça très attentivement, parce qu'il regardait la dynamique de l'épidémie anglaise. Il travaillait avec l'AFSSA. C'est aussi dans ce cadre là qu'on a fait développer les premiers modèles qui liaient l'épidémie animale et l'épidémie humaine. Quand l'AFSSA a fini par dire – c'est le travail d'Annick Alpérovitch – que l'exposition française était 5% de l'exposition britannique, on avait de toutes autres décisions. Ça représentait de 5 à 10% de l'exposition britannique. Ce résultat là était énorme. (…)
En interministériel, on prônait la quantification du risque et on disait qu'on avait un niveau de risque qui ne justifiait pas d'alarmisme de santé publique, ni la politique en cours. Notre politique ça a toujours été de dire : "On se calme, ce n'est pas une urgence de santé publique. Mais il est clair que tout le monde doit avoir en tête que l'objectif de la gestion du problème, c'est l'éradication du prion. On ne sait pas ce que cet agent va faire. On a une incertitude sur les durées d'incubation. Aujourd'hui on n'a pas les données épidémiologiques qui nous montrent une catastrophe [les anglais à l'époque étaient à quelques dizaines de cas humains. Maintenant, ils sont à 160/170]. Mais écoutez, pour peu que cette petite bête elle ait 15 ans d'incubation, on n'a pas le recul suffisant. Or on a le sentiment qu'une politique très active de dépistage et d'abattage peut nous permettre d'éradiquer cet agent qui n'a rien à voir, auquel il n'y a pas de raison que l'homme soit exposé." Donc notre position, elle était à la fois très vigoureuse, en disant "nous l'important c'est qu'on se dise que dans 5 ans le prion n'existe plus, on n'expose plus les humains à ça." Ça on y tenait beaucoup. Pour le reste, cette gestion était plus médiatique que scientifique parce que nous n'avions pas d'inquiétude majeure sur la menace que représentait cette situation.

(H, dir., DGS, cab. Santé, univ.)

Pour ce spécialiste de santé publique, l'ampleur des mesures prises (et notamment l'interdiction totale des farines animales) apparaît disproportionnée en comparaison du risque tel qu'il est objectivé par les technologies épidémiologiques.

Ce type de mesure, fonctionnant avant tout comme des effets d'annonce, reposent sur une plus ou moins grande montée en généralité, c'est-à-dire sur une construction du problème moins spécifique que celle observable dans les services ou dans les groupes d'intérêt. **Cette vision hétéronome est liée à une prise de distance à la spécialisation fonctionnellement contrainte, des savoirs spécifiques et institués sur lesquels est bâtie l'action des services (réglementation, connaissance des filières, santé publique…).** Cette prise de distance est rendue nécessaire notamment par la force des sanctions hétéronomes pesant sur les membres du cabinet.

D. L'exemple de la non-levée de l'embargo sur les produits bovins britanniques en 1999

Rendre raison d'une décision, c'est rendre compte des motifs qui ont prévalu au cours de son élaboration. Cela revient à montrer comment, *dans la logique de la pratique politique*, l'arbitrage entre les options possibles et le travail de censure et de mise en forme des décisions ont été réalisés, en fonction des sanctions anticipées et des contraintes et ressources disponibles. Ce processus peut être illustré par l'une des mesures (ou plutôt une « *non-décision* »[294]) les plus saillantes de la gestion du problème l'ESB au cours des années 1990 : le refus français de levée l'embargo sur les produits bovins britannique en décembre 1999. L'analyse ici développée s'écarte de celle, scolastique et normative, généralement mobilisée pour rendre compte de cette décision[295]. D'une part, elle ne s'enferme pas dans une explication en fonction des seules propriétés spécifiques du problème, mais elle articule la prise en compte de ces dernières à celle des raisons d'agir des gouvernants. D'autre part, elle ne vise pas à s'interroger sur les principes d'un bon usage politique de l'expertise scientifique. **Pour rendre raison de cette décision, il est nécessaire d'expliquer le choix qui a été fait parmi un espace (limité) de décisions possibles, en restituant les critères de censure auxquels les ministres du gouvernement Jospin ont accordé le plus d'importance, en raison du type de sanctions auxquelles ils se sont montrés le plus sensibles.**

La mise à l'agenda de la question de la levée de l'embargo est un long processus. Depuis mars 1996, les produits bovins britanniques (les bovins, les viandes bovines, et les produits transformés – charcuterie, plats préparés, ou dérivés tels que la gélatine, utilisée dans les cosmétiques ou la confiserie) sont soumis à un embargo, mis en place d'abord de façon unilatérale par plusieurs pays européens, puis par l'Union européenne, dans sa décision du 27 mars 1996. Cette mesure est contestée depuis le début par les autorités britanniques, qui multiplient les initiatives politiques, diplomatiques et juridiques pour obtenir sa levée. En juin 1998 un processus de levée – sous conditions – de l'embargo se met en place. La Grande-Bretagne présente un plan de levée de l'embargo présenté comprenant des garanties jugées suffisantes par l'Union européenne, si bien que cette dernière fixe la date de levée de l'embargo au 1er août 1999. La transposition de cette décision en droit français prend la forme d'un arrêté que la DGAL est chargée de rédiger. Le directeur de l'AFSSA parvient alors à conditionner la publication de cet arrêté à un avis de son Agence. Le comité d'experts rend le

---

[294] Peter Bachrach and Morton S. Baratz, « Two Faces of Power », *The American Political Science Review*, vol. 56, n° 4, 1962, p. 947-952.

[295] Olivier Godard, « Embargo or not embargo ? », *La recherche*, n° 339, février 2001, p. 50-55 ; Olivier Godard, « Leçons tirées du maintien de l'embargo sur le bœuf britannique en 1999 », *Revue française d'administration publique,* n° 103, 2002, p. 411-421, Michel Setbon et Maud Valat-Taddeï, « Processus de décision concernant la levée de l'embargo sur la viande britannique », *in* Michel Setbon (dir.), *Risques, sécurité sanitaire et processus de décision*, Paris : Elsevier (Médecine des risques), 2004, p. 107-123.

30 septembre 1999 un avis assez clairement négatif, qui précise notamment que « le risque que la Grande-Bretagne exporte des viandes de bovins contaminés ne peut être considéré comme totalement maîtrisé ». Suivant cet avis, le gouvernement refuse de lever son embargo[296]. Cette position est contestée par la Commission européenne qui sollicite son Comité scientifique directeur afin d'examiner les raisons du refus français. Fin octobre, le CSD estime que la viande bovine exportée ne présente pas plus de risque que celle mise sur le marché en France. Face à ce point de blocage, la France et la Grande-Bretagne parviennent, le 23 novembre 1999, sous l'égide de la Commission, à la rédaction d'un mémorandum fixant plusieurs améliorations du plan britannique de levée de l'embargo[297]. Un second projet d'arrêté est alors soumis à l'AFSSA. Celle-ci rend un avis, le 6 décembre 1999, qui ne rejette pas explicitement la levée de l'embargo mais souligne la persistance d'« éléments de risques plausibles mais non quantifiables » concernant la viande bovine britannique. **L'avis de l'AFSSA est suffisamment flou pour laisser au gouvernement français une grande marge d'interprétation et autoriser chacune des décisions opposées (*i.e.* la levée ou le maintien de l'embargo)**. Cette marge de jeu est d'ailleurs soulignée par la presse :

> Hier, l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (Afssa) a rendu sa copie. Un rapport attendu puisqu'il détaille les conditions dans lesquelles pourrait être autorisée l'importation par la France de viandes et de denrées provenant de bovins élevés et abattus au Royaume-Uni. Aux ministères concernés de décider maintenant, sur la base de cet avis, s'ils lèvent ou non l'embargo sur le bœuf britannique. Un comité interministériel devrait se réunir dans les jours qui viennent et la décision française être rendue publique vers le milieu de la semaine. Quelle sera-t-elle? Au vu de l'avis de l'Afssa, c'est quasiment impossible à dire. Car *le moins que l'on puisse dire, c'est que l'agence n'a pas mâché le travail du gouvernement*.
>
> **Catherine Coroller, « SOCIÉTÉ – Bœuf britannique - les experts français repassent le plat aux politiques », *Libération*, 7 décembre 1999 [Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse]**

À l'issue de la publication de cet avis, l'espace décisionnel est assez ouvert pour le gouvernement. L'AFSSA ne prescrit pas explicitement le maintien de l'embargo. Au contraire, **d'autres modes de raisonnement développés au sein de l'État plaident pour une levée de celui-ci.** L'analyse de risque de la direction générale de la Santé, par exemple, conclut que l'embargo ne se justifie pas, à l'aune d'un raisonnement de santé publique :

> La position de la DGS, en décembre 1999, était qu'en termes de risques, le maintien de l'embargo, il ne se justifiait pas.
> **C'est-à-dire que vous n'étiez pas du même avis que l'AFSSA.**
> (…) L'AFSSA fonctionnait sur un modèle biologique, pas sur un modèle probabiliste. Nous on fonctionnait avec un référentiel épidémiologiste. Le risque est très faible. On ne peut pas gérer la sécurité sanitaire dans le pays, en ayant comme un objectif un risque aussi faible que ça. Ce n'est pas possible. C'est juste impossible. Et donc justifier du point de vue du

[296] Jean Quatremer, « La Gaule dit encore non au bœuf d'Albion », *Libération*, 2 octobre 1999.
[297] Nathalie Dubois, « Du bœuf anglais pisté, contrôlé, testé et étiqueté », *Libération*, 25 novembre 1999.

> risque une mesure aussi sévère qu'un embargo, du strict point de vue épidémiologique (mais d'autres points de vue peuvent intervenir) nous on n'était pas d'accord. Enfin, c'est pas qu'on n'était pas d'accord. On n'était pas convaincu. (…) En 1999 quand l'AFSSA "nous a dit le risque n'est pas maîtrisé", nous on leur a dit "non mais attendez, c'est bien gentil ça, mais ce n'est pas une aide à la décision. Il repose sur quoi votre jugement ? C'est quoi le référentiel qui vous permettrait de dire qu'un risque est maîtrisé ? c'est quoi le niveau de risque résiduel qui vous semble acceptable et inacceptable ?" L'avis de l'AFSSA ne disait rien là-dessus. Donc nous à l'époque on disait, "d'abord, il est illusoire de penser qu'on mettra des barrières étanches. Qu'est-ce qu'il va se passer ? C'est que le bétail britannique, il passera par la Pologne, l'Espagne, il sera transformé." Et donc nous on préfère en termes de santé publique – notre avis qui a surpris tout le monde à l'époque – nous on préfère un jeu ouvert, contrôlé, avec un consommateur informé, plutôt qu'un jeu qui risque de ne pas être contrôlé. Alors la décision à ce moment là a été politique, et elle ne pouvait qu'être politique.
>
> **(H, dir., DGS, cab. Santé, univ.)**

La décision d'une levée de l'embargo était théoriquement possible, et même très fortement « encouragée » par la Commission européenne. Le raisonnement épidémiologique de la DGS aurait pu fonder et légitimer une telle décision. Pourtant, la France décide une seconde fois de refuser de lever son embargo. Comme le note *Le Monde* dans son éditorial, « *de cet avis, le gouvernement a délibérément choisi de donner une traduction politique radicale : pas de levée de l'embargo.* »[298] **Pour expliquer cette décision, fondée sur une interprétation rigoriste de l'avis de l'AFSSA, il est nécessaire de restituer le processus décisionnel, et notamment l'ensemble des sanctions potentielles qui pesaient sur la décision des ministres.**

Diverses sanctions puissantes pèsent en faveur de la levée de l'embargo. Les relations diplomatiques entre la France et la Grande-Bretagne risquent de pâtir d'un nouveau refus français de lever l'embargo[299]. De plus, une menace de boycott des produits français commence à prendre forme en Grande-Bretagne[300]. Mais c'est surtout la Commission européenne qui fait peser sur la France un risque de sanction, par le biais d'une procédure d'infraction pour non-respect d'une décision européenne[301]. Toutes ces variables – diplomatiques, économiques et juridiques – sont autant de critères de décision que le Premier ministre ne peut manquer de prendre en compte, tant elles sont lourdes de conséquences. Par ailleurs, cette position est appuyée par la DGS :

---

[298] « EDITORIAL - La France dit non. », *Le Monde*, 10 décembre 1999.

[299] Jean Quatremer, « Bœuf britannique - Un os entre Blair et Jospin », *Libération*, 16 octobre 1999.

[300] François Sergent, « Les British boudent le brie », *Libération*, 25 octobre 1999.

[301] Catherine Coroller et François Sergent, « Embargo sur le bœuf anglais - Bruxelles menace de sévir », *Libération*, 11 novembre 1999.

> J'ai proposé au Premier ministre de dire à l'époque "faisons valider cette position par un comité national de sécurité sanitaire pour vraiment que ce soit clair que ce sont les arguments de santé qui vont établir le choix. Et à l'issue du CNCS, les ministres concernés rendent publique la décision." Prenez le dossier de presse de l'époque, ça a fait 1/8ème de page. Donc on avait expliqué clairement en conférence de presse, pourquoi il n'y avait pas de raison [de maintenir l'embargo]. La probabilité qu'une vache infectée rende un Français malade était de l'ordre de 1 pour 10 milliards. Ça veut dire que même en 150 ans on n'aurait pas un cas supplémentaire. On ne peut pas gérer la sécurité avec un standard aussi infime. Ce n'est pas possible. (…) On était quand même plutôt sur la position qui n'était pas du tout une position d'ayatollah de la sécurité sanitaire. Nous on a dit au ministre si le Premier ministre – c'est lui qui a pris la décision – décide de lever l'embargo, nous avons les arguments pour expliquer que ce n'est pas une catastrophe.
>
> **(H, dir., DGS, cab. Santé, univ.)**

La DGS a ainsi fourni un scénario pour justifier publiquement, par des arguments de santé publique, la levée de l'embargo en parant les critiques que cette décision pourrait susciter. **Mais cette option est rendue coûteuse par la forte pression pesant sur le gouvernement dans la configuration politique orientée vers les médias.** Ce problème est en effet revenu en bonne place dans l'agenda journalistique depuis le premier refus de levée de l'embargo, les réactions que cette décision a entraînées à Londres et Bruxelles. L'option d'une décision discrète de levée de l'embargo, sans communication afin de minimiser le risque de critiques, n'est plus possible. La représentation journalistique du problème et des solutions légitimes est assez homogène en faveur de la décision « sanitaire » que représente le maintien de l'embargo[302]. Elle l'est cependant moins que lors des « crises » de mars 1996 et décembre 2000, comme le laisse voir la recension, dans *Le Monde*, du commentaire de deux éditorialistes sur la décision finale de non-levée de l'embargo :

> ***LCI***
> Pierre-Luc Séguillon
> La décision prise par Lionel Jospin de refuser la levée de l'embargo sur le bœuf britannique est peut-être inspirée par le principe de précaution alimentaire. Elle est certainement guidée par un principe infrangible chez le Premier ministre, celui de précaution politique ! (...) À deux ans à peine d'une campagne présidentielle, il commandait trop évidemment à Lionel Jospin de prendre la décision qui cultiverait dans le sens du poil tout à la fois l'opinion française en général, les paysans en particulier et les scientifiques au passage; un choix qui, de surcroît, cloue le bec à l'opposition et ne peut que mériter l'approbation de Jacques Chirac. (...) Autant dire que Lionel Jospin n'a pris qu'un seul risque celui peut être de céder à la démagogie.
> ***RFI***
> Dominique Burg
> L'intransigeance du gouvernement sur la maladie de la vache folle crée un précédent. Le principe de précaution s'est déjà déclenché à de nombreuses reprises dans le flou qui lui est sans doute propre. Il est appelé à être invoqué souvent. Le risque serait qu'il le soit pour n'importe quoi et n'importe quand. Accréditant ainsi l'idée fausse d'un possible risque zéro. La décision gouvernementale ouvre,

[302] Voir chapitre 2, section 1 (§1-C).

d'autre part, un boulevard aux nationalistes de la baguette de pain et autre souverainistes. Un de leur porte-drapeau, Philippe de Villiers, s'est empressé de rêver d'une France en rupture avec les derniers traités communautaires. Et il est à parier que les chasseurs se souviendront de la désobéissance française, quand on voudra leur imposer le respect des directives européennes sur les oiseaux migrateurs. Un jour viendra où la crise finira, où les moyens de détection de la maladie apporteront suffisamment de garanties pour que la France bouge. Mais il serait urgent, dès aujourd'hui, si Lionel Jospin ne veut pas fragiliser son discours et sa politique européenne de travailler à une harmonisation de la position de chacun des partenaires de l'Union sur le principe de précaution.

« Dans la presse », *Le Monde*, 10 décembre 1999

En plus d'une couverture journalistique globalement acquise au principe de précaution – malgré quelques points de vue divergents – c'est sans doute la multiplication, dès la veille de l'annonce gouvernementale, des interventions de l'opposition, bien reprises dans les médias, qui font craindre au gouvernement une sanction politique. En effet, le mardi 7 décembre au matin, le président du groupe RPR à l'Assemblée nationale, Jean-Louis Debré, très proche du président de la République, s'est exprimé en faveur du maintien de l'embargo sur la viande britannique. « On n'a pas le droit aujourd'hui de prendre le risque », a-t-il déclaré sur *Europe 1*, en soulignant que « le principe de précaution s'impose à tout le monde, quelles que soient les conséquences sur le plan européen ». D'autres interventions dans les médias de responsables de l'opposition, notamment Christian Jacob, député (RPR) de Seine-et-Marne et ancien président du CNJA ou Michèle Alliot-Marie (nouvelle présidente du RPR), vont dans le même sens. À l'Assemblée nationale, en début d'après-midi, la séance des questions au gouvernement est un autre test politique. Le député RPR de Paris, Pierre Lellouche emploie un ton impérieux et polémique pour interroger le ministre de l'Agriculture : « *le gouvernement français va-t-il abdiquer ses responsabilités politiques au profit d'un groupe d'experts européens ? Ce n'est pas notre conception du rôle du politique, ni de la construction européenne*. »[303] Ces prises de position politiques favorables à l'embargo sont confortées par les attentes de groupes d'intérêt liées à la gestion du problème de la « vache folle », notamment les associations de consommateurs mais aussi les principales centrales syndicales agricoles, qui, pour des raisons diverses ont intérêt au maintien de l'embargo. Ainsi, le président du CNJA, reçu mardi matin par Jean Glavany, a invité le ministre à « ne pas céder ».

À partir de divers comptes rendus[304], **il est possible de reconstituer partiellement le processus décisionnel, et notamment les logiques d'action au sein des cabinets ministériels qui conduisent à la prise en compte, parmi des attentes hétérogènes, de celles**

[303] « La France maintient l'embargo, la "guerre du bœuf" reprend. La droite, la gauche et "l'impératif sanitaire" », *Le Monde*, 10 décembre 1999.

[304] En plus des divers articles rendant compte de la décision gouvernementale, un récit riche de détails de ces journées a été établi dans Éric Aeschimann et Éric Favereau, « Comment Jospin a tranché dans le beef », *Libération*, 10 décembre 1999 et dans Pascale Robert-Diard « Lionel Jospin a "calé" la position française avec Jacques Chirac », *Le Monde*, 10 décembre 1999.

favorables au maintien de l'embargo. Le lundi 6 décembre, le cabinet du Premier ministre, qui désormais gère en direct ce dossier – signe de sa grande sensibilité politique – donne aux ministres et à leurs conseillers la consigne de respecter un silence absolu sur le sujet. Interdiction est faite d'en parler aux journalistes, y compris en *off*. Ce silence participe d'une stratégie de communication consistant à limiter les réactions politiques critiques qui pourraient être générées par des fuites intempestives lors de la formulation des options. Le mardi 7 décembre au matin, se déroule une première réunion des directeurs de cabinet des ministères concernés (Affaires étrangères et européennes, Agriculture, Santé publique, Consommation), autour d'Olivier Lyon-Caen, professeur de médecine et conseiller médical du Premier ministre. Il s'agit d'examiner l'avis de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (Afssa) et d'évaluer la prise de risque sanitaire, dans l'hypothèse d'une levée de l'embargo. En d'autres termes, cette réunion se penche davantage sur les propriétés spécifiques du problème, étudiant la faisabilité technique des options. De façon complémentaire se tient, en fin d'après-midi à Matignon une réunion plus politique présidée par le directeur de cabinet de Lionel Jospin, Olivier Schrameck, et son adjoint, Jean-Pierre Jouyet. Le conseiller pour la communication du Premier ministre, Manuel Valls, et le conseiller parlementaire, Pierre Guelman, rendent compte de la conjoncture politique, c'est-à-dire de l'état de « l'opinion », des attentes des députés et des critiques de l'opposition. La réunion est ainsi consacrée à l'anticipation de la réception de la décision dans la configuration politique orientée vers les médias. Ces deux réunions donnent lieu à la rédaction d'une note de synthèse très argumentée que le Premier ministre lit dans la soirée, de retour d'un déplacement à Berlin ; cette note conclut à la difficulté de lever l'embargo, pour des raisons tant sanitaires que politiques. Le mercredi 8 décembre, au matin, le Premier ministre et le président de la République se rencontrent avant le Conseil des ministres : Jacques Chirac se montre favorable à l'embargo. À 18 heures, une réunion est organisée à Matignon, pour statuer sur la levée de l'embargo. Les ministres compétents[305], et de nombreux conseillers y participent, sous la présidence du Premier ministre. L'espace des prises de position au sein du gouvernement, tel qu'il est restitué par *Libération*, est très consensuel :

> Sur le fond, tous les ministres sont d'accord pour refuser une levée sans conditions. Gillot reconnaît qu'il y a eu des avancées sur le dispositif de contrôle, mais s'est interrogé sur une troisième voie de transmission (à côté de la transmission animale et de la transmission vache-veau). Il faut que l'on se donne un peu de temps et que l'on partage nos expériences avec les autres pays. Aubry est sur la

[305] Martine Aubry (ministre de la Solidarité), Dominique Gillot (secrétaire d'État à la Santé), Hubert Védrine (ministre des Affaires étrangères), Pierre Moscovici (ministre délégué aux Affaires européennes), Jean Glavany (ministre de l'Agriculture), Marylise Lebranchu (secrétaire d'État à la Consommation), Claude Allègre (ministre de l'Éducation nationale, de la recherche et de la technologie).

même position. Marylise Lebranchu, secrétaire d'État à la Consommation, fait état de ses doutes sur la traçabilité. Védrine souligne la nécessité de conserver de bons rapports avec Londres et de ne pas mettre la France au ban de l'Europe. Mais sans s'opposer à ses collègues : lui-même estime que les garanties réclamées ne sont pas satisfaites, notamment en matière de tests et d'étiquetage. Moscovici fait le point sur les réactions prévisibles de la Commission européenne et de Londres, particulièrement sur le terrain juridique.

Éric Aeschimann et Éric Favereau, « Comment Jospin a tranché dans le beef », *Libération*, 10 décembre 1999

La spécificité de la position des ministres, très sensible aux enjeux électoraux et « médiatiques », apparaît bien dans la prise de distance des ministres chargés de la Santé (Martine Aubry et Dominique Gillot) avec le point de vue de leur administration. L'anticipation des sanctions politiques orientées vers les médias l'emporte sur les propriétés plus spécifiques (diplomatiques, économiques, juridiques ou épidémiologiques selon les calculs de la DGS) du problème public. Seul Claude Allègre, ministre de la Recherche et de la technologie, plus éloigné de la compétition électorale[306], « *qui avait plaidé, lors de la précédente réunion interministérielle, en faveur d'une levée de l'embargo, exprime encore quelques réticences face au refus français* »[307]. C'est vers 19h que le Premier ministre rend son arbitrage, même si, selon *Le Monde*, « *sa conviction s'était forgée la veille* »[308], à la lecture de la note de ses conseillers : « *Bien. Je constate que personne n'est partisan de la levée de l'embargo. Telle sera donc notre position, qui était la mienne dès le départ.* »[309]

Une fois le principe de la décision arrêté, il faut encore travailler à sa mise en forme, c'est-à-dire notamment à la rédaction du communiqué annonçant le maintien de l'embargo. Deux options principales sont possibles, selon *Libération* :

La France doit-elle dire: Oui à la levée de l'embargo si nous obtenons nos garanties..., comme le propose notamment Védrine? Ou bien: Non à la levée de l'embargo jusqu'à ce que nous ayons obtenu nos garanties? La discussion est intense. La première formule ménage l'honneur de Tony Blair. La seconde n'est guère diplomatique, mais serait en phase avec l'opinion publique.

Éric Aeschimann et Éric Favereau, « Comment Jospin a tranché dans le beef », *Libération*, 10 décembre 1999

Et, toujours selon le quotidien, le Premier ministre choisit l'option la plus volontariste (« non à la levée de l'embargo, mais… »). « *S'il s'est décidé à exprimer avec un peu de rudesse son refus de lever l'embargo britannique, c'est parce qu'il s'était convaincu de l'importance du sujet pour les Français. Et qu'il estimait impossible, cette fois, de finasser. Il fallait faire passer un message clair à*

[306] Universitaire reconnu, il n'a jamais détenu de mandat politique électif.

[307] Pascale Robert-Diard « Lionel Jospin a "calé" la position française avec Jacques Chirac », *Le Monde*, 10 décembre 1999.

[308] *Ibid.*

[309] Propos rapportés par Éric Aeschimann et Éric Favereau, « Comment Jospin a tranché dans le beef », *Libération*, 10 décembre 1999.

l'opinion publique, explique un de ses conseillers. »[310] Le Premier ministre indique aussi « *que son équipe et lui-même allaient devoir assumer collectivement d'être hors la loi communautaire. D'où l'idée d'un communiqué signé par l'ensemble du gouvernement pour demander de nouvelles garanties à la Commission européenne.* »[311] La rédaction de ce communiqué est confiée à Olivier Schrameck et aux conseillers des ministres, pendant que le ministre est occupé par d'autres obligations (la projection privée d'un film, en présence du réalisateur et de l'actrice principale, à 20 heures). Destiné à être repris très largement dans les médias, ce communiqué doit être clair et « lisible » (*i.e.* peu technique) :

La France n'est pas en mesure aujourd'hui de lever l'embargo sur la viande bovine britannique

Le gouvernement français a examiné les conclusions de l'avis de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (Afssa), rendu lundi 6 décembre, relatif à la viande bovine britannique. Par cet avis, l'Afssa confirme que les mesures nouvelles obtenues lors des discussions menées ces dernières semaines avec les autorités britanniques et la Commission européenne permettent de mieux maîtriser les risques liés aux modes d'alimentation des animaux ou à la transmission de l'ESB par voie maternelle. Toutefois, l'agence relève la persistance d'éléments de risques plausibles, même s'ils sont non quantifiables, en indiquant notamment que d'autres hypothèses de contamination ne peuvent être écartées. Elle souligne également l'absence d'effet immédiat de certaines des mesures envisagées. Elle insiste enfin sur la nécessité de prendre en compte l'évolution rapide des connaissances scientifiques et épidémiologiques.

Au regard de ce constat, la France n'est pas en mesure aujourd'hui de lever l'embargo, faute de garanties suffisantes sur les points suivants :

* La définition et la mise en œuvre des programmes de tests, lesquels doivent être améliorés et élargis. À cet effet, il apparaît nécessaire que soient organisées, par la Commission, des réunions de travail entre experts scientifiques, notamment britanniques et français;

* L'adoption d'une base réglementaire communautaire assurant la traçabilité et un étiquetage obligatoire en Europe des viandes bovines et des produits dérivés britanniques.

Le gouvernement est animé par le souci prioritaire de la santé publique et de la sécurité des consommateurs. Il souhaite poursuivre activement avec la Commission et ses partenaires la recherche d'une solution d'ensemble à partir des acquis de ces dernières semaines qui doivent être complétés et précisés.

« Faute de garanties suffisantes… », *Le Monde*, 10 décembre 1999

L'usage d'un communiqué de presse pour annoncer et expliquer la décision permet d'adopter un ton formel qui sied bien à la gravité de la situation. Cela permet aussi un contrôle précis de la formulation de la décision et de ses motifs, la subtilité de la rhétorique permettant à la fois d'afficher, à destination de l'opposition, des journalistes et de « l'opinion publique », le volontarisme du gouvernement tout en ménageant une « porte de sortie » diplomatique avec la Grande-Bretagne. À 22h, le Premier ministre valide le communiqué de presse et téléphone personnellement à son homologue britannique pour l'informer de la décision française et lui faire part de ses regrets, avant que le communiqué ne soit diffusé. Celui-ci est également transmis à la présidence de la République. C'est à l'issue seulement de

[310] *Ibid.*

[311] *Ibid.*

toutes ces activités en coulisses que la décision française est publicisée, par la diffusion du communiqué aux agences de presse.

Le dernier temps de ce processus décisionnel réside dans la mise en œuvre de la communication gouvernementale. La stratégie, arrêtée le même soir, prévoit une participation médiatique massive et coordonnée le jeudi matin : Hubert Védrine sur Europe 1, Jean Glavany sur RMC, Pierre Moscovici sur RTL, Marylise Lebranchu sur France-Inter et Dominique Gillot sur France-Info. Cette stratégie est fondée sur une connaissance fine du champ journalistique (et notamment du jeu de reprises) spécifique au début de journée : alors que tous les médias ne parlent que de ce sujet, les ministres se chargent d'expliquer la décision française en reprenant les éléments de langage établis lors des réunions de la veille au soir. Les radios étant les principaux médias le matin, les formulations gouvernementales sont largement reprises, sous la forme de *soundbites*, d'autant qu'en raison de l'omniprésence gouvernementale sur les ondes, peu de place est laissée à des prises de position critiques. La réception de la décision gouvernementale dans la configuration politique orientée vers les médias est donc très largement favorable. Le compte rendu que fait *Libération* des diverses réactions le montre bien :

> Pas l'ombre d'un bémol côté Parti socialiste. Via un communiqué, les socialistes se sont félicités de cette décision de santé publique. Georges Sarre, président délégué du Mouvement des citoyens (MDC), a bombé le torse: La France, quand elle le veut, sait s'affranchir de la pression de la Commission de Bruxelles en faveur de toujours plus de libéralisme.
> Ne pas transiger. La droite se pince pour ne pas applaudir. C'était la seule décision possible, a commenté l'UDF, alors que Démocratie libérale s'en réjouissait. Paris a pris la bonne décision, a dit de son côté Jean-Louis Debré (RPR), qui en a accordé le mérite à l'opinion publique et aux parlementaires de l'opposition. Il ne faut pas transiger avec la santé des Français, avait martelé, mardi, Michèle Alliot-Marie, la nouvelle présidente du RPR. Le Rassemblement pour la France (RPF) de Charles Pasqua et Philippe de Villiers a profité, lui, de la crise pour réclamer d'urgence une renégociation du traité d'Amsterdam car les abandons de souveraineté contenus dans ce traité sont générateurs d'insécurité alimentaire.
> Même satisfecit côté syndical. L'essentiel, c'est de sécuriser le consommateur et, par là même, le producteur français et anglais, a précisé Luc Guyau, président de la FNSEA, avant d'en profiter pour réclamer l'indemnisation immédiate des agriculteurs français qui seraient victimes d'un éventuel boycottage de leurs produits.
> **Jacques Amalric et Gilles Bresson, « Après la décision de maintenir l'embargo sur le bœuf britannique », *Libération*, 10 décembre 1999**

À l'issue du processus décisionnel, il apparaît que les critères « médiatiques » (*i.e.* ceux consacrés par le champ journalistique, mais non produits par lui seul), ont prédominé dans l'arbitrage politique final. Mais cette prise en compte des médias est complexe et ne se réduit pas à la simple « réponse » politique à une demande médiatique. Loin d'être une adaptation aux attentes des médias et de l'opinion (même si cela joue dans l'opportunité de la décision et sa mise en forme), cette décision repose sur la prise en compte des attentes de « l'opinion » mais aussi des contraintes politiques et sanitaires (convergentes), ainsi que des attentes diplomatiques et juridiques (divergentes). **Le « choix »**

d'une mesure très emblématique (*i.e.* ajustée à la construction journalistique du problème à ce moment), vue par les spécialistes comme plus rigoureuse que nécessaire[312]**, est la conséquence d'une hiérarchisation gouvernementale des sanctions qui donne plus d'importance aux sanctions internes et hétéronomes qu'aux sanctions externes et autonomes. Il est aussi le produit d'un travail de *spin doctoring* qui met en forme la décision pour renforcer l'impression de conformité aux attentes « médiatiques ».** L'efficacité de la gestion politique de l'attention médiatique (silence puis annonce largement relayée et très contrôlée de la décision) et du choix stratégique des supports de communication (communiqué de presse solennel et omniprésence à la radio le matin), qui a permis d'imposer le sens de la décision, se traduit par la réception très favorable de la décision publique dans le champ journalistique.

Comme on le voit dans le cas du refus de lever l'embargo français sur les produits bovins britanniques en 1999, **une décision politique « médiatique » est un processus complexe, où les critères de sanctions et de censure des prises de position politiques générés par le champ journalistique apparaissent prioritaires aux agents en position de faire la décision.** Ces schèmes hétéronomes supplantent alors ceux plus autonomes dans les multiples opérations de formulation et d'arbitrage par lesquelles les membres des cabinets ministériels traitent les problèmes dont ils sont saisis. **Cette sociologie des pratiques politiques ministérielles de l'action publique montre ainsi que l'emprise du journalisme sur les politiques publiques, loin d'être un phénomène statique ou déterministe, se réalise, de façon variable selon les conjonctures et les individus, par la série d'actes stratégiques d'agents politiques en fonction des marges de jeu dont ils disposent au sein du processus décisionnel.** Après avoir mis au jour ces marges de jeu, et les principes hétérogènes qui guident la production des décisions, il reste à rendre compte de la variabilité de ces principes.

SECTION 3. LES VARIATIONS DE LA PRÉDOMINANCE DES CRITÈRES « MÉDIATIQUES » DANS LES PROCESSUS DÉCISIONNELS MINISTÉRIELS

Il ne suffit toutefois pas de rendre intelligibles les logiques d'action hétérogènes qui s'enchevêtrent dans la pratique des processus décisionnels des cabinets, et de préciser les marges de jeu où la force relative des critères (symboliques ou pratiques) autonomes ou hétéronomes, pris en compte en fonction de l'anticipation de la réception de la mesure

[312] Gérard Pouradier, « REBONDS - Trois raisons de critiquer la décision du gouvernement sur le bœuf britannique », *Libération*, 10 décembre 1999.

annoncée sur divers marchés (dont la configuration politique orientée vers les médias), rend la décision plus ou moins « médiatique ». **Il reste à expliquer à quelles conditions cette prise en compte des règles symboliques et pratiques du champ journalistique peut prévaloir sur d'autres critères plus autonomes.** Cette dernière section examine ainsi les facteurs pouvant rendre possible la variation de l'anticipation des critères de sanction et de censure générés par le jeu politique orienté vers les médias. L'hypothèse sous-jacente est qu'en raison de la variation de l'investissement des responsables de l'exécutif dans la configuration politique orientée vers les médias, c'est l'intensité de la prise en compte, dans les opérations d'arbitrage et de mise en forme des décisions, des attentes « médiatiques » qui varie, et avec elle celle de l'emprise du journalisme sur les décisions ministérielles.

L'approche monographique ne permet pas de proposer un modèle systématique validé par une analyse statistique, à cause notamment d'une population d'agents trop restreintes et de la singularité du problème étudié. Mais, sans prétendre élaborer un modèle prédictif, il est possible de mettre en évidence une série de conditions de possibilité de la prédominance des sanctions du jeu politique orienté vers les médias. **L'argument défendu dans cette dernière section est que des arbitrages ministériels fondés sur la prépondérance des critères propres à la configuration politique orientée vers les médias sont d'autant plus probables qu'ils sont réalisés lorsque plusieurs de ces conditions de possibilité sont réunies.** Celles-ci sont en effet de plusieurs ordres. Les prises de décision en fonction de critères du jeu politique orienté vers les médias est conditionnée à la fois par des facteurs structurels, c'est-à-dire relatifs à l'état actuel du champ politique (§1.), par des facteurs conjoncturels, c'est-à-dire relatifs à la temporalité propre au champ politique ou à la gestion du problème de l'ESB (§2.), et par des facteurs individuels, en fonction notamment des dispositions des agents en position de contribuer à la production des décisions (§3.).

§1. Les conditions structurelles de la prise en compte des règles du jeu politique orienté vers les médias

Les conditions structurelles de la prise en compte, dans les opérations décisionnelles ministérielles, des sanctions et des critères de censure orientés vers les médias renvoient aux propriétés communes de l'ensemble des positions constitutives du sous-espace du champ politique qu'est l'exécutif, quelle que soit la conjoncture et quels que soient les occupants de ces positions. **L'hypothèse est ici que les rôles de ministres, et plus encore de Premier ministre et de président de la République, et, par leur intermédiaire, les rôles de conseillers dans leur entourage, sont structurellement, parmi tous les agents de l'action publique, les plus dépendants des sanctions orientées vers les médias et donc les plus enclins à la censure des décisions en fonction de ces critères.** Ce paragraphe a ainsi pour ambition de montrer que ces rôles politiques sont les plus investis dans le jeu politique

orienté vers les médias. Pour ce faire, il cherche d'abord à établir que cet investissement est une contrainte de rôle pour les responsables politiques de l'exécutif (A.). Puis il montre que l'institutionnalisation, et même la routinisation, des pratiques de communication dans l'action les cabinets ministériels, renforcent cette tendance et incitent en pratiques à faire prédominer les critères orientés vers les médias dans les pratiques décisionnelles (B.). Ces tendances lourdes à l'hétéronomie médiatique des prises de position ministérielles sont confortées par le fait que les agents politiques de l'exécutif sont relativement peu contraints par les sanctions des institutions développant une représentation spécifique et autonome sur l'action publique (C.).

A. La position dominante des institutions ministérielles dans le champ politique : la contrainte de la légitimation « médiatique »

La tendance des agents politiques de l'exécutif à faire prévaloir des critères « médiatiques » dans la fabrique des décisions publiques dépend avant tout des propriétés associées à leur position dans le champ politique. Les indications statistiques réalisées dans le cadre de cette monographie sur la gestion politico-administrative de la « vache folle » convergent avec les principaux travaux mesurant l'inégal accès aux médias des divers rôles politiques : ce sont bien les ministres, Premier ministre et président de la République, ainsi que quelques responsables de l'opposition, qui sont surreprésentés dans les médias[313]. La distribution du nombre de prises de position relayées par l'AFP, qui est sans doute le média qui réalise la recension la plus large des prises de position politiques (et qui est donc celui minorant le moins les prises de position des agents les moins investis dans la configuration politique orientée vers les médias), en fonction de la position occupée dans le champ politique indique sans ambiguïté combien l'attention médiatique est focalisée sur les agents politiques occupant les postes au sein des institutions de l'exécutif (tableau 4.3.).

[313] Voir notamment Éric Darras, « Le pouvoir "médiacratique" ? Les logiques du recrutement des invités politiques à la télévision », *Politix*, n° 30, 1995, p. 183-198.

Tableau 4.3. Distribution du nombre de prises de position relatives à l'ESB relayées par l'AFP en fonction de la position occupée dans le champ politique (1990-2002)[314]

Poste politique	Nombre de prises de position	%
Poste au sein de l'exécutif	646	65,9
Poste au sein du législatif	197	20,1
Poste de responsable partisan	76	7,8
Poste politique européen	34	3,5
Poste politique local	20	2,0
Agent sorti du champ politique	7	0,7
Total	**980**	**100,0**

Parmi tous les agents du champ politique contribuant à la production des politiques publiques, ceux positionnés occupant des postes au sein de l'exécutif sont de loin les plus soumis à l'attention, et donc au jugement (tacite ou explicite), du champ journalistique. Cela tient à une pluralité de facteurs. Ce tropisme est tout d'abord inscrit dans les routines actuelles de la pratique journalistique. Dans les rédactions généralistes il est impensable de ne pas couvrir les ministres et les ministères car, dans le jeu politique de la Ve République, ces institutions (avec les partis politiques) sont perçues comme les principaux lieux de pouvoir[315]. La correspondance entre l'intérêt des journalistes et la hiérarchie des postes politiques est inscrite dans la division du travail journalistique : les journalistes politiques sont spécialisés par force politique ou, pour quelques uns, sur le suivi de l'actualité de Matignon ou de l'Élysée, tandis que les rubricards prêtent une grande attention au ministère prenant en charge les enjeux du secteur sur lesquels ils sont spécialisés[316]. Cet intérêt pour les institutions de l'exécutif est renforcé par la concurrence journalistique en vertu de laquelle, pour éviter un « ratage », c'est-à-dire ici pour ne pas manquer une prise de position d'un agent de l'exécutif qui pourrait avoir un fort écho dans la presse, il est presque obligatoire de suivre les visites des ministres, d'attendre à la sortie du conseil des ministres ou de tenter de reconstituer certains processus décisionnels en sollicitant plusieurs sources au sein des ministères (cabinets, services, etc.). L'attention presque structurellement accordée par le champ journalistique aux institutions de l'exécutif, et à ses agents, dépend aussi de ces institutions qui, en tant que « sources » d'information sont sans doute, au sein du champ politique, les mieux ajustées aux routines du travail journalistique. Elles sont les mieux dotées en ressources communicationnelles (services de communication, agents dédiés à cette tâche…). Leur mode de fonctionnement est aussi mieux adapté aux règles journalistiques : elles sont plus aptes que les institutions à délibération collective (assemblées, partis) à être

[314] La base de donnée a été constituée suivant les principes précisés dans le chapitre 3, section 3 (§2-A).
[315] Nicolas Kaciaf, *Les métamorphoses des pages* politique, *op. cit.*, p. 407 et suiv.
[316] Voir chapitre 2, section 2.

personnifiées par un agent politique individuel et à produire des prises de position selon une réactivité ajustée au rythme de production de l'information.

Une telle focalisation de l'attention journalistique sur les agents de l'exécutif ne manque pas de peser comme une contrainte sur leurs activités quotidiennes. **Observée, publicisée et jugée, qu'ils le souhaitent ou non, l'action des ministres est presque structurellement ancrée dans la configuration politique orientée vers les médias.** Les attentes qui en découlent contribuent à définir le rôle de ministre. Les règles de fonctionnement de cette configuration tendent à prescrire aux ministres certaines façons d'agir. Par exemple, dans le cas de situations perçues comme des « crises », des prises de position aptes à donner à voir leur sollicitude à l'égard des victimes, réelles ou potentielles, sont presque obligées, comme le suggère le directeur de cabinet de Lionel Jospin :

> *« Catastrophes et crises n'auront pas épargné notre pays durant ces dernières années. Il y a celles qui relèvent des épidémies ou des épizooties, vache folle ou fièvre aphteuse, celles qui prennent la forme de terribles accidents mortels, tunnel sous le Mont-Blanc ou concorde, celles qui procèdent des intempéries, inondations de l'Aude ou récemment de la Somme, ouragans à la violence sans précédent de décembre 1999. C'est alors à l'État ordonnateur de la sécurité civile d'organiser et de diriger les secours, c'est à l'État garant de la solidarité nationale, quelles que soient les obligations des compagnies d'assurance, de se porter fort des indemnisations de toute nature, c'est encore à l'État personnifié par le chef de l'État, mais aussi par le chef du gouvernement et par les ministres dont chacun sait qu'ils disposent des moyens opérationnels et effectifs, de porter personnellement la parole de sympathie profonde et de compassion qu'attendent tout naturellement ceux qui ont été frappés. »*[317]

Les ministres ne peuvent ignorer les problèmes qui sont à l'agenda journalistique, ni la façon dont ils sont co-construits par le champ journalistique. Pour le dire avec plus de rigueur, **la contrainte de rôle, produite par l'insertion structurelle des ministres dans la configuration politique orienté vers les médias, les conduit à privilégier le plus souvent les options des décisions qui permettent d'afficher leur volontarisme politique** : fermeté dans la défense de la santé publique (principe précaution…), mise à distance des enjeux spécifiques (économiques, juridiques…) qui plaident pour des décisions moins radicales, etc.

B. *L'institutionnalisation des pratiques de la communication ministérielle et l'évidence du jeu politique orienté vers les médias*

La prégnance de ces critères hétéronomes, orientés vers les médias, dans la production des prises de position ministérielles tient aussi à l'institutionnalisation, à partir des années 1970, de la communication politique dans l'activité ordinaire des ministres. La gestion du jeu politique orienté vers les médias est devenue une préoccupation structurante

[317] Olivier Schrameck, *Matignon rive gauche*, *op. cit.*, p. 52.

de l'activité des ministres. Des dispositifs importants et de nombreux agents lui sont dédiés, rappelant, par leur activité même, dans la pratique quotidienne des cabinets ministériels, l'importance de cet enjeu. **L'étendue de la division du travail de communication analysée plus haut[318] indique bien l'intérêt accordé, sur le mode de l'évidence, à cet aspect du travail ministériel.** La prééminence désormais acquise des rôles de communicateurs dans l'entourage des ministres se voit dans leur omniprésence dans les réunions des cabinets ministériels[319], dans la relation de proximité et de confiance que certains entretiennent avec « leur » ministre, etc. Si l'on en croit la description que *Le Monde* fait de l'organisation du travail du président de la République et de son secrétaire général, les communicateurs figurent parmi les conseillers les plus écoutés, au même titre que les ministres régaliens ou les principaux directeurs de cabinet :

> Jacques Chirac commence la semaine en réunissant autour de lui Dominique de Villepin, Claude Chirac, Jacques Pilhan et Maurice Ulrich. Le secrétaire général tient, quant à lui, un point quotidien avec Claude Chirac, Catherine Colonna, la porte-parole de l'Élysée, et Manuela Isnard, l'attaché de presse. Le président reçoit aussi, le lundi, Charles Millon, ministre de la défense, et, le mardi, Hervé de Charette, ministre des affaires étrangères. Le mercredi, avant le conseil des ministres, il s'entretient avec Alain Juppé, qu'il revoit en général le week-end et à qui il téléphone au moins une fois par jour. S'il s'interdit d'avoir des contacts réguliers avec d'autres ministres, il déjeune une fois par semaine avec Philippe Séguin, président de l'Assemblée nationale, et fréquemment avec René Monory, président du Sénat.
> Dominique de Villepin reçoit, au petit-déjeuner, tous les vendredis, Maurice Gourdault-Montagne, directeur du cabinet de Matignon, Jean de Courcel et Patrick Stefanini, ses deux adjoints, Jean-Pierre Denis, secrétaire général adjoint de la présidence et Bertrand Landrieu, directeur de cabinet du chef de l'État.
>
> **« À l'Élysée. - réunions d'état-major », *Le Monde*, 7 mai 1996**

Il est désormais habituel que les conseillers spécialisés dans les stratégies d'accès aux médias du président de la République (Claude Chirac et Jacques Pilhan) fassent partie du premier cercle du chef de l'État, aux côtés des conseillers dotés d'un fort capital politique[320]. Leur présence est bien l'indice que les savoir-faire « médiatiques » sont structurants des rôles de responsables de l'exécutif.

---

[318] Voir supra section 1, §2.

[319] Sur les participants de ces réunions, voir supra encadré 4.9.

[320] Maurice Ulrich a notamment été directeur adjoint de cabinet du ministre des Affaires étrangères (1968), ministre plénipotentiaire (1969), puis directeur de cabinet d'Olivier Guichard (ministre de l'Éducation nationale de 1970 à 1972 puis ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Équipement, du Logement et du Tourisme de 1972 à 1974), directeur de cabinet de Jean Sauvagnargues (ministre des Affaires étrangères, de juin 1974 à août 1976) puis de Louis de Guiringaud (ministre des Affaires étrangères, en 1976 et 1977). À partir des années 1980, sa trajectoire est liée à celle de Jacques Chirac : il est ainsi successivement directeur général de la mairie de Paris (depuis 1985), directeur général de l'information et de la communication (1985-1986), directeur de cabinet de Jacques Chirac à Matignon (1986-1988), puis conseiller auprès de Jacques Chirac à la mairie de Paris (1988). Élu sénateur de Paris, inscrit au groupe RPR puis UMP (1993-2004), il est conseiller auprès de Jacques Chirac à l'Élysée (1995) puis Représentant personnel du président de la République pour la francophonie (1998).

L'usage des savoir-faire communicationnels, et donc l'incitation à la prise en compte des attentes orientées vers les médias, sont d'autant plus forts que les agents qui occupent ces postes sont au faîte de leur carrière politique. **Le fait même qu'ils aient accédé aux rôles les plus élevés de la hiérarchie politique (dans son état actuel) suppose dans la plupart des cas une trajectoire politique préalable, plus ou moins longue, au cours de laquelle ont été accumulées, entre autres capitaux, les ressources constitutives du capital médiatique, notamment la reconnaissance par les agents dominants du champ journalistique et les compétences cognitives, oratoires et corporelles requises dans les interactions avec les journalistes**[321]. Ces ressources, plus individuelles que collectives, sont particulièrement décisives pour les ministres car la partie de trajectoire qui permet d'accéder à ces postes rares est un enjeu de plus en plus personnalisé : les politiques individuelles (indépendantes du capital politique collectif partisan), et notamment le capital médiatique, semblent avoir une importance croissante à mesure que l'on s'élève dans hiérarchie des postes politiques. En d'autres termes, **pour devenir ministres, les agents ont dû se conformer à cette définition dominante du métier et faire l'apprentissage des savoir-faire pratiques requis par le jeu politique orienté vers les médias, mais aussi des catégories mentales ajustées à ce jeu.** Même les agents politiques les plus éloignés du jeu politique orienté vers les médias le prennent en compte à mesure qu'ils se rapprochent des postes de l'exécutif[322]. L'incorporation, sous forme de dispositions, des règles du jeu politique orienté vers les médias rend évident l'investissement dans ce jeu.

Parmi les façons de voir qui sont l'équivalent intériorisé des formes instituées de la communication (rôles de communicateurs, instruments facilitant l'usage politique de l'accès aux médias, etc.), une des plus décisives est sans doute la croyance fondamentale de la plupart des agents politiques dans l'existence d'un électorat moyen faisant référence pour penser leurs décisions. Cette vision politique du public de l'action publique est en grande partie objectivée par les sondages et les cadrages journalistiques dominants, qui tendent à le représenter comme homogène et doté d'intérêts et de préférences profanes et généralistes. Inhérent à la dépendance structurelle de ces postes à la compétition électorale, ce schème est au principe de nombreuses catégories hétéronomes dans l'action publique. Dans le cas de l'ESB, il se manifeste par des façons de voir où prédominent les impératifs de santé publique.

---

[321] Sur l'accumulation de ces ressources, voir le chapitre 3, section 3, §3.

[322] Michel Rocard est un bon exemple : tout en argumentant avec vigueur sur l'incompatibilité des logiques médiatiques et de celles de l'action publique (« il y a quelque chose de terrifiant dans la différence entre la réalité de la société et des enjeux politiques, et les simplifications produites par les médias »), il reconnaît comme une évidence de la pratique politique de recourir aux pratiques de la communication médiatique. Interrogé sur sa propre utilisation (*a priori* paradoxale) de conseillers en communication, il répond en suggérant la nécessité de ces pratiques : « Allons ! Ne soyons pas naïfs… ». « Michel Rocard. Ma vie avec les médias », *Médias*, 2004, n° 1, p. 16-21.

Cette disposition, qui consiste à penser selon des intérêts et des visions du monde hétéronomes plutôt que selon ceux plus spécialement fondés sur le problème public, est bien illustrée par ce propos de Jean Glavany, ministre de l'Agriculture en 2000 :

> *« Curieusement, le seul ministre ayant manifesté quelque méfiance vis-à-vis du principe de précaution fut Claude Allègre ; probablement parce que sa culture est scientifique. Raisonnant à partir de chiffres, il considérait comme beaucoup de ses collègues que trois morts en cinq ans ne valaient pas la mise en place de ce branle-bas de combat alors que, dans le même temps et comme l'indique pertinemment le professeur Claude Got, nous vivons sans réagir face aux cinq cent mille morts par an causés par l'abus d'alcool, le tabac ou encore l'excès de poids. Le problème est que tout n'est pas affaire de chiffres et que cette rationalité ne peut être opposée aux familles de ces trois personnes mortes du fait du nouveau variant de Creutzfeldt-Jakob… elles méritent toute notre compassion. Le raisonnement scientifique a sa cohérence, mais il ne pourra jamais répondre aux peurs collectives qui parfois emportent tout sur leur passage.*
> *Alors on m'objectera que la noblesse du politique n'est pas de suivre l'opinion mais de la précéder, de lui indiquer un chemin, au risque d'être impopulaire. Vieux débat qui a longtemps agité le Parti socialiste lui-même. Pour moi, penser à ses électeurs, répondre à leurs attentes n'est pas assimilable à de l'électoralisme et ne constitue ni une faute impardonnable ni une insurmontable erreur. J'ose même dire que c'est l'essence de la démocratie. Autant il ne faut pas gouverner avec les seuls sondages comme repères, ni mettre en place un gouvernement d'opinion, autant il faut être attentif à ce que pensent les citoyens. Cela me paraît l'évidence même. »*[323]

Cette profonde croyance dans la légitimité des points de vue non spécialisés, au nom des valeurs démocratiques est sans doute, à la fois, le produit de la trajectoire politique qui conduit aux postes de ministre, et qui suppose l'apprentissage des règles du jeu politique orienté vers les médias, et une condition de possibilité de l'exercice de ce rôle, qui, en l'état du sous champ politique national, requiert de s'investir dans cette forme du jeu politique.

L'argument de l'institutionnalisation de la communication dans des dispositifs (rôles de communicateurs, technologies sociales dont l'usage devient routinier tels que les sondages, les revues de presse…) et par son intériorisation dans des schèmes de pensée et d'action comme condition structurelle de la dépendance des ministres au jeu politique orienté vers les médias peut sembler circulaire. L'institutionnalisation de la communication apparaît à la fois comme le produit et une condition du développement des pratiques et de représentations politiques orientées vers les médias. Mais la tautologie n'est qu'apparente : ce phénomène ne peut être pensé comme un enchaînement de causes et de conséquences. Le monde social ne fonctionne pas selon une logique de physique sociale, mais selon une logique sociale et historique, où un processus qui se met lentement en place peut produire des effets, dont le

[323] Jean Glavany, *Politique folle*, *op. cit.*, p. 141-143.

renforcement des phénomènes sociaux qui le fondent. L'institutionnalisation de la communication et le développement du jeu politique orienté vers les médias ne sont pas des variables indépendantes, mais des phénomènes sociaux interdépendants.

C. *La mise à distance structurelle des exigences spécifiques : la faiblesse relative des logiques concurrentes*

Cette institutionnalisation de la dépendance du rôle politique de ministre au jeu politique orienté vers les médias va de pair avec une relative prise de distance avec les institutions aptes à faire prévaloir des points de vue spécifiques et autonomes sur l'action publique. Les ministres entretiennent notamment un rapport relativement distendu avec les groupes professionnels et sociaux des secteurs intéressés par leurs décisions publiques, même si les situations sont très variables selon le degré d'institutionnalisation de ces derniers. **Les transactions entre le ministre et les groupes du secteur dont il a la charge prennent plutôt la forme d'interactions *ad hoc*, en fonction des circonstances.** Un exemple est donné par le récit de la « *formation professionnelle accélérée* »[324] sur l'ESB organisée pour Jean Glavany le 12 mai 1999, quelques mois après sa prise de fonction. En fait de formation, il s'agit d'un dîner au cours duquel le ministre, entouré de son directeur de cabinet (Alain Berger) et de sa conseillère pour les problèmes de sécurité alimentaire (Claudine Lebon), ainsi que du conseiller du Premier ministre pour les problèmes de santé, Olivier Lyon-Caen, peut s'entretenir avec Annick Alperovitch (directrice de recherche à l'Inserm) et Dominique Dormont (chef du service de neurovirologie au CEA, président CIESST) :

> *« Pour compléter les montagnes de dossiers et de notes que j'avais déjà lus, j'avais voulu ce dîner, et cette conversation informelle avec deux des plus grands spécialistes de la question, afin de mieux comprendre et de progresser encore dans ma connaissance de cette maladie. »*[325]

Le type d'interaction que constitue ce dîner, au cours duquel le ministre devait être informé sur l'origine de la maladie, la genèse du problème social qui en découle (« la tragédie que je voyais poindre ») et, « si possible », les mesures efficaces pour en freiner le développement, est certes adapté aux puissantes contraintes d'emploi du temps des ministres, mais, informel, *ad hoc* et limité dans le temps, il ne permet guère au ministre d'acquérir les connaissances spécifiques capables de faire contrepoids à l'hétéronomisation des politiques publiques liée au jeu politique orienté vers les médias. Le rapport que les ministres entretiennent avec leur secteur d'action publique semble ainsi moins pérenne et donc moins spécifique que celui d'autres agents plus spécialisés, notamment les fonctionnaires de leurs services.

---

[324] *Ibid.*, p. 10.
[325] *Ibid.*, p. 10.

Ce rapport non-spécialisé au secteur se manifeste notamment dans la disposition généraliste avec laquelle ils abordent les problèmes de politique publique. La *doxa* politique en matière de risques alimentaires, que l'on observe par exemple sous la plume de Philippe Vasseur, ministre de l'Agriculture en 1996, en est un bon exemple. La hiérarchie des intérêts (dicibles) en matière de politique alimentaire est indiscutable : les arguments sanitaires ne peuvent être mis en balance avec d'autres arguments plus spécifiques, et notamment les intérêts (économiques ou sociaux) plus localisés que la santé (pensée comme intérêt général) :

> *« À défaut de l'inconcevable "risque zéro", le consommateur exige une sécurité maximale pour son alimentation. Et il a raison. Toute autre considération doit être secondaire face à un tel impératif, et toutes les dispositions possibles doivent être prises pour que nous passions à table sans aucune appréhension. »* [326]

Ce principe fonde toutes les prises de position politiques en faveur de mesures plus rigoureuses qu'il n'est nécessaire, bien faites pour donner à voir le volontarisme politique en matière de santé publique, comme les spectaculaires mesures d'embargo ou d'interdiction totale des FVO. Un autre élément structurant de cette *doxa* généraliste, éloignée des enjeux pratiques est la tendance à penser les politiques publiques à l'aune de la catégorie abstraite du consommateur, c'est-à-dire à individualiser la gestion du problème de la « vache folle », le choix de l'exposition au risque étant délégué aux consommateurs[327]. Les leviers d'action des politiques publiques sont ainsi réduits à une question d'information (ce qui revient à laisser de côté la question des moyens d'agir, c'est-à-dire ici les questions de pouvoir d'achat) :

> *« Le consommateur veut être informé – et bien informé – sur ce qu'il mange. Pour lui apporter les garanties qu'il réclame de plus en plus, il convient de ne rien lui cacher, de tout lui expliquer, en opérant dans une transparence totale. »* [328]

On retrouve ces catégories dans les thématiques de l'étiquetage[329] (avec le logo « viande française ») ou de la traçabilité[330] des produits, omniprésentes lors de la « crise » de 1996. Ce type de décisions est caractéristique d'un point de vue généraliste, dans la mesure où elle propose peu ou prou les mêmes options d'action publique (la responsabilisation des

---

[326] Philippe Vasseur, *La révolution alimentaire*, *op. cit.*, p. 80.

[327] « Le consommateur doit avoir le choix. Le choix entre différents types de produits et différentes gammes de prix. » *Ibid.*, p. 95.

[328] *Ibid.*, p. 89.

[329] « Il y a encore des progrès à faire pour parvenir, dans ce domaine, à un étiquetage généralisé, condition *sine qua non* de la transparence. », *Ibid.*, p. 91.

[330] « La traçabilité est indispensable à une information sincère et efficace. Elle assure le consommateur de l'origine et de la composition des denrées qu'elle achète et permet, au moindre incident, de remonter la chaîne alimentaire, pour identifier rapidement le maillon défaillant. » *Ibid.*, p. 135.

individus par un renforcement de son information) que dans des politiques publiques aussi différentes que la sécurité routière[331] ou la lutte contre le chômage[332]. Ce faisant, les propriétés les plus spécifiques du problème sont mises à distance dans la façon dont les ministres s'en saisissent (même si, cette hypothèse – trop – générale doit être nuancée selon les ministères).

Cette disposition ministérielle à penser des problèmes publics spécifiques à l'aune de solutions génériques tient beaucoup à une puissante contrainte de rôle qui conduit les ministres à être des généralistes de l'action publique. En raison de leur position dans les hiérarchies et dans les processus de l'action publique, les ministres se doivent de prendre en compte, voire de concilier, des intérêts contradictoires, d'arbitrer entre des attentes incommensurables. Cette activité suppose une hauteur de vue, une prise de distance avec les enjeux trop spécifiques, considérés comme particuliers et secondaires. Cette posture généraliste est même revendiquée comme une dignité caractéristique du rôle de ministre. Cette distinction du rôle de « simple » technicien bureaucratique apparaît bien dans la description du rôle de ministre que fait Jean Glavany :

> *« Les Français admettent (…) de moins en moins bien que les différents ministres ne soient pas des spécialistes ou qu'ils aient une bonne connaissance du domaine qu'ils vont prendre en charge. (…)*
> *Définir les grandes lignes d'une politique de santé, applicable à des millions de Français, en percevoir les évolutions, ou assurer les équilibres financiers de l'assurance maladie a peu de chose à voir avec l'établissement d'un bon diagnostic individuel et la prescription du meilleur traitement possible. De même, dans mon domaine, les ministres de l'Agriculture les plus exécrables ou les plus néfastes de l'Histoire avaient été eux-mêmes agriculteurs. Là encore, le rôle du ministre n'est pas de labourer un champ, ni de décider du meilleur assolement, mais d'organiser le développement de l'agriculture en cohérence avec l'intérêt général, ou de défendre la cause du pays lors d'une négociation européenne lourde de conséquences économiques et sociales. (…)*
> *Pour être efficaces à la tête d'un ministère important, il est beaucoup plus utile de posséder une solide maîtrise de l'appareil d'État, de connaître la vie du Parlement ou les meilleurs moyens de faire aboutir un texte et d'être un négociateur averti, que d'avoir un bon bagage technique.*
> *Être un bon ministre ne se résume pas à faire de beaux discours ou à agiter de belles idées. Faut-il encore que ces paroles se concrétisent. Et cela exige que l'administration réponde vite et bien aux demandes du responsable politique. »*[333]

---

[331] Matthieu Grossetête, « L'État conducteur. La circulation de la "sécurité routière" dans les journaux télévisés français », *in* Dominique Marchetti (dir.), *Communication et médiatisation de l'État. La politique invisible*, Grenoble : PUG (coll. « Communication, médias et sociétés »), janvier 2008, p. 23-52.

[332] Serge Ebersold, « L'insertion ou la délégitimation du chômeur », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2004, n° 154, p. 94- 102.

[333] Jean Glavany, *Politique folle*, *op. cit.*, p. 71-75.

La définition dominante du rôle de ministre intègre ainsi une manière de point d'honneur généraliste. Ne pouvant être des spécialistes des nombreux problèmes sur lesquels ils ont prétention à intervenir, les professionnels de la politique (et les ministres en particulier) ne peuvent que valoriser leur posture de généraliste. **Ils se perçoivent et se légitiment comme des spécialistes de la généralité, *i.e.* des agents dont la compétence spécifique est de savoir organiser et impulser l'intervention publique sur tous les problèmes publics, en sachant mobiliser les divers spécialistes de ce problème particulier.** Leur compétence spécifique porte donc sur des savoir-faire génériques : connaissance des administrations, des circuits politiques, de l'art de la négociation, etc. Les ministres (et leur cabinet) se placent ainsi dans une position de surplomb par rapport aux instances plus spécifiques intervenant sur les politiques publiques (les groupes d'intérêt, l'administration…).

La contrainte de rôle généraliste des ministres tient aussi aux propriétés du travail en cabinet ministériel, et en particulier la perpétuelle urgence qui le caractérise. Les cabinets ministériels doivent instruire un nombre impressionnant de dossiers, le plus souvent dans un délai réduit. Ce travail accéléré et segmenté, largement imprévisible, apparaît dans les propos de cet ancien conseiller au cabinet du ministre de la Santé :

> **Et plus prosaïquement, quelle est une semaine type ? Il n'y a pas de réunion tous les lundis ?**
> Ça c'est des postes sur lesquels vous ne savez pas à 8h du matin ce que vous allez faire le soir.
> **C'est vraiment un travail de réactivité ?**
> Complètement. Complètement. Il suffit qu'une dépêche d'agence arrive. Le jour où j'ai reçu la dépêche d'agence avec 5 malades suspects de grippe aviaire à l'hôpital français d'Hanoi. Ça a commencé comme ça.
> **(H, dir., DGS, cab. Santé, univ.)**

En cabinet, l'urgence est routinière. Le manque de prévisibilité du travail qui en résulte contraint à une grande part d'improvisation dans la pratique quotidienne de l'action publique. Il est très difficile d'instaurer une solide continuité dans la gestion politique d'un problème. En ce sens, le travail politique ministériel est en affinité avec le travail journalistique. Les contraintes de temps sont telles que le « bricolage » continu est plus souvent la règle que la spécialisation et l'approfondissement.

La prégnance des dispositions généralistes dans l'action publique ministérielle tient enfin à la trajectoire politique des ministres. En effet, en raison de la spécificité de l'occupation d'un poste ministériel dans la trajectoire politique, la spécialisation est presque impossible. D'une part, l'accès aux postes de ministres n'est pas nécessairement lié à une éventuelle spécialisation sectorielle des agents politiques qui les occupent, en raison de leurs études, de leur profession d'origine ou même de leur spécialisation dans les instances partisanes ou parlementaires. Par exemple, si, parmi les ministres de l'Agriculture de la

période étudiée ici, la trajectoire professionnelle[334] et politique[335] d'Henri Nallet est largement ancrée dans le secteur agricole, ce n'est pas le cas de Philippe Vasseur, plutôt spécialisé sur les questions économiques[336], ou de Jean Glavany, dont la trajectoire est passée par des secteurs très divers[337]. De même, la trajectoire d'Hervé Gaymard montre à elle seule les limites de la spécialisation des ministres : il a été secrétaire d'État aux Finances puis à la Santé (1995-97), avant de devenir ministre de l'Agriculture (2002-04) puis ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (2004-05). Le poste de ministre représente une telle consécration dans une carrière politique qu'il est le plus souvent recherché indépendamment du secteur d'action publique sur lequel il porte. L'accès aux rôles ministériels ne dépend généralement pas d'une logique de spécialisation. D'autre part, l'exercice d'un rôle de ministre est une période courte de la trajectoire politique. Ce faisant, elle ne permet ni n'encourage la spécialisation sur les enjeux de secteur.

Les logiques très politiques d'accès aux postes ministériels font qu'il est rare que la trajectoire des ministres passe par le secteur dont ils ont la charge. Les formes contemporaines du jeu politique font de l'accès aux postes ministériels un enjeu proprement politique tel que les ministres ont plus à perdre ou à gagner à suivre les règles de ce jeu (et notamment celles orientées vers les médias) que celles fondant leurs relations avec le secteur. Les groupes représentant le secteur ne sont pas en mesure (sauf conjoncture très particulière) d'exercer une sanction plus efficace sur le ministre que les sanctions hétéronomes produites dans le jeu politique orienté vers les médias, surtout pour des dossiers médiatisés et politisés.

En raison de la dépendance des ministres au jeu politique orienté vers les médias, instituée notamment dans les dispositifs communicationnels, et de la contrainte de rôle généraliste, les ministres ont structurellement tendance à faire valoir, dans les processus d'action publique les points de vue les plus hétéronomes.

---

[334] Il a successivement été animateur à l´Institut de formation des cadres paysans (1965-66), chargé de mission à la FNSEA (1966-70) et directeur de recherches au département d´économie et de sociologie rurales à l´INRA (1970-81).

[335] Avant d'être plusieurs fois ministre de l´Agriculture (1985-86 puis 1988-90), il a été conseiller technique, chargé de l´agriculture au Secrétariat général de la présidence de la République (1981-85).

[336] Journaliste économique à TF1 puis au *Figaro*, il a été secrétaire de la commission des finances (1986-88) et président de la commission économie-emploi de l´Assemblée nationale, et porte-parole de l'UDF pour l´emploi, les entreprises et l´industrie en 1990.

[337] Il a soutenu une thèse d'économie urbaine, été délégué interministériel aux Jeux olympiques de 1992 (1988-92) puis secrétaire d'État à l'Enseignement technique (1992-93).

§2. Les conditions conjoncturelles de la prise en compte des règles du jeu politique orienté vers les médias

Même s'ils sont structurellement fortement investis dans la configuration du jeu politique orienté vers les médias, et donc dépendants de ces règles, les agents politiques de l'exécutif n'agissent pas de façon constante en fonction de ces interdépendances. La prise en compte, dans les opérations décisionnelles ministérielles, des sanctions et des critères de censure générés par le jeu politique orienté vers les médias, semble ainsi dépendre de conditions conjoncturelles. L'hypothèse est plus précisément que **la propension des agents politiques de l'exécutif à faire prédominer les logiques médiatiques dans la production des décisions publiques varie selon deux types distincts (mais pas complètement indépendants) de temporalité**. La plus ou moins grande force des effets de sanctions et de censure « médiatiques » tient d'abord à une temporalité proprement politique, c'est-à-dire directement générée par la compétition politique. (A.). Mais elle dépend aussi d'une temporalité plus sectorielle, spécifique au problème public particulier de l'ESB et à la configuration d'agents qu'il mobilise. (B.)

A. Les dynamiques de la conjoncture politique et l'intensification de la communication « médiatique »

L'investissement plus ou moins intense des ministres (et de leurs entourages) dans le jeu politique orienté vers les médias, et donc leur prise en compte des règles inhérentes à ce jeu, peuvent varier en fonction de l'état conjoncturel du sous-champ politique national, et plus particulièrement de la plus ou moins grande intensité de la compétition politique.

La première variable temporelle proprement politique qui peut favoriser l'investissement des agents politiques de l'exécutif est le contexte de campagne ou de précampagne électorale. La proximité des élections, notamment celles perçues comme les plus importantes dans l'état actuel du jeu politique (à savoir les élections présidentielles et législatives), pèse sur les stratégies des agents politiques de l'exécutif. Dans un contexte de campagne électorale, la représentation médiatique des agents politiques est un enjeu surinvesti par ceux-ci. On observe ainsi un renforcement du travail de communication visant contrôler l'image publique des principaux responsables politiques, et notamment de la perception journalistique de l'action publique ministérielle. Cette préoccupation est par exemple révélée par une note (dont on reproduit un extrait ci-dessous) visant à réorganiser la communication du cabinet du Premier ministre Lionel Jospin, dans la perspective de l'élection présidentielle de 2002 :

Cette note se consacre aux seuls aspects d'organisation et de méthode de la communication du Premier ministre.
Dans la période nouvelle qui s'est ouverte, notre communication doit être reconsidérée selon trois impératifs.
Opérer un renversement de perspective.
- Jusqu'à présent, compte tenu du caractère prioritaire, voire exclusif, de l'action gouvernementale, il était logique que les aspects de communication politique s'inscrivent à la fin du processus de décision.
- Désormais, il nous faut intégrer le plus en amont possible, dans la préparation des événements et déplacements, la dimension politique de la communication. Il nous faut anticiper, imaginer – et si possible modeler – ce que seront les images et les mots qui rendront compte de chaque annonce, discours ou manifestation à laquelle tu participes.
Passer d'une logique de demande à une logique d'offre, pour emprunter au vocabulaire de l'économie.
- Jusqu'à présent, nous répondions aux sollicitations de la presse.
- Désormais, c'est à nous de proposer – voire d'imposer – notre message à la presse. Cela peut être obtenu selon deux voies principales et qui se complètent :
⇨L'une est quantitative : il nous faut fournir une masse plus importante d'information car la presse, mécaniquement, accorde plus de place à un flot plus important ; il faut donc, par exemple, multiplier les communiqués relatifs aux événements auxquels tu prends part :
⇨L'autre est qualitative : nous pouvons, par un travail fin de choix des expressions, mieux maîtriser le contenu politique des messages qui seront diffusés par la presse.
Définir systématiquement, au préalable, un axe de communication.
(…)

Archives nationales, 20030511 art 3

La proximité de l'élection présidentielle intensifie la compétition des candidats dans la configuration politique orientée vers les médias. À l'approche de la sanction électorale, il est plus nécessaire de rendre visible son action, et de la légitimer en la rendant conforme aux catégories « médiatiques » de jugement de l'action publique. Cela se traduit, de façon pratique, par une intensification du recours à la communication médiatique et par **une immixtion plus déterminante des logiques de *spin-doctoring* dans les activités des ministres**. La dynamique qui produit l'interdiction des farines animales à l'automne 2000 est exemplaire des effets de ces propriétés conjoncturelles[338] : la perspective de l'élection présidentielle prévue un an et demi plus tard tend fortement la concurrence entre les deux têtes concurrentes de l'exécutif. La nécessité de se démarquer tout en agissant en fonction des attentes de « l'opinion » favorise une sorte de fuite en avant sur le thème de la sécurité des consommateurs. Ce n'est sans doute pas un hasard si l'épisode du long problème de l'ESB qui génère les prises de position politiques les plus nombreuses et la plus grande sensibilité des responsables de l'exécutif aux points de vue hétéronomes survient dans cette conjoncture de précampagne présidentielle.

Mais cette conjoncture de l'autonome 2000 est aussi caractérisée par **la « cohabitation » entre un président de la République et un Premier ministre issus de camps politiques**

[338] Pour une analyse détaillée des dynamiques politiques qui conduisent à la production de cette décision, voir infra (C.).

opposés. Or, si l'on en croit Jacques Gerstlé, ce type de situations rend plus probable l'investissement de ces deux agents dans le jeu politique orienté vers les médias. Analysant la première cohabitation, de 1986 à 1988, il note ainsi que le Premier ministre Jacques Chirac fait alors un intense usage de l'accès aux médias.

> *« La cohabitation lui a imposé l'obligation d'exposer en permanence la politique suivie notamment pour lutter contre la concurrence du président en situation préélectorale. En effet, le président de la République a lui-même renforcé sa présence médiatique durant la cohabitation. Il est intervenu autant à la télévision durant ces deux années qu'au long des cinq années antérieures. Se lisent ici les effets d'une conjoncture politico-institutionnelle sur l'intensification de la communication au sommet de l'État »*[339].

La cohabitation produit une situation de concurrence institutionnelle permanente au sein même de l'exécutif, et, en raison de la centralité de ces institutions, dans tout le sous-champ politique national. Cette concurrence se joue principalement dans la configuration politique orientée vers les médias. Pour Michel Dobry[340], la propriété qui distingue la conjoncture de cohabitation des périodes « normales » (présidentialistes) est l'intensification des stratégies des deux principaux protagonistes sur un « plan symbolique » et la vigilance accrue aux réactions des autres protagonistes à ces prises de position. Cette lutte symbolique pour le maintien ou la conquête de la prééminence institutionnelle est arbitrée par un juge externe collectif, constitué notamment du champ journalistique. L'échange de coups « médiatiques » entre le Premier ministre et le président de la République, qui conduit à l'interdiction totale des farines animales en novembre 2000, apparaît comme une manifestation de cette forme du jeu politique orientée vers les médias.

L'intensification de la compétition politique, dans des conjonctures de cohabitation et/ou de précampagne électorale, favorise un usage plus intense de l'accès aux médias, c'est-à-dire un plus fort investissement dans les activités politiques orientées vers les médias et donc une plus nette prise en compte de ses règles.

B. La dynamique propre du problème public : mise en « crise » et politisation

Les variations temporelles de l'intensité avec laquelle les logiques orientées vers les médias pèsent sur la contribution des ministres à la production des politiques publiques renvoient aussi à l'histoire propre du problème public qui fait l'objet de décisions publiques, c'est-à-dire l'histoire de ses définitions successives (des catégories dominantes au prisme desquelles il est pensé, de l'espace des possibles qui s'offre pour sa prise en

---

[339] Jacques Gerstlé, *La communication politique*, Paris : Armand Colin (Compact civis), 2004, p. 187.

[340] Michel Dobry, « Le président en cohabitation. Modes de pensée préconstituée et logiques sectorielles », *in* Bernard Lacroix et Jacques Lagroye (dir.), *Le président de la République*, *op. cit.*, p. 268.

charge publique) et surtout des configurations d'agents qui y interviennent. L'état conjoncturel du problème public renvoie à un ensemble de propriétés qui pèsent sur sa prise en charge par les agents politiques et notamment ceux de l'exécutif. L'hypothèse ici est que **les agents de l'exécutif sont d'autant plus fortement incités à agir selon les critères du jeu politique orienté vers les médias que le problème est socialement construit comme une « crise ».**

Cette mise en crise correspond largement à la focalisation de l'intérêt journalistique. Ce processus est le produit à la fois du fonctionnement relativement autonome du champ journalistique et d'une mobilisation d'agents (souvent des *outsiders* aux stratégies hétéronomes) dans divers champs (politique, administratif, économique, scientifique)[341]. Il engendre souvent une politisation des problèmes, c'est-à-dire une forte intervention des agents politiques dans la gestion du problème[342]. Celui-ci devient alors un enjeu de concurrence dans le champ politique. Les agents politiques de l'exécutif ne peuvent y être indifférents. Pour comprendre les effets de réalité sur les agents de l'exécutif de la mise en « crise » (médiatique), il est nécessaire d'en préciser la phénoménalité. **La « crise », c'est-à-dire la conjoncture qui est perçue comme telle par les agents de l'action publique, se manifeste principalement par une injonction diffuse (par les commentaires journalistes, les conseils des communicateurs, etc.) à justifier publiquement l'action publique, voire à produire des décisions pour donner à voir son intérêt pour le problème.** Ainsi, l'intensité de la couverture médiatique et sa relative unanimité concernant la gravité du problème et les options à privilégier interpellent directement le gouvernement. Elles le font avec d'autant plus de force que cette injonction est souvent relayée par d'autres agents, y compris au sein du champ politique. Ainsi, lorsque les cadrages de « l'opinion publique », de l'opposition, de groupes d'intérêt sont alignés (même si des points de vue très minoritaires, notamment parmi des groupes d'intérêt, peuvent subsister), il est très coûteux pour le gouvernement de ne pas s'y conformer, au moins symboliquement. Cette propriété est très importante, car ce qui apparaît comme une décision « médiatique » est en réalité aussi dépendant d'un ensemble beaucoup plus large d'attentes. La nécessité d'agir face et par rapport à cette situation a pour conséquences pratiques que les sanctions autonomes apparaissent comme moins coûteuses que les sanctions hétéronomes. La définition « médiatique » du problème et des solutions s'impose alors avec d'autant plus de force dans les opérations décisionnelles au sein des cabinets ministérielles.

---

[341] Ce type de conjoncture a déjà été analysé au chapitre 3, section 3 (§2.A).

[342] « La politisation est une requalification des activités sociales les plus diverses, requalification qui résulte d'un accord pratique entre des agents sociaux enclins, pour de multiples raisons, à transgresser ou remettre en cause la différenciation des espaces d'activités. » Jacques Lagroye, « Les processus de politisation », *in* Jacques Lagroye (dir.), *La politisation*, *op. cit.*, p. 360-361.

En dehors de ce rétrécissement de l'espace des options possibles qui s'offre aux ministres en matière de politique publique, la perception de la conjoncture comme une « crise » se manifeste aussi, de façon plus pratique, par une accélération des sollicitations journalistiques directes (demandes d'information, d'interview, etc.) ou indirectes (conseil des communicateurs de prendre position rapidement, sollicitation des conseillers…). **L'action ministérielle relative à la politique publique médiatisée s'opère sous contrainte d'urgence**. **Conséquence du processus de médiatisation, cette temporalité (accélérée) du travail politique dans les cabinets est elle-même l'une des conditions de la dépendance aux jeux et enjeux orientés vers les médias.** En effet, la vitesse des activités politiques est l'une des conditions de la hiérarchisation des sanctions et des censures qui s'opère dans la pratique. L'efficacité des stratégies visant à l'obtention de sanctions « médiatiques » favorables exige une forme de rapidité dans l'action qui rend impossible la prise en compte, plus chronophage, d'autres points de vue sur les prises de position en train d'être produites[343]. Cette injonction contradictoire, déclinaison dans l'ordre de la pratique de la tension entre catégories de perception autonomes et hétéronomes des problèmes publics, est souvent perçue par les agents politiques. Olivier Schrameck observe par exemple que, « *si nécessaire au temps administratif, la durée est très vite anormale s'agissant du temps médiatique* »[344]. Jouer le jeu politique orienté vers les médias ne permet guère de produire des décisions publiques selon des critères autonomes, ce qui suppose des opérations plus longues, comme le laisse entendre cette ancienne attachée de presse au cabinet du ministre des Finances :

> *« Le temps politique et le temps " journalistique" ne sont pas les mêmes. En politique, il y a le temps de la préparation, de réunions, les techniciens ont des avis et des précisions à régler et la divulgation de l'information doit intervenir à un moment précis, ni avant, ni après. La décision politique est démocratiquement préparée, elle prend du temps, parce que les parlementaires ont la parole, le Premier ministre, le Président réunissent les ministres. La presse, elle, doit produire de l'information quotidiennement, parfois même toutes les heures, pour les agences et les radios. Aussi devons-nous essayer d'expliquer au maximum et de "meubler" ce temps sans naturellement dévoiler la décision, que quelques fois nous n'avons pas. Il faut être susceptible de donner tous les éléments nécessaires aux articles qu'ils doivent écrire. Avec cette contrainte évidente que l'on ne peut pas inventer ce qui n'a pas eu lieu, donc il faut préparer l'information, l'expliquer, faire des comparaisons.* »[345]

Soumettre les opérations de décision aux sanctions autonomes prend du temps : organisation de concertation, production d'expertise, circulations de textes entre le cabinet et d'autres instances (administration, autres ministères, groupes d'intérêt, etc.) pour des

---

[343] Chapitre 3, section 2 (§2-B).

[344] Olivier Schrameck, *Matignon rive gauche*, *op. cit.*, p. 132.

[345] Lyne Cohen-Solal, « Le temps politique et le temps "journalistique" ne sont pas les mêmes », *op. cit.*, p. 230.

réécritures visant à intégrer ces points de vue spécifiques… **Chercher une sanction médiatique positive (ou éviter une sanction journalistique négative) conduit souvent à produire des décisions rapides et donc à contourner ces opérations chronophages qui garantissent l'autonomie des politiques publiques.** Dans ces conjonctures critiques, les cabinets ministériels ont ainsi tendance à bousculer les procédures administratives de préparation des décisions :

> *« La gestion du calendrier est un aspect essentiel de l'activité du Premier ministre et de son cabinet. En effet, le "temps politique" et le "temps administratif" ne sont pas les mêmes. Le problème est d'accélérer le temps administratif tout en maintenant un niveau suffisant d'analyse des problèmes. »*[346]

En particulier, cette accélération des processus décisionnels lors des « crises » se traduit par la rétractation du système d'agents contribuant aux opérations d'arbitrage et de mise en forme. Les quelques agents qui font les décisions sont le plus souvent ceux qui occupent les postes les plus élevés dans la hiérarchie du cabinet, c'est-à-dire ceux qui sont les plus dépendants des enjeux politiques orientés vers les médias et les plus éloignés des enjeux spécifiques du problème public dont il est question. Olivier Schrameck explique ainsi que, dans les situations d'urgence, les mesures tendent à être par prises les ministres et leurs plus proches conseillers (les directeurs de cabinet) :

> *« La gestion des urgences est une activité essentielle de Matignon qui exige rapidité de réaction, appréciation immédiate des risques encourus au regard de solutions alternatives, coordination étroite des ministères et des services concernés. Le cœur de l'action alors menée est constitué par la réunion des directeurs de cabinet, de composition variable suivant l'ordre du jour, à qui il incombe de concevoir et de mettre au point les actions d'urgence ; celle-ci, immédiatement convoquée, doit être réitérée aussi souvent que nécessaire, parfois quotidiennement, parfois même plusieurs fois par jour. »*[347]

Dans cette configuration du travail en cabinet ministériel, les agents entretenant un rapport plus spécialisé à l'objet de la politique publique sont absents ou, du moins, ont une contribution moins décisive en raison de la force dont est conjoncturellement dotée la représentation journalistique du problème public. Les critères de censure et de sanctions autonomes pèsent alors moins sur les décisions en cours d'élaboration : celles-ci ont toutes chances de reprendre les catégories les plus immédiates de construction du problème, c'est-à-dire les catégories journalistiques.

Les dynamiques propres du problème public faisant l'objet de décisions publiques, c'est-à-dire l'état des investissements des divers agents qui y sont intéressés (notamment les

---

[346] Patrick Suet, « Le Premier ministre », *op. cit.*, p. 82.
[347] Olivier Schrameck, *Matignon rive gauche*, *op. cit.*, p. 53.

journalistes), peuvent ainsi contribuer à inciter les ministres à s'en saisir selon les logiques du jeu politique orienté vers les médias.

C. *Les dynamiques conjoncturelles d'une décision « médiatique » : l'interdiction totale des farines animales*

Les développements qui précèdent ont suggéré que l'interdiction totale des farines de viande et d'os (FVO) dans l'ensemble de l'alimentation animale est exemplaire de ces effets de conjoncture. Cette décision, annoncée par Lionel Jospin le 14 novembre 2000, est l'une des plus emblématiques – au sens commun comme au sens donné à ce terme à la suite d'Alexandre Siné[348] – de la gestion politico-administrative de la maladie de la « vache folle » en France. La reconstitution du processus décisionnel, opérée en recoupant des récits journalistiques très détaillés et le témoignages de certains de ses agents, révèle combien **les dynamiques spécifiquement politiques et, dans une moindre mesure, celles propres au problème de l'ESB ont produit les conditions d'une prise de décision que l'on peut qualifier d'hétéronome** : sans nier les raisons techniques qui fondent cette mesure, les étapes de la prise de décision montrent clairement que celle-ci répond à bien d'autres enjeux que ceux relatifs à la seule transmission de la maladie[349]. L'évocation, quelques années plus tard, d'un retour possible des farines animales pour l'alimentation des porcs, des volailles et des poissons[350] – c'est-à-dire, précisément, ce qui a été interdit en 2000 – autorise à penser que cette mesure était plus rigoureuse que nécessaire.

Alors que l'interdiction totale des FVO apparaît liée à une puissante contrainte d'urgence pesant sur les décideurs gouvernementaux, en raison de la médiatisation de cette question, la production de cette mesure s'inscrit en fait dans un processus long et relativement lent. **La réglementation limitant l'usage des farines animales est un travail qui court depuis plusieurs années.** Considérées dès la fin des années 1980 comme le vecteur essentiel de

---

[348] Alexandre Siné, *L'ordre budgétaire*, *op. cit.*, p. 148.

[349] Faisant référence à l'intervention télévisée du président de la République qui enjoint de façon très solennelle le gouvernement à interdire les FVO, Jean Glavany juge qu'« une telle dramatisation ne correspondait en rien à une réelle urgence et n'était pas faite pour aider un gouvernement occupé à rechercher la meilleure solution au problème. ». Jean Glavany, *Politique folle*, *op. cit.*, p. 15.

[350] « On peut imaginer que l'on utilisera à nouveau un jour ces farines issues de bovins comme apport protéique et minéral dans l'alimentation pour les volailles, lapins, porcs et poissons. L'Europe y songe, mais pour l'instant le Parlement européen a fait part de son opposition. "Ne pas utiliser ces farines, c'est techniquement et même écologiquement parlant, un gâchis et une source potentielle de pollution", indique Guy Paillotin, ancien directeur général de l'Inra. Il est possible, au moyen d'un traitement physico-chimique (chauffage des particules de viande de moins de 50 mm à 133 °C pendant 20 mn à trois bars), d'assurer la sécurité sanitaire de ces farines avant de les distribuer aux volailles et aux porcs. « Mais ce qui est techniquement faisable n'est pas forcément socialement souhaitable », poursuit Guy Paillotin. » Denis Sergent, « La "vache folle", dix ans après », *La Croix*, 20 mars 2006. Cette perspective est aussi évoquée dans Jean-Yves Nau, « La crise de la vache folle, dix ans après », *Le Monde*, 28 mars 2006.

l'agent de l'ESB, les FVO ont fait l'objet de plusieurs mesures d'interdiction, de plus en plus rigoureuses. Le 13 août 1989, l'importation de farines animales britanniques est interdite en France, sauf si l'entreprise s'engage à ne pas les distribuer à des ruminants. L'interdiction a d'abord porté sur l'alimentation des seuls bovins (arrêté du 24 juillet 1990) ; puis elle a été étendue à tous les ruminants (ovins et caprins) par un arrêté en date du 20 décembre 1994. À la suite de la « crise » de 1996, la production des farines animales qui restent autorisées est soumise à une réglementation plus stricte : le 29 juin 1996, l'incorporation dans les FVO des cadavres d'animaux, des saisies d'abattoirs et du système nerveux central des ruminants (cervelle, moelle épinière, yeux) est interdite. Début 2000, l'emploi de farines, ainsi fabriquées reste donc autorisé dans la fabrication des aliments pour les porcs, les volailles, les poissons d'élevage et les animaux domestiques. Or, à cette date, l'augmentation des cas d'ESB recensés en France inquiète[351] : la maladie est en expansion (6 cas en 1997, 18 en 1998 et 30 en 1999). Elle inquiète d'autant plus qu'elle concerne des animaux dits NAIF, c'est-à-dire Nés Après l'Interdiction des Farines, en 1990. Les modalités de leur contamination sont alors très incertaines : la possibilité d'une contamination par voie alimentaire est *a priori* écartée depuis les interdictions du début des années 1990. Pourtant, les autres modalités envisagées (la « contamination verticale », *i.e.* de la mère au veau, et une mystérieuse « troisième voie » environnementale) peinent à expliquer l'ampleur du phénomène. Les principales hypothèses qui s'imposent renvoient alors vers les FVO : il s'agit d'une part des « contaminations croisées » (c'est-à-dire la contamination accidentelle – au cours de la fabrication, du transport ou de la distribution – de l'alimentation destinée aux bovins par des produits contenant des farines utilisées pour l'alimentation des porcs et des volailles) et les fraudes à la réglementation sur l'alimentation animale[352]. La solution qui se dessine alors est celle d'une interdiction totale des farines animales : elle permettrait d'écarter efficacement et rapidement les risques de contamination liés aux failles d'une interdiction plus ciblée[353]. Cette mesure

---

[351] Jean-Yves Nau, « La fin de l'épidémie de la « vache folle » n'est pas pour demain », *Le Monde*, 17 avril 2000, p. 8.

[352] Jean Yves Nau, « Un rapport recense les failles de la surveillance », *Le Monde*, 6 septembre 2000, p. 12.

[353] Comme le notent deux chercheurs spécialisés sur les infections à prions, l'interdiction des FVO n'est *a priori* pas nécessaire (d'un strict point de vue sanitaire) mais leur maintien suppose des conditions de mise en œuvre difficilement réalisables à court terme : « les farines animales dites sécurisées telles que définies en 1996 – provenant uniquement d'animaux aptes à la consommation humaine, après élimination des abats à risque et traitement à 133 ° C, sous 3 bars, durant vingt minutes – constituent une nourriture riche en protéines convenant parfaitement à l'alimentation des porcs, qui sont des omnivores, et des volailles. Leur remplacement par d'autres sources de protéines, notamment par du soja transgénique, ne s'impose pas si la filière est bien maîtrisée. Or c'est justement là que le bât blesse : cette maîtrise n'a pas été assurée, car des contaminations croisées pouvaient avoir lieu à de multiples niveaux (usine de fabrication, transport, stockage…) et des trafics de très grande ampleur n'ont pas été enrayés, et ont parfois même été soutenus et amplifiés. (…) Il convient donc de différencier le problème sanitaire de celui lié au contrôle de l'application des mesures préconisées et au contrôle des fraudes. »,

apparaît alors comme une option plutôt radicale ; elle n'est par exemple pas jugée nécessaire dans le rapport de la commission d'enquête parlementaire sur « la transparence et la sécurité sanitaire de la filière alimentaire en France », rendu public le 5 avril 2000[354].

L'élaboration de cette décision s'inscrit dans un temps long. Le gouvernement français a d'abord vainement tenté de faire adopter cette mesure par l'Union européenne lors du conseil des ministres de l'Agriculture du 14 juin 1999[355]. Dans les mois qui suivent, l'option d'une interdiction totale des farines animales est toujours travaillée par le gouvernement français[356]. **Le traitement de ce dossier est accéléré à la fin du mois d'octobre 2000.** La question de l'interdiction totale des farines est en effet mise à l'agenda par une conjonction d'événements journalistiques[357], parmi lesquels, notamment, les révélations par *Libération* de l'existence d'une marge de tolérance de 0,3% dans la détection par la DGCCRF de FVO dans l'alimentation des bovins (20 octobre) et celles de l'AFP sur la possible entrée (frauduleuse) d'un bovin contaminé dans la chaîne alimentaire (22 octobre). L'option de l'interdiction totale et unilatérale est à nouveau évoquée par le gouvernement. Le mardi 24 octobre, le ministre de l'Agriculture, Jean Glavany, annonce devant l'Assemblée nationale[358] que « *le gouvernement est tout à fait prêt à ouvrir le débat et va demander dès ces jours-ci à l'Afssa une évaluation rigoureuse des risques liés au maintien des farines animales pour les autres animaux* »[359]. Il

---

Jean-Philippe Deslys et André Picot, *La vache folle. Les risques pour l'homme*, Paris : Flammarion (Dominos), 2001, p. 74-75.

[354] *Le Monde* observe ainsi que « sur le dossier de la "vache folle", les membres de la commission, après avoir longtemps hésité, ne se prononcent pas en faveur de l'interdiction totale de l'utilisation des farines animales dites de viandes et d'os. Ils estiment que ces farines peuvent continuer à être utilisées dans l'alimentation des porcs, des volailles et des poissons, à condition toutefois que les pouvoirs publics modifient la réglementation concernant leur mode de fabrication et que, au nom de "la sauvegarde sanitaire de la population", ils interdisent désormais l'importation de farines qui ne répondraient pas aux mêmes garanties sanitaires que celles de la France. » Jean-Yves Nau, « La commission d'enquête sur la sécurité alimentaire réclame l'interdiction des OGM », *Le Monde*, 6 avril 2000, p. 10.

[355] « Non aux farines animales », *Le Monde*, 16 juin 1999.

[356] En témoigne par exemple cet extrait d'une interview que le ministre de l'Agriculture donne au quotidien *Le Monde* : « En ce qui concerne l'interdiction totale des farines animales, il faut savoir qu'une telle mesure soulèverait deux types de difficultés. Il faudrait, d'une part, compenser le déficit en apport nutritif protéinique des porcs et des volailles et avoir sans doute recours à des importations de soja américain génétiquement modifié. Il faudrait, dans le même temps, procéder à la destruction de ces farines avec toutes les conséquences que cela comporte sur l'environnement. Nous étudions ces questions en collaboration avec Dominique Voynet. » François Grosrichard et Jean-Yves Nau, « "Vache folle" : le dépistage des bovins devrait commencer fin mars », *Le Monde*, 15 février 2000, p. 8.

[357] Sur « la mise en crise d'octobre-novembre 2000 », voir l'encadré 2.2.

[358] Deux autres mesures sont aussi présentées par le ministre : l'extension du programme de dépistage de l'ESB chez les bovins aux animaux de boucherie (et pas seulement aux animaux à risque, c'est-à-dire ceux retrouvés morts ou devant être abattus d'urgence) et l'interdiction des graisses d'origine bovine dans l'alimentation des ruminants.

[359] Jean-Yves Nau, « Vache folle " : le gouvernement élargit les mesures de prévention », *Le Monde*, 26 octobre 2000, p. 21.

signale aussi que le ministère lance une étude sur les solutions alternatives qui pourraient être trouvées si les FVO étaient définitivement interdites. Mais, si le traitement politique de cette question s'accélère[360], le gouvernement s'engage dans un processus décisionnel long. La prise de décision ne peut être immédiate. En raison de la complexité des hypothèses à étudier, la production de l'avis de l'Agence requiert plusieurs mois de travail, comme le précise son directeur général, Martin Hirsch, dans une interview au *Monde* : « *nous prévoyons de travailler trois ou quatre mois. Ce délai peut certes paraître long, face aux impatiences des professionnels ou des consommateurs. Mais c'est un délai incompressible.* »[361] Ce temps long est aussi rendu nécessaire par les problèmes techniques que les services doivent régler pour que la décision annoncée soit effectivement applicable. Trois problèmes principaux se posent si l'interdiction totale des FVO est décrétée. D'une part, il faut stocker et éliminer les farines existantes. D'autre part, il faut trouver rapidement les moyens de remplacer ces farines carnées dans l'alimentation des porcs et des volailles, mais aussi dans celle des animaux domestiques. Surtout, se pose la question du devenir des déchets bovins : près d'un tiers d'un animal tué n'est pas consommé, les os et abats qui restent étaient jusque là écoulés sous la forme de farines animales ou d'aliments pour animaux domestiques, les graisses animales étant utilisées dans l'industrie chimique ou cosmétique[362].

Ce processus décisionnel lent et attentif aux enjeux techniques connaît une nouvelle accélération lorsque la question de l'interdiction totale des farines est politisée par deux prises de position du président de la République, dans la même journée du 25 octobre. Le mercredi matin, lors du conseil des ministres, après que le ministre de l'Agriculture et le Premier ministre ont évoqué la question des farines animales et le processus décisionnel de moyen terme conduisant à leur interdiction totale, Jacques Chirac demande au gouvernement l'interdiction immédiate des farines animales pour calmer « *certaines craintes d'ordre psychologique* » et éviter « *une crise de confiance [qui] risque d'affecter l'ensemble du secteur*

---

[360] *Libération* relève bien ce changement de rythme : « Ces produits protéinés, issus du recyclage des déchets d'abattoirs, seraient-ils enfin en voie de disparition? En juin 1999, Jean Glavany avait annoncé que la France se donnait "six mois" pour convaincre l'Union européenne d'interdire ces farines. Il avait même envisagé que la France fasse cavalier seul. Seize mois plus tard, la question revient en force. » Corinne Bensimon, « Farines animales – L'État se réveille », *Libération*, 25 octobre 2000, p. 18.

[361] Jean-Yves Nau, « L'Afssa étudie la possibilité d une interdiction totale des farines animales », *Le Monde*, 31 octobre 2000, p. 10 (interview de Martin Hirsch).

[362] « Une fois les farines animales interdites pour tous les animaux, et donc devenues des denrées dépourvues de valeur économique, il reste un énorme problème : les déchets à éliminer. Ainsi, la France produit chaque année 2,5 millions de tonnes de déchets crus (1/3 de ruminants, 1/3 de porcs et 1/3 de volailles), précédemment valorisables en alimentation animale, et 0,2 million de tonnes de matériaux à risques spécifiés, contenant notamment les déchets à très haut risque, tels le cerveau et la moelle épinière des ruminants. En raison des volumes générés, traiter l'ensemble des déchets par incinération pose de très gros problèmes techniques, ce qui aboutit à des stockages dans des conditions sanitaires souvent discutables qui inquiètent les riverains des sites choisis. » Jean-Philippe Deslys et André Picot, *La vache folle*, *op. cit.*, p. 75.

de la viande bovine »[363]. Les conditions même d'énonciation de cette prise de position – une prise de parole en Conseil de ministre, reprise dans le compte rendu fait par la porte-parole de l'Élysée, Catherine Colonna[364] – lui assurent un large écho dans les médias. Les reprises journalistiques sont d'autant plus fortes que la prise de position présidentielle est répétée le même jour à l'occasion d'une manifestation largement couverte par les journalistes. L'après-midi, au salon international de l'Alimentation, Jacques Chirac se prononce en effet une nouvelle fois pour l'interdiction des farines animales[365]. Indéniablement, cette prise de position présidentielle est au moins autant un coup politique qu'une solution au fond du problème public (encadré 4.10.). Elle s'appuie sur le travail déjà réalisé par le gouvernement (dont le président est informé[366]) pour profiter de la fenêtre d'opportunité ouverte par la dynamique propre à la mise en crise journalistique.

➢ **Encadré 4.10. L'appel présidentiel à l'interdiction des farines : une prise de position en fonction de la configuration politique orientée vers les médias**

L'analyse politologique (attestée par de nombreux éléments factuels) par laquelle la prise de position de Jacques Chirac est reportée dans *Le Monde* a le mérite de bien mettre en évidence tout ce que cette décision doit aux logiques internes du jeu politique orienté vers les médias.

Jacques Chirac estime le dépistage « indispensable »

ABREUVÉ, depuis plusieurs semaines, de multiples notes faisant état de l'inquiétude croissante de l'opinion publique française et européenne, Jacques Chirac s'est décidé à intervenir dans le complexe dossier de la « vache folle ». Dès le conseil des ministres, mercredi 25 octobre, puis lors du Salon international de l'alimentation (SIAL), qui se tenait à Villepinte(Seine-Saint-Denis), l'après-midi, le président de la République a plaidé pour une interdiction des farines animales, un dépistage systématique de la « maladie de la vache folle » et le respect de normes pour les organismes génétiquement modifiés (OGM).

Il est « inadmissible » que, « dix ans après leur interdiction, des traces de farines animales puissent encore être trouvées dans l'alimentation des bovins », s'est d'abord insurgé le chef de l'État. « La question de l'interdiction de ces farines pour l'alimentation de tous les animaux doit être posée afin d'empêcher toute contamination croisée », a-t-il dit, faisant valoir que « les inconnues scientifiques en matière de transmission et d'incubation » de la maladie de la « vache folle » justifient une telle prudence.

---

[363] Jean Glavany, *Politique folle*, *op. cit.*, p. 13. Pour un récit plus détaillé de cette séance du Conseil des ministres, voir les premières pages de la thèse.

[364] Le ministre de l'Agriculture note ainsi : « nous savions, par habitude (…) que ce type de commentaire se transforme, dans les minutes qui suivent, en une déclaration solennelle transmise à toutes les agences : "Le Président fait injonction au gouvernement…" ». (*Ibid.*, p. 14). De fait, les principales agences de presse relaient cette annonce : « France/ESB - Chirac appelle à faire plus en matière de sécurité », *Reuters*, 25 octobre 2000 (12h19) et « Jacques Chirac plaide pour l'interdiction des farines animales », *AFP Fil Général*, 25 octobre 2000 (15h13).

[365] « LEAD-France/ESB - OGM-Chirac pour une sécurité maximale », *Reuters*, 25 octobre 2000 (17h11).

[366] « Les déclarations du Président de la République sur l'urgence de la destruction des farines animales, qui ont tant irrité le Premier ministre, ne furent sans doute pas étrangères aux informations recueillies sur les travaux préparatoires développés en ce sens par le gouvernement, mais dont celui-ci attendait pour les rendre publics d'être sûr du caractère opératoire. » Olivier Schrameck, *Matignon rive gauche*, *op. cit.*, p. 103.

Dans le même esprit, le chef de l'État a estimé « indispensable » la mise en place « d'un test systématique de dépistage de la maladie », afin de donner aux Français « toutes les garanties possibles, en l'état actuel de la science, sur la qualité de la viande bovine française ». « Le cap de l'élimination des farines animales et du dépistage systématique doit être fixé dès maintenant », a-t-il insisté, ajoutant : « Nous serons pionniers en Europe. L'impératif de santé publique le justifie. »

Jusqu'ici, Jacques Chirac était resté relativement prudent sur le sujet. Proche des milieux agricoles français, aux yeux desquels il a toujours été l'un des hommes politiques les plus populaires (longtemps élu de la Corrèze, un département rural, M. Chirac a été ministre de l'agriculture de 1972 à 1974), le président était d'abord sensible à la détresse des éleveurs sommés d'abattre leurs troupeaux malades.

« Depuis quelques mois, nous avons vu les syndicats agricoles évoluer sur le sujet », note toutefois son conseiller à l'agriculture, Hervé Lejeune, autrefois membre du cabinet de Philippe Vasseur, ministre de l'agriculture du gouvernement Juppé (1995-1997) et, à ce titre, témoin privilégié des débuts de l'épidémie de la vache folle.

TOURNANT PRIS PAR DES PRODUCTEURS

L'Élysée a ainsi modifié peu à peu son point de vue, comme la plupart des responsables publics. Alerté par le « tournant » pris par bon nombre de producteurs, désormais prêts à des mesures strictes afin de sauver le marché du bœuf ; attentif aux évolutions d'une opinion franchement inquiète devant la persistance des cas de « vaches folles », l'Élysée avait déjà décidé depuis plusieurs semaines d'intervenir. Mais c'est la récente affaire Carrefour et l'émotion qu'elle a suscitée en France qui a convaincu le président d'adopter une position aussi radicale.

M. Chirac, qui ne néglige jamais une occasion de mettre en difficulté le gouvernement, laisse ainsi entendre que l'équipe de Lionel Jospin ne met pas tout en œuvre pour assurer la sécurité alimentaire. Balayant les réserves des experts quant au dépistage systématique, l'Élysée assure seulement : « Les professionnels, les consommateurs, les industriels disent qu'il faut aller plus loin. Il faut donc le faire. »

Raphaëlle Bacqué, « Jacques Chirac estime le dépistage « indispensable », *Le Monde*, 27 octobre 2000, p. 4

L'intervention présidentielle du 25 octobre apparaît comme un ajustement stratégique de la position de Jacques Chirac aux attentes produites par la configuration politique orientée vers les médias. Alors qu'il était réservé sur cette question, les études d'opinion, relayées par les notes de ses conseillers, laissent présager qu'une interdiction totale serait bien reçue. Elle constituerait un coup politique permettant de se distinguer, à l'aune du jugement exogène du champ journalistique, du concurrent qu'est le Premier ministre. Cette option est rendue possible par l'évolution des attentes des groupes professionnels agricoles dont il suit habituellement les intérêts. En d'autres termes, la mesure permettrait d'obtenir des sanctions positives dans le champ journalistique, sans encourir des sanctions négatives sur le petit marché électoral que représente le monde agricole.

Légitimant sa prise de position par une montée en généralité empruntant aux valeurs très consensuelles de la santé publique et par un usage du registre valorisé du volontarisme politique, le président publicise sa position par deux moyens efficaces d'accès aux médias : la prise de position solennelle en Conseil des ministres, et un *soundbite* lâché lors d'une visite bien suivie par les journalistes. Tant sur le fond que sur la forme, elle apparaît ainsi principalement produite en fonction des règles de la configuration politique orientée vers les médias.

L'intervention présidentielle se révèle effectivement conforme à l'espace des prises de position politiques orientées vers les médias, très vite favorables à cette mesure. Cette mesure est « attendue » par le champ journalistique, à mesure que la mise en crise progresse.

Ainsi, dès le 23 octobre, l'éditorial du *Monde* réclame une décision rapide[367]. Et la prise de position de Jacques Chirac est saluée par la presse. *Libération* souligne ainsi la clairvoyance du président de la République :

> « C'est devenu une quasi-certitude : on s'achemine, tôt ou tard, vers l'interdiction totale des farines animales. (…) Dans cette course à la sécurité sanitaire maximum, relancée depuis l'affaire Carrefour, c'est le président de la République qui aura été le plus clair. »
>
> **Éric Favereau, « Les farines animales en état de disgrâce », *Libération*, 26 octobre 2000, p. 17**

Cette prise de position semble même concourir, en retour à conforter cette définition des possibles, rendant l'interdiction totale des farines plus consensuelle encore dans les champs journalistique et politique. Les Verts (sans doute intéressés à se distinguer du gouvernement auquel ils appartiennent en affirmant leurs valeurs propres) se déclarent très rapidement favorables à des mesures radicales en matière de FVO[368]. Les associations de consommateurs défendent la même mesure[369].

Puissante, du fait de la position sociale de son auteur et des nombreuses réactions qu'elle suscite dans le champ politique et le champ journalistique, la prise de position de Jacques Chirac pèse sur le processus d'action publique conduit par le gouvernement. Ne pouvant ignorer ce coup politique, celui-ci est incité à réagir rapidement et, peut-être, accélérer la prise de décision. Le ministre de l'Agriculture décrit les effets pratiques de cette transformation des propriétés conjoncturelles du processus décisionnel :

> *« Dans cette affaire, nous avons été gênés par le président de la République qui a malencontreusement précipité le mouvement et entretenu une dangereuse inquiétude. (…)*
> *Le Président était parfaitement informé de notre volonté d'interdire toutes les farines animales, et nous entendions seulement prendre le temps d'organiser la transition vers une autre alimentation animale et, surtout, le stockage et l'élimination des montagnes de déchets qui s'annonçaient. Il faut dire qu'aucune autorité scientifique n'exigeait l'interdiction pure et*

---

[367] « L'heure est désormais à l'analyse et à l'action. Pour les responsables français les urgences sont connues. Elles portent sur l'interdiction définitive de l'utilisation des farines de viandes et d'os, toujours potentiellement contaminées, dans l'alimentation des animaux d'élevage. » « Les peurs et la réalité », *Le Monde*, 24 octobre 2000, p. 23.

[368] « Dès hier, les Verts ont en effet recentré le débat sur les causes de l'épidémie d'**ESB**: « Les récents développements [...] mettent en évidence les incohérences du système d'alimentation animale français », a estimé le porte-parole du parti écologiste Denis Baupin. Pour lui, il est urgent d' « d'interdire totalement, une bonne fois pour toutes, les farines animales que ce soit dans l'alimentation bovine ou dans celle de tous les autres élevages ». Les Verts entendent mettre sur la table ce dossier lors « d'une réunion de la majorité plurielle » le 7 novembre. » Tonino Serafini, « Vaches, cochons, poulets... tous végétariens ! », *Libération*, 24 octobre 2000, p. 2.

[369] « Côté consommateurs, c'est la même demande. Dès hier François Patriat, le nouveau secrétaire d'État aux PME, au Commerce, à l'Artisanat et à la Consommation, a reçu six associations regroupées dans Conso-France. Comme les Verts, elles réclament l'interdiction totale des farines carnées, déjà éliminées théoriquement de l'alimentation des bovins mais dont des traces sont tolérées par les Fraudes (*Libération* du 20 octobre). » Tonino Serafini, « Vaches, cochons, poulets... tous végétariens ! », *Libération*, 24 octobre 2000, p. 2.

simple de ces farines, et que la santé publique n'étant en rien menacée, il n'y avait pas "urgence". (...)
Le gouvernement dut ainsi prendre dans la précipitation la décision – qu'il préparait sereinement depuis plusieurs semaines – d'interdire ces farines pour calmer une opinion publique inquiétée à tort par le coup d'éclat de Jacques Chirac. Il nous fallut donc, en quelques jours et dans le plus grand désordre, improviser un dispositif de stockage et de destruction des farines animales existantes et approvisionner les éleveurs en produits de substitution. »[370]

L'injonction à une décision radicale et immédiate, c'est-à-dire conforme au rythme de la « crise » constituée par la conjonction d'événements relayés pour le champ journalistique, entre en contradiction avec le calendrier de la décision gouvernementale, planifiée sur quelques mois, en raison notamment de l'attente de l'avis de l'AFSSA ou du travail diplomatique à produire pour légitimer cette décision sur la scène européenne[371]. Ainsi, dans les premiers jours après la prise de position de Jacques Chirac, le gouvernement maintient un processus long.

Dans cette logique, il se passe quelques jours avant que ne soit organisée, à Matignon, une réunion des ministres concernés sur cette question. Celle-ci se tient le jeudi 2 novembre 2000, et son ordre du jour porte essentiellement sur l'ESB. Autour des trois ministres concernés – Jean Glavany (ministre de l'Agriculture), Dominique Gillot (secrétaire d'État à la Santé), François Patriat (secrétaire d'État à la Consommation) – l'espace des positions au sein du gouvernement est clivé mais encore défavorable à l'interdiction immédiate des FVO. Le Premier ministre est opposé à cette option qu'il juge « *démagogique* »[372] : si une telle décision serait bien reçue dans la configuration politique orientée vers les médias, elle est impossible à mettre en œuvre à court terme ; il importe donc pour Lionel Jospin de maintenir un calendrier plus long pour anticiper les problèmes que posera l'interdiction. Jean Glavany défend la même position : les critères spécifiques (et notamment, l'expertise scientifique) doivent l'emporter sur la conformation aux attentes générées par le jeu politique orienté vers les médias. *Le Monde* rapporte ainsi que « *pour le Premier ministre, suivi par M. Glavany, aucun*

---

[370] Jean Glavany, *Politique folle*, *op. cit.*, p. 128-129.

[371] « Parce que le problème de la « vache folle » ne concerne pas seulement la France, et chacune de nos décisions et déclarations entraîne des conséquences dans tous les autres pays de l'Union européenne, les ministres européens de l'Agriculture ainsi que les fonctionnaires de la Commission ont été nombreux à m'entreprendre sur le thème : « Ce n'est pas parce que votre Président a adopté une attitude irresponsable en demandant l'interdiction de toutes les farines animales absolument inoffensives, que nous sommes forcés d'en payer le prix nous aussi !... » Je calmais souvent leur colère en admettant que le caractère maladroit et dangereux de la décision du Président Chirac, tout en soulignant dans la foulée que la décision d'interdire l'utilisation des farines animales n'était pas infondée pour autant. » *Ibid.*, p. 131.

[372] « Le Premier ministre (…) ne veut pas à donner l'impression qu'il cède à M. Chirac – qu'il juge "démagogique", répète-t-il à ses collaborateurs depuis la première intervention du chef de l'État, le 25 octobre - et pas davantage à "l'irrationnel". » Ariane Chemin, « Lionel Jospin juge démagogique l'attitude du chef de l'État », *Le Monde*, 9 novembre 2000, p. 9.

élément scientifique nouveau ne permet de justifier un changement de cap et, partant, l'interdiction des farines animales. "Si on sur-réagit, on accroît les peurs", explique-t-il. »[373] L'usage de l'accès aux médias est pensé autant dans une logique politique (afficher des prises de position qui peuvent être reçues favorablement) que dans une logique plus spécifique (prendre en compte les difficultés techniques que pose l'application de la mesure). Il s'agit alors de contrôler la médiatisation pour éviter qu'une mise en crise ne vienne compliquer encore la gestion du problème. En dépit de ces points de vue encore dominants au sein du gouvernement, des prises de position hétéronomes commencent toutefois à émerger. Si « *lors de cette réunion, seul Alain Richard, le ministre de la Défense, plaide clairement pour une interdiction des farines animales* »[374], Dominique Gillot souhaite répondre aux attentes de santé publique qui dominent très nettement alors dans le jeu politique orienté vers les médias. « *La secrétaire d'État à la santé va annoncer de nouvelles mesures pour améliorer l'efficacité de la surveillance épidémiologique.* »[375] C'est surtout la prise de position de Laurent Fabius, ministre de l'Économie et ancien Premier ministre, qui, en raison de son capital politique et de son expérience individuelle dans « l'affaire du sang contaminé », plaide avec le plus de force pour une décision fondée sur un usage maximaliste du principe de précaution. Le récit que fait *Libération* de sa prise de parole et de ses réceptions est confirmé par le témoignage, un an plus tard, de Jean Glavany[376] :

> Pour le Premier ministre, le dossier vache folle - du moins son épisode actuel - commence le 2 novembre. Ce jour-là, la réunion bimensuelle de son gouvernement est consacrée à l'ESB. Sur un ton un peu solennel, Laurent Fabius tente de convaincre ses collègues de l'urgence: "Reprenez l'ensemble de cette histoire... Regardez les mots: tests, stocks, cas, experts... Mettez le mot vache à la place du mot sang contaminé et vous retrouvez une affaire qui a pris dix ans de ma vie. Même si comparaison n'est pas raison." "Devant les exigences de santé publique, les autres considérations s'effacent. Il n'y aura pas de problème de coût", continue-t-il, en reprenant sa casquette de ministre des Finances. "C'était très émouvant, témoigne un ministre. On voyait qu'il parlait de façon subjective et on lui reconnaissait tous le droit total à cette subjectivité." Paradoxe: malgré le caractère confidentiel de l'enceinte où ils ont été prononcés, ces propos ont eu une influence décisive. Articulation entre la responsabilité politique et les convictions personnelles, entre le public et l'intime, entre le rationnel et l'émotionnel: Laurent Fabius a posé le débat en des termes qui, malgré ses réticences, finiront par s'imposer au Premier ministre, et dont la seule réponse, pour le moment, s'appelle le principe de précaution.
>
> **Éric Aeschimann, « Farines - Jospin acculé au moratoire », *Libération*, 13 novembre 2000**

Malgré un jeu d'antinomies peu sociologiques (responsabilité politique / convictions personnelles, public / intime, rationnel / émotionnel), l'article pointe bien l'ambivalence de

---

[373] Ariane Chemin, « Lionel Jospin juge démagogique l'attitude du chef de l'État », *Le Monde*, 9 novembre 2000, p. 9.

[374] Éric Aeschimann, « Farines - Jospin acculé au moratoire », *Libération*, 13 novembre 2000.

[375] Ariane Chemin, « Lionel Jospin juge démagogique l'attitude du chef de l'État », *Le Monde*, 9 novembre 2000, p. 9.

[376] Jean Glavany, *Politique folle*, *op. cit.*, p. 15.

cette prise de position : faire primer « les exigences de santé publique » sur toute autre considération (notamment le « problème de coût »), pour éviter une « crise » comparable à celle du « sang contaminé », revient à accorder plus d'importance aux sanctions politiques et journalistiques qu'aux nécessités spécifiques du problème public. Malgré tout, le gouvernement maintient le calendrier de moyen terme de son processus de décision. « *Lionel Jospin (…) refuse d'aller trop vite : l'interdiction des farines est "probablement inéluctable", mais il convient de la préparer avant de l'annoncer, conclut-il* »[377]. **La prise de position gouvernementale qui est adoptée à l'issue de cette réunion s'efforce de tenir ensemble, tant sur le fond que dans sa mise en forme (*i.e.* dans sa communication), les diverses exigences qui ont été évoquées : celles, spécifiques, plaidant pour une décision reportée, et celles, orientées vers les médias, de l'adoption du principe de l'interdiction des farines.** Le compte rendu que dresse *Le Monde* au lendemain de cette réunion restitue bien la tentative gouvernementale de donner des gages à des attentes contradictoires :

> NON au « moratoire immédiat » réclamé par les Verts. Oui au principe de l'interdiction de l'usage des farines animales de viande et d'os dans l'alimentation des porcs, volailles et poissons; interdiction qui pourrait intervenir au plus tôt dans quatre mois. Telle est, en substance, la conclusion de la réunion des différents ministres en charge du dossier de la « vache folle », organisée à Matignon, jeudi 2 novembre. C'est François Patriat, nouveau secrétaire d'État à la consommation - et non, comme à l'accoutumée, le ministre de l'agriculture, Jean Glavany -, qui a exposé la position gouvernementale sur une question sanitaire qui prend depuis peu une forte dimension politique.
>
> **Jean-Yves Nau, « Les farines animales pourraient être prohibées dans quatre mois », *Le Monde*, 4 novembre 2000, p. 12**

Dans une stratégie d'affichage à destination du champ journalistique, il n'est pas anodin que la communication soit confiée au secrétaire d'État à la Consommation. Ce geste, relevé par les journalistes, permet d'afficher la (non-)décision gouvernementale comme une prise en compte de l'intérêt des consommateurs plutôt que comme la seule défense de celui des agriculteurs. Sur le fond, l'interdiction des FVO est annoncée… mais avec un délai de quelques mois. La communication gouvernementale, bien relayée par la presse[378], s'attache à

---

[377] Éric Aeschimann, « Farines - Jospin acculé au moratoire », *Libération*, 13 novembre 2000.

[378] Le compte rendu se poursuit en effet de cette façon : « Très critique vis-à-vis des Verts et estimant qu'« un moratoire n'a aucune signification », M. Patriat a néanmoins exposé les différentes raisons, scientifiques et techniques, qui, selon lui, plaident en faveur de l'arrêt de l'usage des farines animales dans l'alimentation des animaux d'élevage. (…) Rappelant que, dans l'affaire de la « vache folle », le gouvernement « ne prend de décision que sur avis des scientifiques », M. Patriat, vétérinaire de formation, a souligné que « le stockage, le traitement, l'élimination des farines animales ont un coût économique, social, voire humain et un vrai coût environnemental » et que l'on ne pouvait justifier un arrêt immédiat de leur utilisation. Le pragmatisme gouvernemental s'attachera, en la matière, à attendre l'avis demandé sur ce thème à l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (Afssa), qui devrait être rendu dans « trois à quatre mois » (*Le Monde* du 31 octobre). Ce délai permettra, d'une part, aux différentes administrations concernées de se donner les moyens techniques de réaliser cette interdiction des farines et, d'autre part, d'améliorer les contrôles dans ce secteur de

rendre compte des exigences spécifiques qui expliquent un tel calendrier : le temps nécessaire à l'expertise scientifique sur le risque que représentent les farines carnées, la prise en charge administrative (par le ministère de l'Environnement) des problèmes le stockage et de l'élimination des déchets, etc. Enfin, pour ne pas prêter le flanc à la critique de « laxisme », le gouvernement montre sa fermeté à l'égard des producteurs de FVO[379]. Le maintien, à l'issue de cette réunion, d'un processus décisionnel relativement autonome des règles politiques orientées vers les médias se manifeste aussi dans la division du travail gouvernemental. Le ministre de l'Agriculture reste « chef de file » pour la gestion politique et médiatique de ce dossier sensible, devant les secrétaires d'État à la Santé et à la Consommation. Cette hiérarchisation de l'autorité ministérielle est fondée sur une relative autonomie, dans la mesure où elle suit peu ou prou les critères formels qui président à la distribution du leadership sur une politique publique. La logique de répartition des compétences administratives, fondée sur un principe de spécialisation, est en effet respectée puisque le ministère de l'Agriculture préserve son contrôle sur les questions d'alimentation. Mais cette logique est congruente avec les logiques politiques les plus spécifiques puisque la responsabilité du dossier est confiée au ministre qui est le mieux doté en capital politique[380] et qui est le plus disposé à saisir les rétributions politiques à retirer de la prise en charge de ce dossier[381].

En quelques jours, la conjoncture médiatique et politique évolue et rend cette posture plus difficilement tenable. Diverses informations viennent en effet dramatiser encore le problème. Déjà, la publication du rapport d'enquête britannique sur la « crise » de 1996 avait suscité un fort écho dans le champ journalistique ; *Le Monde* avait consacré tout un dossier,

---

l'agroalimentaire. » Jean-Yves Nau, « Les farines animales pourraient être prohibées dans quatre mois », *Le Monde*, 4 novembre 2000, p. 12.

[379] « Le secrétaire d'État à la consommation a mis en garde les professionnels concernés et souligné que l'État allait "accroître les contrôles" de sorte que "les entreprises qui utilisent les farines sachent qu'elles sont dans l'œil du cyclone". "Il ne peut pas y avoir de dérogation à la séparation des productions, des transports et de l'utilisation, pour éviter les contaminations croisées", a-t-il rappelé en précisant que dès lors que cette règle était suivie, "il n'y avait pas de danger pour la santé". » Jean-Yves Nau, « Les farines animales pourraient être prohibées dans quatre mois », *Le Monde*, 4 novembre 2000, p. 12.

[380] Avant d'accéder au poste de ministre, Jean Glavany a notamment été Chef de cabinet du président de la République (1981-88), Secrétaire d'État à l'Enseignement technique (1992-93) et Vice-président de l'Assemblée nationale (1997-98). Dominique Gillot n'a eu, jusqu'à son élection à l'Assemblée nationale, en 1997, que des mandats locaux. Élu député dès 1981, François Patriat n'accède pas, jusqu'à sa nomination comme secrétaire d'État à la Consommation, en 2000, à des postes politiques plus prestigieux.

[381] Dans leur article, Ariane Chemin et Isabelle Mandraud (« La grande solitude de "M. Vache folle" », *Le Monde*, 13 novembre 2000, p. 6) suggèrent que le ministre retire de son investissement dans les politiques publiques en matière d'ESB à la fois du capital politique, en particulier la reconnaissance du Premier ministre (« C'est au ministre de l'agriculture que Matignon a confié la gestion politique et médiatique de ce dossier délicat (…) Il en a longtemps été flatté ») et du capital médiatique (« "Jean a bien vu l'importance de ce que pouvait représenter ce dossier en termes de communication", assure un ministre »).

avec un éditorial et l'annonce en « une », à cet événement[382]. Le vendredi 3 novembre, *Libération* révèle, sur la foi de déclarations provenant de l'entourage du ministre de l'Agriculture, qu'un arrêté est sur le point d'être signé qui interdit la consommation de la côte de bœuf[383]. Cette information est démentie le lendemain mais rien n'y fait. La suspicion sur la qualité sanitaire de la viande bovine est encore amplifiée par la multiplication, à la même période, des prises de position de maires bannissant la viande de bœuf dans des cantines scolaires[384]. Ces enjeux médiatiques sont scrutés avec attention par l'entourage des ministres, et notamment par la cellule de crise placée au ministère de l'Agriculture, comme le relate *Le Monde* :

> « 78, rue de Varenne, autour d'une table ovale, de télés, de journaux et d'ordinateurs reliés à Internet, s'est installée depuis quinze jours une petite équipe qui prend le pouls de l'opinion, épluche chaque article sur la viande, valide des argumentaires, examine les déclarations, pour éviter le moindre faux pas au gouvernement. Les attachés de presse courent, et sept personnes d'Euro-RSCG Corporate, une société conseil en communication politique, dirigée par Stéphane Fouks, ami intime du conseiller pour la communication du Premier ministre, Manuel Valls, ont investi les lieux. L'agence avait été sélectionnée en juillet sur appel d'offres par la direction générale de l'alimentation (DGAL) pour la communication du programme d'évaluation des tests rapides de dépistage chez les bovins. Quand la crise a pris de l'ampleur, le ministre l'a récupérée. »
>
> **Ariane Chemin et Isabelle Mandraud, « La grande solitude de "M. Vache folle" », *Le Monde*, 13 novembre 2000, p. 6**

Avec l'intensification et la dramatisation de la couverture journalistique sur l'ESB, « *un léger affolement s'installe durant le week-end* » à Matignon[385]. « *Laurent Fabius (…) écrit à Lionel Jospin une lettre manuscrite, dans laquelle il reprend et détaille ses arguments.* »[386] Le risque croissant de sanctions médiatiques négatives est relayé dans la matinée du lundi 6 novembre lors des réunions du cabinet du Premier ministre[387]. « Trois conseillers politiques (Manuel Valls, porte-parole, Pierre Guelman, conseiller parlementaire, et Gérard Le Gall, l'homme des sondages) font eux aussi valoir que le Premier ministre doit parler vite et dire clairement que le gouvernement va interdire les farines animales. » [388] Il est assez attendu que le conseiller pour la communication et le conseiller « opinion » du Premier ministre reprennent à leur compte les catégories médiatiques ; l'alignement du conseiller parlementaire sur ces mêmes positions tient sûrement à l'inquiétude des parlementaires face aux peurs supposées de leurs « clientèles » locales, sans doute assimilées à ce moment là aux parents d'élèves (une partie

---

[382] « L'accablant rapport britannique sur le drame de la "la vache folle" », *Le Monde*, 28 octobre 2000, p. 3.
[383] Frédéric Pons, « La cote de bœuf ne fera pas de vieux os », *Libération*, 3 novembre 2000.
[384] Alain Auffray, « À Paris, des cantines scolaires privées de bifteck », *Libération*, 3 novembre 2000, p. 17.
[385] Cette déclaration d'un conseiller du Premier ministre est rapportée par Ariane Chemin, « Lionel Jospin juge démagogique l'attitude du chef de l'État », *Le Monde*, 9 novembre 2000, p. 9.
[386] Éric Aeschimann, « Farines - Jospin acculé au moratoire », *Libération*, 13 novembre 2000.
[387] Les réunions régulières du cabinet de Matignon sont décrites dans l'encadré 4.9.
[388] Éric Aeschimann, « Farines - Jospin acculé au moratoire », *Libération*, 13 novembre 2000.

de ces parlementaires font aussi partie des maires qui interdisent la viande bovine dans les cantines). Ce point de vue est défendu lors de rendez-vous politiques avec les responsables de la majorité. « Le lendemain, mardi 7 novembre, lors du rituel petit-déjeuner des dirigeants socialistes, François Hollande, patron du parti socialiste, et Jean-Marc Ayrault, président du groupe PS à l'Assemblée nationale, formulent la même demande et se plaignent du fouillis de la communication gouvernementale. Ce dernier, également maire de Nantes, raconte les pressions exercées par les parents d'élèves. « *En attendant que l'État dise ce qu'il faut faire, ne faut-il pas prendre des mesures conservatoires ?* »[389] En dépit de ces incitations croissantes à décider rapidement dans le sens des attentes, désormais très consensuelles, en faveur de l'interdiction totale des farines animales, le Premier ministre se montre toujours réticent. Si l'on en croit les comptes rendus journalistiques, la prise de position de Lionel Jospin (qui est en l'occurrence un refus de prendre position publiquement dans l'immédiat) tient à des considérations plutôt spécifiques au problème de l'ESB (la nécessité, par souci de cohérence, de fonder sa décision sur l'expertise de l'AFSSA[390]), mais aussi à des dispositions personnelles qui l'amènent à réprouver certains « coups » médiatiques trop grossiers de Jacques Chirac[391].

C'est la modification de la conjoncture, générée par une série d'événements politiques et médiatiques très rapprochés, les 6 et 7 novembre, qui produit une évolution rapide des perceptions que le Premier ministre, fortement incité en cela par ses conseillers, se fait de la valeur des sanctions que sa prise de position a toute chance d'attirer. En l'espace de 48 heures, la hiérarchie des attentes prises en compte dans la production de cette politique publique est renversée : les critères inhérents au jeu politique orienté vers les médias prennent le pas sur ceux liés aux seules propriétés spécifiques du problème. Les inquiétudes sur la réception politique orientée vers les médias de la non-décision, qui parcourent l'entourage du Premier ministre depuis la semaine précédente, sont relayées par Laurent Fabius, qui a déclaré le matin sur France 2 : « *Je pense qu'il faut aller très vite sur l'interdiction des farines animales. Je pense qu'il y a suffisamment d'indices de danger pour ne perdre vraiment aucun temps. (…) Le plus vite, ça peut être fait à partir de maintenant, au moment où l'on parle* »[392]. L'ancien Premier ministre fait ainsi usage des médias pour faire valoir un point de vue

---

[389] *Ibid.*

[390] « Arc-bouté sur la nécessité des avis scientifiques, il rechigne à s'exprimer avant la semaine suivante. Il y a un an, bravant les commentateurs et Bruxelles, il avait maintenu l'embargo sur le bœuf britannique en s'appuyant sur les conclusions de l'Afssa. « Si, aujourd'hui, sans avis scientifique, j'interdis les farines, je ne peux plus tenir sur le reste », explique-t-il. » *Ibid.*

[391] « L'ombre du chef de l'État, qui a donné de la voix il y a quinze jours, plane déjà sur la réunion. "Celui-là, il est épouvantable, il est prêt à tous les coups !", s'inquiète-t-il... Sans se douter que, quelques heures plus tard, Jacques Chirac fera une intervention solennelle. » *Ibid.*

[392] Éric Favereau, « Vache folle - panique dans les cantines », *Libération*, 7 novembre 2000, p. 17.

encore dominé au sein du gouvernement. La diffusion de l'émission spéciale « Vache folle : la grande peur », le soir, sur M6, intensifie les attentes journalistiques en faveur de l'interdiction des farines animales[393].

Le mardi 7 novembre 2000, alors que les journaux du matin et les revues de presse des tranches matinales des radios se font largement l'écho de l'émission de la veille, **la focalisation de l'attention journalistique sur la question de l'interdiction des farines est entretenue par une déclaration alarmiste de Dominique Gillot.** Dans un entretien publié le matin dans *Le Parisien*, la secrétaire d'État à la santé évoque des « dizaines de cas de Creutzfeldt-Jakob » à venir. Cette prise de position tranche avec la ligne que défend le gouvernement depuis plusieurs jours : elle offre un point d'appui pour la critique de l'action publique. Ces propos inquiètent beaucoup les conseillers du Premier ministre[394]. Une nouvelle intervention dans les médias est aussitôt programmée pour corriger cette « erreur » de communication. Dès 12 h 40, Dominique Gillot est interviewée dans le journal télévisé de France 3 pour nuancer sa prise de position. **La rapidité d'action montre combien l'action du gouvernement est désormais orientée par les sanctions du jeu politique orienté vers les médias.**

C'est surtout la prise de position, dans ce jeu, du président de la République qui précipite le renversement des critères de l'action gouvernementale. À midi, Jacques Chirac prononce une allocution solennelle, depuis l'Élysée, pour répéter son injonction au gouvernement d'interdire immédiatement les farines animales[395]. Cette prise de position est immédiatement et abondamment reprise dans le champ journalistique. Elle a été conçue à cette fin : programmée en fin de matinée, elle est ainsi reprise en ouverture des journaux de 13h. Elle accède ainsi instantanément à une grande visibilité. Devançant une probable annonce du Premier ministre lors des questions au gouvernement, à l'Assemblée nationale, en début d'après-midi, elle entretient l'image de leadership et de volontarisme politique du président de la République. Cette prise de position est un coup efficace dans le jeu politique orienté vers les médias[396]. **La préparation de cette intervention,** relatée par *Le Monde*[397],

---

[393] Sur cette émission, voir l'encadré 1.8.

[394] « M. Valls fait remarquer que Mme Gillot, en expliquant dans *Le Parisien* du matin, qu'"avec l'augmentation du nombre de cas de la maladie de la vache folle en France, il est fort probable que nous ayions plusieurs dizaines de cas de Creutzfeldt-Jakob" et qu'"il faut s'y préparer", [ne] contribue pas beaucoup [à ne pas alimenter la psychose]. » Éric Aeschimann, « Farines - Jospin acculé au moratoire », *Libération*, 13 novembre 2000.

[395] Sur le texte et l'analyse de la réception journalistique de cette intervention, voir encadré 1.9.

[396] Jean Glavany en décrit bien la logique : « Le président de la République a choisi d'intervenir publiquement, sans lésiner sur la mise en scène, sur toutes les chaînes de télévision et de radio, depuis son bureau de l'Élysée, à côté des drapeaux tricolore et européen pour donner plus de solennité encore à son discours. Tant de soin apporté aux signes, tant d'attention portée à la dramatisation du message laissent penser que le Président Chirac n'avait pas pour seul souci, ce jour-là, d'appeler à une meilleure application du principe de précaution. Il

montre qu'elle a été faite pour permettre à Jacques Chirac de profiter de l'opportunité politique offerte par la forte polarisation de l'espace des possibles médiatique pour stigmatiser le gouvernement, jugé trop lent dans ses décisions. Après la première prise de position du président sur l'interdiction des FVO, le 25 octobre, ses conseillers ont considéré que le « coup » n'avait pas eu toute la portée espérée. L'intensification de l'attention journalistique sur cette question, depuis la fin de la semaine précédente, est donc analysée très attentivement par ces conseillers. Plusieurs réunions de travail sont organisées le week-end du 4-5 novembre et le lundi matin avec des scientifiques, l'ancienne ministre de l'Environnement Corinne Lepage ou les responsables de l'opposition. La diffusion, le lundi soir sur M6, de reportages montrant la souffrance des victimes de l'ESB et pointant les fautes de l'action publique, fait penser aux conseillers du président que les journalistes accorderont à la déclaration présidentielle la plus grande attention. L'importance de celle-ci est maximisée par l'organisation de nombreuses prises de position des responsables de la droite abondant dans le sens de Jacques Chirac[398]. Les présidents des trois groupes de droite à l'Assemblée nationale demandent la création d'une commission d'enquête parlementaire sur les conséquences sanitaires de l'utilisation des farines animales dans l'alimentation des animaux d'élevage[399]. Dernier détail d'organisation : le directeur de cabinet du Premier ministre, Olivier Schrameck, n'est prévenu par le secrétaire général de l'Élysée, Dominique de Villepin, qu'une demi-heure avant la diffusion de l'allocution. Subissant l'effet de surprise, le Premier ministre ne peut réagir, dans les heures qui suivent, que par une série de prises de position médiatiques improvisées : il saisit d'abord l'occasion des questions d'actualité à l'Assemblée pour répondre en personne, en stigmatisant le geste de son concurrent[400] et en affichant son volontarisme politique sur le problème des farines animales[401], avant de rééditer cette prise de position le lendemain, sur le perron de Matignon, en revenant du Conseil des ministres[402].

---

recherchait visiblement à créer un choc, à réaliser un coup politique en mettant à profit l'inquiétude et le désarroi des Français. » Jean Glavany, *Politique folle*, *op. cit.*, p. 117.

[397] Raphaëlle Bacqué, « Jacques Chirac met en cause le gouvernement en rappelant ses propos du 25 octobre », *Le Monde*, 9 novembre 2000, p. 9.

[398] « M. Douste-Blazy (UDF) demande "la suppression des farines animales" », *AFP Fil Général*, 07/11/00 (07h31), « M. de Villiers demande "la suppression immédiate des farines animales" », *AFP Fil Général*, 07/11/00 (09h28), « Mme Alliot-Marie : "interdire tout de suite" les farines carnées. », *AFP Fil Général*, 07/11/00 (15h28).

[399] « URGENT L'opposition demande une commission d'enquête sur les farines carnées », *AFP Fil Général*, 07/11/00 (10h21).

[400] « Dans l'hémicycle, c'est lui qui va répondre : un « homme d'État responsable devait aussi faire en sorte que ces choses soient connues par nos concitoyens », décoche-t-il, de manière improvisée, alors que l'opposition s'agite sur ses bancs. » Ariane Chemin, « Lionel Jospin juge démagogique l'attitude du chef de l'État », *Le Monde*, 9 novembre 2000, p. 9.

[401] « Lionel Jospin a expliqué mardi devant l'Assemblée nationale qu'il étudiait les modalités d'une interdiction totale des farines carnées dans l'alimentation des animaux mais qu'il en pesait « soigneusement » les

La politisation opérée par le président de la République de cette politique publique soumise à une intense médiatisation conduit à ce que l'action publique gouvernementale soit désormais orientée en fonction des critères de la configuration politique orientée vers les médias. Tout d'abord, la communication médiatique du gouvernement sur ce dossier est contrôlée par les agents occupant les positions les plus hautes de la hiérarchie politique. Tout doit être validé, voire organisé, par les plus proches conseillers du Premier ministre. « *Le mercredi soir [8 novembre], Olivier Schrameck, son directeur de cabinet, et Manuel Valls [son conseiller pour la communication], réunissent les directeurs de cabinet des ministères concernés et font une mise au point : finies les expressions intempestives ! Désormais, toute prise de parole d'un ministre devra être signalée à Matignon.* »[403] Devenue un enjeu politique de première importance, « l'image » de l'action du gouvernement sur le problème de la « vache folle » fait l'objet de tous les efforts du cabinet du Premier ministre pour la maîtriser au mieux. Surtout, **le processus décisionnel est accéléré**. Cette inflexion est sans doute impulsée lors d'une réunion organisée le jeudi 9 novembre, à 17h, dans le bureau du Premier ministre. Autour de Lionel Jospin, les ministres de l'Économie (Laurent Fabius), de l'Emploi (Élisabeth Guigou), de l'Agriculture (Jean Glavany) et de l'Environnement (Dominique Voynet) sont invités « *pour "parler librement" – autrement dit pour préparer la contre-attaque* »[404]. La participation d'Élisabeth Guigou et Laurent Fabius, à la place de Dominique Gillot et François Patriat est révélatrice d'un changement de configuration des agents au sein même du gouvernement : pour gérer le problème des farines animales, ce sont désormais les agents occupant les positions les plus élevées dans la hiérarchie politique (les ministres d'État), et sans doute aussi les plus disposés à jouer le jeu politique orienté vers les médias, qui s'imposent. L'espace des prises de position au sein du gouvernement est remis en cause. *Le Monde* détaille bien l'inflexion de la position du Premier ministre et la plus grande importance accordée aux tenants d'un moratoire immédiat sur les farines :

> Le gouvernement est confronté à trois questions essentielles. La première, la plus urgente, concerne la fameuse interdiction des farines animales de viandes et d'os. La logique voudrait qu'après avoir saisi de ce sujet l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (Afssa), le gouvernement attende les résultats de l'expertise de cette structure indépendante. Or Martin Hirsch, directeur général de l'Afssa, a expliqué au *Monde*, le 31 octobre, qu'il ne pourrait donner un avis définitif « avant trois ou quatre mois » (*Le Monde* du 31 octobre).
> Lors de cette réunion, le Premier ministre s'est inquiété de la manière dont pouvait être réglée cette contradiction. Le « moratoire » proposé par Dominique Voynet, sur la base d'une note qui a été

---

conséquences. « C'est donc sans retard mais en veillant à l'applicabilité réelle de sa décision et en cherchant à prévenir d'autres risques possibles que le gouvernement arrêtera prochainement les décisions qui s'imposent », a promis le Premier ministre. » « Chirac presse Jospin d'interdire les farines », *Reuters*, 7 novembre 2000, (18h09)

[402] « Jospin critique implicitement Chirac », *Reuters*, 8 novembre 2000 (14h39).

[403] Éric Aeschimann, « Farines - Jospin acculé au moratoire », *Libération*, 13 novembre 2000.

[404] *Ibid.*

envoyée, vendredi, aux ministères concernés, doit aider à la résoudre. Les premiers chiffres fournis avancés par l'avenue de Ségur sur le coût qu'imposerait le retrait total et définitif des farines de viandes et d'os dans le circuit de l'alimentation animale permettent de respecter la démarche rationnelle et scientifique qu'il a choisie pour ce dossier complexe, tout en répondant à l'impatience des Français. La décision quant à une interdiction définitive pourra être prise au vu des conclusions de l'Afssa.

Ariane Chemin et Jean-Yves Nau, « Le gouvernement peaufine un plan d'interdiction des farines animales », *Le Monde*, 13 novembre 2000, p. 6

L'option d'un moratoire immédiat, en attendant l'interdiction définitive, décrétée après la publication de l'avis de l'AFSSA permet d'annoncer une décision rapide sans renier les principes affichés jusqu'alors. **L'intérêt du Premier ministre pour cette solution traduit une inflexion : il est plus sensible à la règle politique orientée vers les médias d'agir vite.** Comme le note *Libération*, « *Lionel Jospin s'est convaincu que la simple rationalité scientifique ne suffit plus et qu'il convient désormais d'accélérer le calendrier. Même si, bien sûr, selon la version officielle, le Premier ministre n'a pas changé de ligne.* »[405] Toutefois, la formation de la décision requiert encore quelques jours. Le vendredi 10 novembre, le Premier ministre est en effet occupé à un sommet franco-allemand, qui sera d'ailleurs l'occasion d'un nouvelle passe d'arme politique orientée vers les médias entre le Premier ministre et le président de la République[406]. **Loin des quatre mois prévus, le processus de production de la décision s'étend sur quelques jours seulement.** L'essentiel est réglé par le cabinet du Premier ministre, lors du week-end du 11-12 novembre 2000[407] : il s'agit d'arrêter les grandes lignes d'un plan en sept points (dont la suspension immédiate de l'utilisation des farines animales) et de concevoir l'opération de communication par laquelle cette décision sera annoncée. Les derniers détails sont arrêtés le lundi 13 novembre, au cours d'une série de réunions à Matignon, avec les conseillers des différents ministères. La stratégie de communication, notamment les réécritures du discours du Premier ministre par les divers conseillers compétents, est travaillée dans la soirée[408].

---

[405] *Ibid.*

[406] Cet échange est bien décrit dans la dépêche d'agence suivante : « "Ce sujet ne peut supporter ni polémique, ni calcul, ni arrière-pensées", a déclaré le président français lors d'une conférence de presse commune à l'issue du sommet franco-allemand de Vittel. "Il s'agit de la santé des Français. Alors on peut avoir une approche différente, on peut avoir des divergences de vue sur une solution, on ne peut pas polémiquer". "Je suis heureux d'entendre le président de la République dire que sur ces questions de santé publique, il n'y a pas de place pour la polémique, le calcul ou l'arrière-pensée", a répondu sèchement, un peu plus tard, le Premier ministre. Pendant tout cet échange, les deux hommes ont gardé un visage renfrogné, évitant de se regarder, tandis que Gerhard Schröder les écoutait avec un petit sourire. » « Chirac et Jospin s'expliquent en public », *Reuters*, 10 novembre 2000 (19h40).

[407] « À l'hôtel Matignon, Lionel Jospin, en liaison permanente avec les ministres impliqués, a travaillé une bonne partie du week-end à une grande explication, de nature pédagogique, programmée pour le milieu de la semaine, pour annoncer des mesures et montrer qu'il prend en compte « l'inquiétude des Français ». » Éric Aeschimann, « Farines - Jospin acculé au moratoire », *Libération*, 13 novembre 2000.

[408] Ce travail est analysé supra. Cf. section 1, §4.

Les arbitrages qui ont été faits ces dernières heures ne se comprennent qu'en fonction de l'évolution des attentes générées par le jeu politique orienté vers les médias et par l'importance croissante que les agents politiques en position de faire les décisions ont été conduits à accorder à celui-ci. Les jugements journalistiques sévères sur les insuffisances des politiques publiques se sont multipliés[409]. Des sondages d'opinion laissent penser que « les Français » attendent ces décisions[410]. Les prises de position politiques de l'opposition, mais aussi parfois de la majorité, conformes à ces cadrages médiatiques, disposent d'une grande audience dans le champ journalistique[411]. La solution d'une suspension provisoire de l'utilisation des farines animales (publiée au *Journal officiel* dès le 15 novembre) permet d'afficher une décision rapide et radicale, bien faite pour être jugée positivement dans cet espace des possibles, sans paraître contredire la position initiale d'une décision (définitive) qui serait fondée sur l'avis à venir de l'AFSSA. Cet ajustement stratégique de la mesure aux attentes produites par le champ journalistique apparaît clairement dans la réception positive que celui-ci en fait. Ainsi, dans un compte rendu des mesures annoncées en conférence de presse par le Premier ministre, les journalistes de *Libération* commentent sans ambiguïté : « *Interdire complètement les farines animales... C'est l'annonce que tout le monde attendait.* »[412]. De même, le lendemain, les éditoriaux de la presse écrite et de la radio saluent cette décision :

> Comme pour compenser un certain retard à l'allumage, le Premier ministre en a rajouté dans la quantité, donnant dans le genre encyclopédie de la vache folle, avec ses tenants et ses aboutissants. La France sera désormais le pays le mieux corseté contre l'épidémie, avec un ensemble de mesures qui dépassent en rigueur celles prises dans son épicentre britannique. Tant mieux. Les kilos de sérieux imperturbable de Jospin ne seront pas de trop pour rattraper les ravages provoqués dans l'opinion par la crainte de l'ESB.
>
> **Gérard Dupuy, « Kilos de sérieux », *Libération*, 15 novembre 2000, p. 3**
>
> FRANCE-INTER, Dominique Bromberger
> C'est donc fait ! La France a interdit l'utilisation de farines animales dans l'alimentation de toutes les espèces destinées à finir dans notre estomac. La France, qui était déjà le seul pays de l'Union

[409] Ces cadrages journalistiques critiques sont analysés dans le chapitre 1, section 3 (§1 et §2).

[410] « Soixante-dix pour cent des Français se disent très inquiets (23%) ou plutôt inquiets (47%) des conséquences de la maladie de la vache folle, selon un sondage Ifop-Le Journal du Dimanche à paraître dimanche. Selon cette enquête, réalisée du 9 au 10 novembre auprès de 947 personnes, 54% des Français interrogés disent néanmoins ne pas avoir changé leurs habitudes alimentaires, 32% moins consommer de bœuf et 13% ne plus en manger du tout. Les Français interrogés souhaitent par ailleurs à 79% une interdiction immédiate et totale de l'utilisation des farines carnées dans l'alimentation des animaux, avant même d'attendre les conclusions des experts, attendues dans trois mois. (…)Sur le plan politique, les Français soutiennent à 54% les prises de position du président de la République (29% les désapprouvent). En revanche, 42% d'entre eux jugent négativement celles du Premier ministre (37% y sont favorables). » « Vache folle / 70% des Français se disent inquiets », *Reuters*, 11 novembre 2000 (18h14).

[411] Voir par exemple les prises de position politiques lors de la journée du 7 novembre 2000 recensées dans l'encadré 1.10.

[412] Catherine Coroller, Mathieu Ecoiffier, Éric Favereau, Muriel Gremillet, Frédéric Pons, « Sept mesures pour contrer l'ESB », *Libération*, 15 novembre 2000.

européenne à refuser, formellement, l'importation de bœuf britannique, est désormais à la pointe du combat contre les farines animales. Au bout d'une dizaine de jours de psychodrame politico-sociétal, le principe de précaution s'est imposé chez nous dans toute sa rigueur. L'avenir dira, peut-être, que nous avons été les plus sages, et quand je dis nous, il faut bien comprendre le peuple français puisque celui-ci, quand il est interrogé, se prononce massivement pour cette mesure. (...) Peut-être l'agriculture productiviste a-t-elle atteint et dépassé ses limites ? Peut-être cette affaire de farines animales en est-elle le symbole ? Peut-être nous, Français, y sommes-nous d'autant plus sensibles que nous sentons que nous pourrions vivre autrement.

« Dans la presse », *Le Monde*, 16 novembre 2000, p. 38

Cette prise en compte des sanctions et des règles de mise en forme liées au jeu politique orienté vers les médias s'explique par la forte dépendance à ce jeu des agents amenés, dans ces circonstances urgentes et politisées, à produire la décision. De fait, les arbitrages ont été faits par un nombre très limité d'agents, qui sont précisément ceux qui sont les plus exposés aux sanctions exogènes. Ainsi, ce sont les ministres occupant les positions les plus élevés dans la hiérarchie politique, ainsi que les conseillers les plus « politiques » et généralistes (directeurs de cabinet et conseillers pour la communication du Premier ministre), qui ont pesé sur les décisions, à l'aune des critères qui leur ont paru prioritaires. Une journaliste du *Figaro* décrit bien cette inflexion de la division du travail gouvernemental de décision :

Quand l'affaire a commencé à mal tourner, la panique ayant saisi les consommateurs, c'est Jospin qui a repris le dossier en main. En s'appuyant sur le tandem formé par Olivier Schrameck, son directeur de cabinet et homme de confiance, et Dominique Marcel, l'ex-bras droit de Martine Aubry nommé directeur adjoint du cabinet de Lionel Jospin en juin dernier. Sans oublier Manuel Valls, le grand communiquant du Premier ministre, qui a essayé de remonter la pente d'une opinion publique devenue non seulement inquiète, mais encore hypercritique. C'est donc un de ses vieux amis, Stéphane Fouks, patron d'Euro-RSCG Corporate, qui a été appelé à la rescousse pour aider Jean Glavany à faire face.

Caroline Brun, « Les conseillers dans l'œil du cyclone », *Le Figaro*, 14 novembre 2000, p. 9.

À l'inverse, au sein des cabinets ministériel, les « techniciens », plus sensibles aux exigences spécifiques du problème soulevé par les FVO, ont perdu leur monopole de la gestion du dossier. Selon cette même journaliste, « Claudine Lebon, vétérinaire de formation, qui a hérité des questions de sécurité alimentaire » dans le cabinet du ministre de l'Agriculture et, à Matignon, « *le professeur Olivier Lyon-Caen, neurologue qui continue à exercer à La Salpêtrière et qui s'est intéressé à la maladie de Creutzfeldt-Jakob depuis de nombreuses années et Philippe Mauguin, le spécialiste des questions agricoles* », « *ingénieur agronome de 37 ans* »[413], ont dû composer avec les impératifs plus politiques (urgence, maximalisme, etc.) promus par les conseillers généralistes. Leur position au sein du cabinet s'est retrouvée affaiblie par **l'incapacité des agents spécifiquement impliqués dans ce dossier à faire valoir des sanctions autonomes puissantes.** Les services administratifs, qui demandaient davantage de

[413] Caroline Brun, « Les conseillers dans l'œil du cyclone », *Le Figaro*, 14 novembre 2000, p. 9.

temps pour examiner les problèmes pratiques générés par l'interdiction des farines, sont dans une position dominée : leur point de vue paraît négligeable en comparaison de l'intensité des jeux politiques dans lesquels sont pris les ministres. Le chef de bureau de la DGCRF qui s'est le plus occupé de l'ESB décrit bien l'incapacité des services à peser sur la décision qui se met en place :

> **Pour cette question de 2000, l'interdiction totale des farines animales, comment concrètement cette mesure va être formalisée avec les autres administrations impliquées (DGAL, douanes, DGS…) ?**
> Oui, mais là, ça va être… une décision du président de la République : on est informé que... Dans la matinée, nous, on a essayé d'adapter des choses, mais on s'est aperçu qu'ils étaient allés beaucoup trop loin. Et on trouve toute une série de mesures… parce qu'on ne pouvait plus nourrir les poissons, les chiens ne pouvaient plus manger de viande, et donc il fallait trouver un moyen de nourrir – au moins les animaux familiers parce qu'on ne les mange pas – etc., etc. Donc on a l'interdiction totale et puis après, depuis, on ne fait que revenir sur certaines des mesures parce que tout ne présente pas un danger (les protéines hydrolisées, etc.). Et maintenant, on a quand même quelque peine à ré-autoriser certaines choses…
>
> **(H, chef bur., DGCCRF, dir. départ. CCRF)**

Dans l'urgence, les services administratifs soulèvent de nombreux problèmes de mise en œuvre de la mesure annoncée par le président de la République, mais il est impossible de revenir sur celle-ci. De même, les groupes professionnels ne parviennent plus à défendre une option fondée sur les enjeux spécifiques du problème. Au contraire, la FNSEA, sur proposition de la Fédération nationale bovine (FNB), l'une de ses principales branches, défend un plan de destruction de tous les bovins nés avant le mois de juillet 1996 (date à laquelle une nouvelle réglementation sécurise les farines animales en excluant de leur fabrication les matériaux bovins à haut risque infectieux) et leur exclusion de la chaîne alimentaire, afin de rassurer les consommateurs et enrayer la chute des cours. Cette position est si radicale qu'elle n'est guère prise au sérieux ; pour la Confédération paysanne, il « *s'agit d'une mesure spectaculaire mais complètement disproportionnée* »[414].

L'intensification de la concurrence politique et de l'attention médiatique sur la question des farines animales, en quelques jours, contraint les ministres à modifier les critères sur lesquels ils fondent les décisions afin de préserver leur légitimité sur le marché politique orienté vers les médias. La prise en compte des enjeux techniques et des intérêts contradictoires est négligée tant la nécessité d'une décision radicale et immédiate est forte. **Cette hiérarchisation des attentes intégrées à la décision est largement le produit de**

[414] François Grosrichard et Jean-Yves Nau, « Les professionnels de la viande tentent de rassurer les consommateurs », *Le Monde*, 9 novembre 2000, p. 8.

l'urgence que s'imposent les ministres : faute de temps pour procéder à des expertises ou à des consultations, la décision est confinée aux agents du champ politique. Ne pouvant faire valoir des points de vue contradictoires, reposant sur une vision plus autonome du problème, ces agents font logiquement prédominer les critères politiques orientés vers les médias[415].

§3. Les conditions individuelles de la prise en compte des règles du jeu politique orienté vers les médias

L'usage différencié de l'accès aux médias par le président de la République et le Premier ministre au cœur de la « crise » d'octobre-novembre 2000 montre bien qu'à des positions proches, et dans une même conjoncture, des conditions proprement individuelles pèsent sur l'investissement des agents dans le jeu politique orienté vers les médias. Ces conditions individuelles ne doivent toutefois pas être surévaluées. Les analyses de sens commun tendent à réduire l'explication de l'emprise du journalisme sur le jeu politique à la « personnalité » des quelques responsables politiques particulièrement portés à jouer des médias[416]. Cela revient à négliger qu'il s'agit d'abord d'un phénomène structurel – moins spontanément perceptible – dû aux règles historiques du jeu politique,

---

[415] L'écart entre cette mesure et celle, plus spécifique, réclamée par le président du Syndicat national des vétérinaires-inspecteurs de l'administration, est flagrant. Contre les options qui, comme l'interdiction de l'utilisation des farines animales, cherchent à « rassurer les consommateurs de notre pays » en « s'appuyant sur des peurs irrationnelles », et non sur des recommandations de l'AFSSA, il souligne que « jamais la viande proposée au consommateur n'a été aussi sûre qu'aujourd'hui », tant les « mesures prises et mises en œuvre en juillet 1996 sur la base des recommandations du comité Dormont (retrait de la consommation humaine et animale des matériels à risque spécifié, c'est-à-dire les organes dans lesquels peut se trouver l'agent responsable de l'ESB, mise en place du service public d'équarrissage qui a permis de retirer les cadavres d'animaux, les matériels à risque spécifié ainsi que les saisies sanitaires d'abattoir des matières premières utilisées pour la fabrication des farines animales, et donc de sécuriser ces dernières) ont abaissé dans des proportions considérables le risque potentiel de transmission à l'homme de l'agent responsable de l'ESB. » La sécurité des consommateurs tient alors au respect de cette réglementation, garantie par le travail de contrôle des « vétérinaires inspecteurs, qui (…) travaillent quotidiennement avec leurs collaborateurs ingénieurs, techniciens, préposés et agents administratifs pour protéger la santé publique. » Ainsi, un enjeu plus décisif, mais moins visible, repose sur les ressources dont dispose cette administration : « Les vétérinaires inspecteurs tirent la sonnette d'alarme depuis plusieurs semaines afin de dénoncer l'évolution préoccupante des moyens, humains et financiers, accordés aux services vétérinaires. Alors que de nouvelles missions leur sont régulièrement confiées et que la faiblesse des effectifs est reconnue, les données du ministère de l'agriculture montrent une baisse de plus de 6 % de ces effectifs depuis 1994. » Benoit Assemat, « Vache folle : comment surmonter la psychose », *Le Monde*, 11 novembre 2000, p. 23.

[416] Cette représentation est d'autant plus fréquente que l'on peut, comme dans le cas de Bernard Tapie ou, dans l'article suivant, de Jean-Pierre Raffarin, puiser dans l'histoire personnelle du ministre l'explication mécaniste de sa pratique communicationnelle : « Ancien directeur marketing devenu Premier ministre, Monsieur « France d'en bas » incarne mieux que tous ses prédécesseurs la fusion entre politique et communication. Il en a même fait une stratégie. Image maîtrise, parole calibrée. Et un gouvernement qui se promeut comme une marque, avec cible, plan média, axes de vente. » Emmanuelle Anizon et Juliette Bénabent, « Raffarin. La machine à communiquer », *Télérama*, n° 2782, 27 mai 2003, p. 13.

éventuellement accentuées dans certaines conjonctures. L'explication des variations individuelles du recours à la communication médiatique se situe donc à l'articulation de facteurs personnels et structurels. Pour ce faire, l'analyse esquissée ici[417] se fonde sur les notions de positions (A.) et de trajectoires sociales (B.). Celles-ci peuvent être génératrices de ressources et de dispositions à s'investir dans ce jeu politique orienté vers les médias ou, au contraire, à ne le jouer qu'avec réticence. Mais elles ne sont pleinement explicatrices que rapportées aux règles du jeu politique.

A. La position dans le champ politique : le jeu politique orienté vers les médias comme contrainte de rôle

L'investissement des ministres dans le jeu politique orienté vers les médias varie d'abord en fonction de leur position au sein du sous-espace du pouvoir exécutif, et cela en vertu, au moins, de deux modalités.

Un premier principe explicatif réside dans la hiérarchie politique des postes ministériels. **Il semble ainsi que les agents politiques occupant les postes les plus élevés dans la hiérarchie gouvernementale sont structurellement plus investis dans jeu politique orienté vers les médias.** Ainsi, le Premier ministre ou le président de la République sont plus présents dans les médias et plus exposés aux sanctions et règles de mise en forme que les ministres. Les ministres, et notamment ceux titulaires des postes les plus prestigieux (Économie, Intérieur…), le sont davantage que les secrétaires d'État… Cette règle – trop – générale connaît sans doute de nombreuses exceptions. Elle s'observe toutefois par exemple lors de la gestion gouvernementale de la non-levée de l'embargo en 1999, et plus clairement encore lors de la « crise » de l'automne 2000 : alors que la pratique gouvernementale s'oriente vers les règles du jeu politique orienté vers les médias, les ministres spécialistes du dossier (secrétaire d'État à la Santé, secrétaire d'État à la Consommation) s'effacent devant les principaux ministres du gouvernement (Premier ministre, ministre des Affaires sociales, ministre de l'Économie et des finances). Ces derniers sont en effet davantage rompus à ce jeu, notamment parce que, occupant des positions plus généralistes, ils disposent de savoir-faire plus adaptés à l'accès aux médias (capacité à monter en généralité, à mener des calculs politiques complexes). Ils en sont aussi plus dépendants : parvenus à de telles positions politiques, leur carrière dépend davantage des sanctions individuelles, et notamment celles émises sur le marché politique orienté vers les médias. Dans cet état du jeu politique, occuper les positions les plus élevées dans le sous-espace du pouvoir exécutif est donc à la fois une

[417] On l'a déjà souligné (chapitre 3, section 3, §3-B), il est difficile dans le cadre de cette monographie d'aller au-delà de la présentation de quelques hypothèses suggérées par le terrain étudié.

ressource[418] et une contrainte de rôle. Cette dernière pèse assez clairement dans la pratique de Lionel Jospin en novembre 2000. En tant que Premier ministre, il ne peut échapper à la sanction médiatique, et se doit donc d'intégrer les attentes correspondantes à ses politiques publiques. De nombreuses incitations, des commentaires journalistiques aux conseils de son entourage, sont là pour lui rappeler les impératifs de ce jeu.

La seconde modalité en vertu de laquelle la position occupée dans le sous-champ du pouvoir exécutif peut déterminer l'investissement dans le jeu politique orienté vers les médias renvoie au degré de spécialisation (relative) du poste occupé. L'hypothèse ici, qui n'est d'ailleurs pas complètement indépendante de la précédente, est que **les postes ministériels les plus généralistes, ceux qui touchent de plus vastes populations de ressortissants de l'action publique ou qui conduisent une action publique plus visible du grand public, sont généralement davantage contraints de gouverner en fonction de critères liés au fonctionnement du champ journalistique.** L'exemple de la gestion politique que la « vache folle » semble contredire en partie ce principe, puisque deux ministres de l'Agriculture – secteur ministériel plutôt spécialisé – ont joué un rôle actif sur le terrain médiatique (Philippe Vasseur puis Jean Glavany). Cela tient, sans doute, à ce que d'autres conditions de possibilité de l'investissement dans le jeu politique orienté vers les médias viennent jouer en sens inverse. Malgré tout, il semble que l'on puisse repérer quelques manifestations de cette condition de la spécialisation sectorielle des ministres, même si elles sont ténues. Par exemple, la relative réticence de Jean Glavany à reprendre à son compte les catégories médiatiques hétéronomes (notamment pour ce qui est de l'interdiction immédiate des FVO, sans considération pour les problèmes techniques que pose cette décision) peut être rapprochée au fait qu'il dirige un secteur où la représentation des intérêts reste encore très fortement institutionnalisée et où les politiques publiques fonctionnent sur un mode plutôt spécialisé, technique, qui se prête plus difficilement à des montées en généralité très politisées. De même, la technicité de l'intervention de l'administration des Fraudes (fondée sur la pratique de la réglementation spécialisée et du contrôle) n'aide guère le ministre chargé de la Consommation à faire valoir un point de vue compatible avec les catégories généralistes valorisées dans le champ journalistique.

Les contraintes de prise en compte des règles du jeu politique orienté vers les médias semblent ainsi varier selon la position du poste ministériel dans la hiérarchie politique et selon son degré de spécialisation sectorielle.

---

[418] Par exemple, cela confère un avantage relatif en termes d'accès à l'information : « L'homme de pouvoir peut également éprouver un vertige lié à la certitude d'être au cœur de l'information. Souvent, les responsables politiques connaissent les réponses aux interrogations qui agitent les médias et la société. Ils savent des choses et disposent d'informations que les autres ignorent. » Jean Glavany, *Politique folle*, *op. cit.*, p. 98.

B. Trajectoire et socialisation politique : types de capital politique et intérêt pour le jeu politique orienté vers les médias

Les explications individuelles de l'investissement différencié dans le jeu politique orienté vers les médias ne tiennent pas seulement à des effets de position, générateurs de ressources et de contraintes de rôle. Les trajectoires sociale et politique aussi sont explicatives, dans la mesure où s'y forment des dispositions et des intérêts à recourir à ces pratiques politiques hétéronomes qu'est la communication médiatique. Ces derniers peuvent en effet naître d'une trajectoire politique caractérisée par la difficulté à réussir selon les modalités traditionnelles de consécration dans le champ politique. **Le recours aux stratégies exogènes qu'est l'accès aux médias semble ainsi lié à la relative rareté de capital partisan**[419] (*i.e.* du soutien du parti dans la lutte pour l'accès à des postes de pouvoir). Ce phénomène apparaît bien dans la façon dont Bernard Kouchner et Dominique Gillot investissent le même secrétariat d'État à la Santé. « *Âgée de 50 ans, institutrice de formation, longtemps militante dans le Val-d'Oise, Dominique Gillot faisait partie de la garde rapprochée des quelques députés socialistes choyés par Martine Aubry* »[420]. Elle doit sa carrière politique à l'institution partisane socialiste. « *Cela fait plus de vingt ans que je fais de la politique. Je suis montée peu à peu en responsabilités. Et les situations politiques, les rapports de force, je connais* »[421]. C'est sans doute ce qui explique que « *ses méthodes tranchent avec celles de Kouchner* » [422] : sa façon de conduire l'action publique passe moins par l'investissement dans le jeu politique orienté vers les médias. « *Totalement inconnue du grand public, elle dit s'en moquer. À la différence de son prédécesseur qui adorait l'agitation et la tempête, elle préfère travailler dans le calme et la sérénité. "Cela nous change", note, amusé, un directeur d'administration. Un autre haut fonctionnaire : "Kouchner, c'était un homme qui aimait l'urgence et les coups".* »[423] Sa façon d'investir le rôle de ministre, plus attentive aux enjeux spécifiques[424], est bien reçue par le services administratifs : « *Au ministère, on l'aime bien. "Elle est efficace dans les réunions, et bénéficie d'un* a priori *favorable", note un membre de son administration.* »[425] Cet investissement du rôle de ministre de la Santé se distingue de celui de

---

[419] Daniel Gaxie a montré que les ministres prédisposés à agir avec une certaine autonomie par rapport au contrôle de leur parti se caractérisent généralement par une origine sociale plus élevée et sont mieux dotés en capitaux personnels plus divers (patrimoine économique, revenus élevés, diplômes, notoriété, profession reconnue, relations sociales, clientèles). Daniel Gaxie, « Les fondements de l'autorité présidentielle », *op. cit.*, p. 333-375.

[420] Éric Favereau, « Au ministère de la Santé, le calme de Gillot ne dérange pas », *Libération*, 30 septembre 1999.

[421] Citée par Éric Favereau, *Ibid.*

[422] *Ibid.*

[423] *Ibid.*

[424] « "Grande bosseuse", répète-t-on, de tous côtés. Tant pis pour les projecteurs. La secrétaire d'État digère les dossiers, et répond avec sérieux et chaleur aux questions. Mais jamais n'élève la voix ni ne cherche la formule choc. » *Ibid.*

[425] *Ibid.*

Bernard Kouchner[426], beaucoup plus porté vers l'usage de l'accès aux médias[427]. Or, ce dernier n'exerce pas de responsabilité au sein du PS[428] 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 à son capital médiatique[429].

De même, la différence de prise de position entre Lionel Jospin et Laurent Fabius qui a longtemps perduré sur la question de l'interdiction des farines animales, en octobre-novembre 2000, peut être éclairée par les dispositions héritées de leurs trajectoires politiques. Les différences de socialisation politique sont bien décrites par Sylvie Aebischer :

> *« Ils disposent initialement de ressources proches : c'est avant tout un fort capital scolaire qui leur a fait franchir rapidement les échelons partisans puisqu'ils sont diplômés tous deux de l'IEP de Paris et de l'ENA et que par leur adhésion au parti socialiste, ils convertissent rapidement leur formation et leur rang de haut-fonctionnaire en capital politique. Ils sont l'un comme l'autre de jeunes protégés du président lorsqu'ils atteignent la position qui leur confère une légitimité à prétendre à sa succession : Lionel Jospin devient à 44 ans premier secrétaire du parti socialiste, tandis que Laurent Fabius est à 37 ans le plus jeune Premier ministre de France. De ces similarités d'apparence, leur position et l'économie interne du parti socialiste vont faire des oppositions tranchées. Leur légitimité prend alors un tour nettement différencié : celle de Lionel Jospin est avant tout partisane, celle de Laurent Fabius gouvernementale et modernisatrice. Lionel Jospin est respecté, même par ses détracteurs, pour son capital partisan, pour son attachement à l'ordre socialiste (…) Laurent Fabius, Premier ministre incarnant une gauche modernisatrice, fétiche du recentrage de 1984, semble promouvoir une autre forme d'organisation politique (…) L'un serait donc porteur d'un socialisme ancré sur sa base militante, l'autre incarnerait l'exercice du pouvoir, assumant de façon décomplexée la conversion du socialisme au marché. »*[430]

La disposition « moderniste » de Laurent Fabius à jouer plus franchement selon les règles du jeu politique orienté vers les médias semble ainsi liée à sa trajectoire propre aux « *élites expertes* »[431]. À l'inverse, les réticences de Lionel Jospin, manière de dégoût face à une modalité de la pratique politique jugée peu sérieuse[432], paraissent liées à une trajectoire davantage dépendante des logiques partisanes, caractéristique des « *élites militantes* »[433].

---

[426] Voir aussi l'exemple de Philippe Vasseur, analysés dans le chapitre 3.

[427] Voir par exemple encadré 3.6.

[428] Sa participation au gouvernement de droite de François Fillon a bien montré le rapport lâche qu'il entretient à son « camp » politique.

[429] Rémi Lefebvre et Frédéric Sawicki, *La société des socialistes. Le PS aujourd'hui*, Bellecombe-en-Bauges : Éditions du Croquant, 2006, p. 89.

[430] Sylvie Aebischer, *« Mettre l'élève et le management au centre du système ». Sociologie d'un moment réformateur – le ministère Jospin (1988-1989)*, Thèse de doctorat de science politique, Université Lyon 2, 2010, p. 448-449.

[431] Rémi Lefebvre et Frédéric Sawicki, *La société des socialistes*, *op. cit.*, p. 84.

[432] Les dispositions du Premier ministre contre les facilités et la « démagogie » du jeu politique orienté vers les médias apparaissent en filigrane dans les portrait que son entourage dresse de lui : « Nous avons tous été, au gouvernement, témoins de l'attention scrupuleuse avec laquelle le Premier ministre avait traité ce dossier et,

Ces dispositions, liées à la socialisation politique des ministres, contribuent à expliquer leur propension, plus ou moins grande, à s'investir dans le jeu politique orienté vers les médias et à se conformer à ses règles symboliques (*i.e.* les phénomènes de sanctions et de censure, qui conduisent à reprendre, dans les politiques publiques, les cadrages consacrés dans les médias) et pratiques, en particulier un rythme accéléré, qui pousse à faire des arbitrages hétéronomes. Ces décisions « médiatiques » sont aussi favorisées par des effets de conjonctures, propres au fonctionnement du champ politique (cohabitation, proximité des élections….) ou à la dynamique du problème public, notamment à sa mise en « crise » médiatique et sa politisation. Mais, au-delà de ces variations individuelles et conjoncturelles, la définition actuelle des rôles politiques au sein de l'exécutif accorde structurellement une grande importance au jeu politique orienté vers les médias.

CONCLUSION DU CHAPITRE 4. L'EMPRISE PUISSANTE DU JOURNALISME SUR LA CONTRIBUTION DES MINISTRES AUX DÉCISIONS PUBLIQUES

L'investissement dans la configuration politique orientée vers les médias occupe une grande place dans la définition actuelle du rôle de ministre ou de président de la République. De nombreux agents dans leur entourage les y aident. L'objectif de cet usage de l'accès aux médias est de maîtriser leur « image », c'est-à-dire, dans une logique de légitimation politique, de contrôler la représentation que le champ journalistique produit d'eux et de leur action. Cela suppose de déployer des stratégies de communication en fonction des représentations journalistiques dominantes : celles-ci fonctionnent alors comme un espace des possibles pour les prises de position politiques. Or, ces pratiques de *spin doctoring* ne sont pas totalement indépendantes des processus de production des politiques publiques. L'analyse sociologique de ces activités décisionnelles permet de les décrire comme une suite d'opérations impliquant les agents dans l'entourage des ministres, et parfois les ministres eux-mêmes : elles ouvrent de nombreux interstices où trouvent à s'exprimer des préférences individuelles socialement produites qui modifient de façon incrémentale les politiques publiques en cours de préparation. La production des décisions publiques est ainsi une tension continue entre des logiques autonomes, propres aux nécessités spécifiques du problème et de sa prise en charge étatique, et des logiques hétéronomes, liées à l'enrôlement

---

ayant été aux premières loges dans cette affaire, je peux attester de l'esprit méthodique avec lequel Lionel Jospin a agi. Avant chaque décision, il s'entourait de tous les avis et consultations possibles, multipliait les précautions et suivait ce dossier au jour le jour dans le détail. » Jean Glavany, *Politique folle*, *op. cit.*, p. 132

« Ce qui m'a toujours frappé, c'est, à travers les turbulences nombreuses que nous eûmes à traverser, sa volonté de faire face, sans jamais esquiver, d'affirmer ses responsabilités sans de défausser sur ses collaborateurs. » Olivier Schrameck, *Matignon rive gauche*, *op. cit.*, p. 19-20.

[433] Rémi Lefebvre et Frédéric Sawicki, *La société des socialistes*, *op. cit.*, p. 77-83

de la prise en charge du problème dans d'autres enjeux, notamment ceux de la compétition politique orientée vers les médias. **L'emprise du journalisme sur l'action publique se réalise ainsi par la domination des exigences symboliques et pratiques du jeu politique orienté vers les médias dans les marges de jeu associées aux opérations d'arbitrages constitutives du processus décisionnel.** La prégnance de ces logiques hétéronomes n'est pas constante : même si les agents politiques de l'exécutif y sont structurellement dépendants, elle varie selon les propriétés de la conjoncture et des agents.

Les cabinets ministériels ne sont pas les seuls producteurs des politiques publiques. Mais ils sont, dans l'état historique actuel du champ politique, à la fois les agents les plus puissants de l'action publique, c'est-à-dire ceux qui peuvent en dernière instance faire les décisions les plus importantes, et les agents les plus dépendants des logiques de la configuration politique orientée vers les médias. Cette correspondance entre la division sociale du travail de production des politiques publiques et l'inégale exposition aux règles politiques orientées vers les médias fait des agents politiques de l'exécutif les principaux vecteurs de l'emprise du journalisme sur l'action publique.

CHAPITRE 5.
LES INSTITUTIONS PARLEMENTAIRES ET LA PRODUCTION DES DÉCISIONS « MÉDIATIQUES »

Les logiques sociales, étudiées dans le chapitre précédent, par lesquelles les agents et institutions de l'exécutif intègrent les règles « médiatiques » dans la fabrique des décisions publiques sont décisives, en raison de la position dominante de ces agents dans la production des politiques publiques : ils occupent une place centrale dans les mécanismes sociaux de l'emprise du journalisme sur les décisions publiques. Aussi puissants que soient ces agents, une analyse relationnelle des politiques publiques ne peut toutefois pas faire l'impasse sur la contribution d'autres agents, même si elle est plus ténue. Pour en rester au seul sous-champ politique national, il importe en particulier de s'intéresser de près aux parlementaires, à leurs pratiques de production des politiques publiques et à la prise en compte, dans celles-ci, des règles du jeu politique orienté vers les médias. Il s'agit en d'autres termes d'examiner **en quoi les activités parlementaires de contrôle du gouvernement et de production des lois sont affectées par les logiques sociales de la médiatisation, et comment cette inflexion des pratiques parlementaires se manifeste dans les politiques publiques qu'elles contribuent à produire.** Ce faisant, le chapitre est une contribution à l'étude de la question, qu'Olivier Nay estime peu traitée, de la « *corrélation entre l'orientation des comportements d'assemblée et les attentes s'exprimant, dans la société, à l'égard des élus* »[1] : il met en relation l'analyse des stratégies à destination des publics pour l'« *entretien de la légitimité sociale des élus* » et celle des pratiques d'assemblée[2]. Il est aussi une contribution à l'étude de la publicité des assemblées, qui analyse le « *travail d'institution des frontières de l'extension publique des délibérations parlementaires* »[3] : en examinant comment se réalise, dans la pratique, la « marge d'indépendance » (ou de dépendance) des élus par rapport au marché politique que constitue la configuration politique orientée vers les médias, il apporte un éclairage sur les enjeux de la publicisation, historiquement accrue, des activités parlementaires. Si c'est l'autonomie de ces pratiques qui est au cœur du chapitre, cette contribution se distingue cependant des critiques essentialistes du travail parlementaire[4],

---

[1] Olivier Nay, « Le travail politique à l'assemblée. Note sur un champ de recherche trop longtemps déserté », *Sociologie du travail*, 2003, vol. 45, p. 545.

[2] Olivier Nay précise : « On parlera d'activités, de pratiques ou de comportements « d'assemblée » dans un sens large. On ne se limite pas à l'observation aux séances officielles des assemblées délibérantes. On désigne par là toutes les pratiques des élus réalisées dans l'exercice de leur mandat, dès lors qu'elles ont lieu dans le cadre de l'institution parlementaire (séances plénières, commissions, groupes de travail, groupes parlementaires, « couloirs », bureau de président, services administratifs, etc.) ou qu'elles prolongent l'activité parlementaire à l'extérieur de l'assemblée (activités au sein d'agences ou de structures de coopération liées à l'assemblée, missions ou délégations parlementaires des élus, échanges informels avec des groupes d'intérêt et/ou des administrations). » *Ibid.*, p. 538.

[3] Virginie Le Torrec, « Aux frontières de la publicité parlementaire : les assemblées et leur visibilité médiatisée », *Réseaux*, 2005, n° 129-130, p. 184.

[4] Une telle vision substantialiste est notamment développée par les juristes publicistes commentant les mutations de la pratique parlementaire, sur le mode de la déploration d'un mouvement homogène de dévoiement des activités d'assemblée. Rachel Vanneuville observe ainsi que « [la vie politique] est réduite, dans les discours

dans la mesure où elle s'efforce de mettre au jour les ressorts sociaux du processus complexe et fluctuant de l'emprise du journalisme sur les députés et sénateurs[5].

L'hypothèse centrale est que l'enrôlement, en vue de favoriser l'accès aux médias et l'acquisition d'une « bonne image » médiatique, des activités de contrôle gouvernemental et de production législative procède d'une logique assez différente de celle de l'institution ministérielle : la variation du *nomos* parlementaire en fonction des transactions de la configuration politique orientée vers les médias est plus rare et plus indirecte que celle observée dans les ministères. En effet, l'investissement des parlementaires dans cette configuration politique orientée vers les médias est relativement faible et intermittent, si bien que les pratiques d'assemblées sont majoritairement déterminées par d'autres logiques, plus autonomes et plus puissantes (section 1). Lorsque, épisodiquement, les activités parlementaires participant de la production des décisions publiques prennent des formes intégrant les règles « médiatiques », c'est le plus souvent pour se rendre compatibles avec la communication gouvernementale. Ainsi, en raison de la domination de l'exécutif les institutions parlementaires, si les activités de contrôle (section 2.) et de fabrication des lois (section 3.) de ces dernières peuvent être affectées par l'emprise du journalisme, c'est le plus souvent de manière indirecte *via* l'enrôlement dans les activités politiques orientées vers les médias des agents de l'exécutif.

---

juridiques, au constat d'une emprise de l'opinion publique, *via* les médias, sur les hommes politiques. Soumis à l'impératif communicationnel, ministres et élus céderaient à la pression des « milieux professionnels et de l'opinion » en proposant des lois « à la hâte » et dans « l'urgence ». Rachel Vanneuville, « Les enjeux politico-juridiques des discours sur l'inflation normative », *Parlement[s]*, 2009, n° 11, p. 88

[5] Les analyses développées dans ce chapitre se fondent sur une étude des activités parlementaires relatives au problème de la « vache folle » : les questions au gouvernement, les cinq enquêtes parlementaires liées à cette question et l'élaboration de quatre lois, en particulier celle du 1er juillet 1998 relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme. Pour ce faire, le matériau empirique utilisé est en grande partie constitué des nombreuses archives mises en ligne sur les sites Internet des deux assemblées : on peut y consulter les questions au gouvernement (avec plusieurs informations permettant d'éclairer les logiques de leur production), les rapports d'enquête (mais aussi d'autres documents sur leur élaboration, notamment la retranscription intégrale des débats sur leur création et des auditions) et tous les documents de la procédure législative (les différentes versions des textes – de la proposition de loi au texte adopté –, les rapports des commissions, et les débats en séance qui donnent à voir les prises de position des parlementaires, mais aussi recèlent aussi de nombreux témoignages sur les activités parlementaires). Ces informations sont complétées pour une double analyse compréhensive et informative du corpus de presse (selon les principes présentés dans le chapitre préliminaire, section 3, §2-B), et par la reconstitution des trajectoires des parlementaires, grâce aux notices biographiques disponibles sur les sites des assemblées et *au Who's who*.

SECTION 1. L'AUTONOMIE RELATIVE DES PARLEMENTAIRES PAR RAPPORT AU JEU POLITIQUE ORIENTÉ VERS LES MÉDIAS

La première section interroge la position des parlementaires dans la configuration politique orientée vers les médias. Dans quelle mesure s'investissent-ils dans cette forme du jeu politique, ou plutôt dans quelle mesure peuvent-ils l'ignorer ? **Un premier constat relève que les parlementaires accèdent relativement peu aux médias, en comparaison des agents politiques de l'exécutif.** Par exemple, les députés et sénateurs ne représentent que 20,1% des prises de position politiques relatives à l'ESB relayées par l'AFP alors que celles des agents de l'exécutif constituent 65,9% du total[6]. Ces prises de position parlementaires sont principalement le fait des députés (18%), les interventions des sénateurs n'étant que marginalement reprises par l'AFP (2,1%)[7]. On a là l'indice que, de façon structurelle, les agents politiques du législatif sont bien moins investis dans la configuration politique orientée vers les médias. Il apparaît alors logique que la sanction « médiatique » (et les règles de mise en forme afférentes) des prises de position politiques des parlementaires soit, en raison du mode de fonctionnement de ce sous-espace politique, d'une efficacité relativement faible (§1). Cette règle générale doit cependant être nuancée : l'investissement des parlementaires dans le jeu politique orienté vers les médias peut varier en fonction de propriétés conjoncturelles (§2) ou individuelles (§3).

§1. Les ressorts sociaux de la faiblesse de l'emprise du journalisme sur les activités parlementaires

L'entrée des députés et des sénateurs dans la configuration politique orientée vers les médias apparaît structurellement marginale en comparaison de celui des agents de l'exécutif. Ils sont nettement moins présents dans les médias. Cela s'explique d'abord par le faible intérêt porté aux activités parlementaires par le champ journalistique (A.). Cela tient aussi au fait que les agents politiques du législatif consacrent une plus faible part de leurs efforts à l'accès aux médias. Leurs pratiques de communication sont relativement peu tournées vers les journalistes (B). Les sanctions générées par le jeu politique orienté vers les médias sont en règle générale moins déterminantes pour la carrière des députés et sénateurs, et pour leurs prises de position, que d'autres formes de sanctions, qui semblent plus autonomes (C.).

[6] Tableau 4.3., p. 555.
[7] Tableau 3.4., p. 399.

A. Le faible intérêt des journalistes pour les parlementaires

En raison de leurs routines professionnelles actuelles, l'intérêt des journalistes pour les parlementaires est assez limité. Ces derniers sont rarement invités dans les grandes émissions politiques nationales[8] ou les journaux télévisés. Ils sont aussi, comme on l'a vu, beaucoup moins cités par l'AFP. **Les apparitions médiatiques des parlementaires semblent en fait se concentrer sur deux scènes : les émissions de divertissement et les médias locaux.** Les talk-shows constituent ce que Pierre Leroux et Philippe Teillet nomment un « *second marché médiatique* » qui « *permet aux "petits" entrepreneurs politiques de disposer d'espaces pour développer des initiatives personnelles aux rendements certes plus aléatoires que l'investissement des lieux les plus légitimes, mais qui peuvent aussi se révéler payants pour sortir de l'anonymat dans lequel ont cantonné ceux qui n'occupent pas de responsabilité gouvernementale ou partisane* »[9]. Il faut toutefois noter que, même sur ce second marché, les émissions de divertissement les plus consensuelles (et donc les moins « risquées » pour les invités politiques) sont accaparées par des agents politiques plus dotés en capital politique, dont une bonne part de ministres[10]. Parallèlement à cette scène médiatique nationale, les parlementaires ont surtout accès au marché périphérique que constitue le champ journalistique local : presse quotidienne et hebdomadaire régionale, télévisions et radios locales. L'investissement des députés et des sénateurs dans le jeu politique orienté vers les médias locaux correspond évidemment à leur marché électoral : c'est sur ce territoire qu'est située leur entreprise politique et donc que doit se déployer la plus grande partie de leur travail de légitimation publique. Il s'explique aussi par la moindre intensité de la concurrence pour l'accès aux médias locaux : il n'est pas besoin, dans la circonscription, d'être un homme politique de premier plan, doté de nombreuses ressources, pour apparaître dans des médias généralistes. Il reste que ces deux marchés journalistiques sont assez éloignés des aspects du travail parlementaire relatif à la production des politiques publiques, et s'écartent donc de l'objet de ce chapitre.

L'analyse détaillée de la médiatisation des institutions parlementaires permet d'affiner le constat d'un désintérêt des journalistes des médias nationaux pour les agents du législatif.

---

[8] Les chiffres fournis par Éric Darras à propos des émissions « L'heure de vérité » et « 7 sur 7 » en attestent, même si ce dernier n'emploie pas exactement les mêmes catégories. Les catégories susceptibles de regrouper principalement des parlementaires (« chefs de partis et candidats à la présidence de la République », « autres professionnels de la politique : "second rang" ») sont nettement sous-représentées par rapport aux diverses catégories de ministres, de chefs d'État ou de gouvernement. Éric Darras, « Le pouvoir "médiacratique" ? Les logiques du recrutement des invités politiques à la télévision », *Politix*, n° 30, 1995, p. 184.

[9] Pierre Leroux et Philippe Teillet, « Second marché médiatique et carrière politique. L'exemple de Roselyne Bachelot », *in* Antonin Cohen, Bernard Lacroix, Philippe Riutort (dir.), *Les formes de l'activité politique. Éléments d'analyse sociologique (XVIIIe-XXe siècles)*, Paris : PUF, 2006, p. 445.

[10] Érik Neveu, « De l'art (et du coût) d'éviter la politique. La démocratie du talk-show version française (Ardisson, Drucker, Fogiel) », *Réseaux* 2003/2, n° 118, p. 113

L'étude de la représentation journalistique des activités parlementaires doit être nuancée, en fonction de la division du travail parlementaire. Ainsi, la distribution des articles du corpus du *Monde* en fonction des types d'activités parlementaires qu'ils mentionnent montre clairement que toutes ne suscitent pas le même intérêt des journalistes.

Tableau 5.1. Distribution des articles du corpus « *Le Monde* » en fonction des activités parlementaires évoquées

Type d'activité	Nombre d'articles	%
Enquête parlementaire	29	49,2
Questions au gouvernement	11	18,6
Procédure législative	8	13,6
Propos de couloirs + interviews	5	8,5
Médiatisation dans la circonscription	2	3,4
Autres (mentions indirectes)	4	6,8
Total	**59**	**100,0**

C'est principalement au prisme des pratiques d'investigation parlementaire que *Le Monde* rend compte des activités des députés et sénateurs. À l'inverse, les diverses formes de débats ne rencontrent guère l'intérêt journalistique : c'est particulièrement le cas pour les séances relatives à la procédure législative. Si les séances de questions au gouvernement sont peu présentes dans le corpus « *Le Monde* », elles suscitent par ailleurs des reprises relativement abondantes, notamment dans les médias audiovisuels, en raison de leur caractère spectaculaire. On retrouve ici les observations de Ralph Negrine à propos de la médiatisation du Parlement britannique : la couverture journalistique tend à se désintéresser de certaines activités, comme les débats, et en préférer d'autres, comme les commissions[11].

L'intérêt relativement faible porté aux activités parlementaires, par-delà ces inflexions, s'explique en partie par le fait qu'**elles ne correspondent pas (souvent) aux catégories de la *newsworthiness***, générées par le mode de fonctionnement actuel du champ journalistique[12]. Si l'Assemblée nationale et le Sénat ne sont pas considérés comme des institutions politiques « journalistiquement » intéressantes, c'est sans doute avant tout parce qu'elles ne sont plus le site principal du microcosme politique national[13]. Les instances parlementaires sont devenues, avec la transformation des règles de la compétition politique à partir de l'avènement de la Ve République, institutionnellement et socialement marginales dans le sous-champ politique national. **Elles tendent à alors à être moins médiatisées pour elles-mêmes que pour l'éclairage qu'elles apportent sur l'action du gouvernement (soutien,**

[11] Ralph Negrine, « Parliaments and the Media. A Changing Relationship ? », *European Journal of Communication*, 1999, 14 (3), p. 341.

[12] Voir la première partie.

[13] Nicolas Kaciaf, *Les métamorphoses des pages* politique *dans la presse écrite française (1945-2000)*, Thèse de doctorat de science politique, Université Paris I, 2005, p. 407.

critique…), au moyen notamment de commissions d'enquête ou de questions au gouvernement. Un deuxième obstacle à une médiatisation intensive du Parlement tient au fait qu'il s'agit d'une institution collective et délibérative, peu ajustée aux représentations journalistiques actuelles du politique, très personnalisées. **L'économie de la parole parlementaire – notamment lors de la discussion des lois – se prête peu à la médiatisation**, dans la mesure où elle y est relativement technique, lente, plurielle, complexe voire contradictoire, peu spectaculaire… Timothy Cook dresse un constat similaire à propos des institutions américaines : alors que la pratique journalistique produit des récits qui requièrent des « acteurs » individuels, le Parlement n'a personne pour parler au nom de tous ses membres, contrairement à la présidence ou aux ministères[14]. Enfin, **le désintérêt journalistique pour les activités parlementaires tient à leur grande prévisibilité**. Les informations en provenance du Parlement sont perçues comme étant toujours peu ou prou les mêmes : la majorité est en faveur d'une loi, l'opposition s'y oppose. Les progrès de la discipline partisane au Parlement, qui y rendent plus rares les rebondissements politiques, sont une des explications du déclin de l'intérêt journalistique pour cette institution : elle représente peu d'intérêt pour un journalisme politique de décryptage des prises de position politiques, tant elles sont la plupart du temps évidentes. C'est lorsque les débats interviennent au sein d'un même camp politique que la couverture journalistique a plus de chances de se porter sur le Parlement car il y a alors des stratégies et des enjeux de pouvoir à expliciter.

Cette divergence entre les pratiques d'assemblée et les catégories de la *newsworthiness* s'est progressivement instituée dans une nouvelle division du travail du journalisme politique. Le « journalisme parlementaire », qui, jusqu'aux débuts de la Ve République, était centré sur les activités des assemblées, soit pour produire des comptes rendus de séance (dans une logique d'enregistrement) soit pour restituer les « jeux de couloirs » (*i.e.* les coulisses des rapports de force parlementaires), a presque disparu[15]. La division du travail journalistique se fait désormais moins sur une base spatiale ou institutionnelle (journalistes spécialisés sur les activités parlementaires, sur l'actualité de l'Élysée ou de Matignon…) que partisane. Les journalistes politiques se spécialisent désormais par partis politiques. Plus que les jeux parlementaires, ce sont désormais les stratégies des principaux leaders et les rapports de forces internes des partis qui sont jugés importants, notamment parce qu'ils éclairent la compétition pour l'élection présidentielle, pivot du système politique[16].

---

[14] Timothy E. Cook, « House Members as Newsmakers : The Effects of Televising Congress », *Legislative Studies Quarterly*, 1986, vol. 11, n° 2, p. 222.

[15] Pour une analyse détaillée de ces spécialités journalistiques aujourd'hui révolues, voir Nicolas Kaciaf, *Les métamorphoses des pages* politique, *op. cit.*, p. 82-107.

[16] *Ibid.*, p. 216-238.

Ce désintérêt journalistique pour les activités parlementaires rend difficile et improbable pour les députés et sénateurs l'acquisition d'une notoriété au moyen de l'accès aux médias. Ce type de stratégie exogène est peu compatible avec le fait que seuls quelques parlementaires sont visibles dans les médias de façon individualisée, et non en tant que collectif (qu'il s'agisse alors de désigner l'institution dans son ensemble ou un groupe parlementaire), notamment lorsqu'il s'agit de rendre compte de leur travail sur les politiques publiques. Par exemple, la grande majorité des députés ne font ordinairement pas l'objet de commentaires d'éditorialistes ou de mesures de côte de popularité… En d'autres termes, leurs prises de position ne sont pas sanctionnées, positivement ou négativement, par le champ journalistique. L'accès aux médias nationaux n'a alors que peu d'efficacité pour faire une carrière de député, même si ce constat doit être nuancé selon les types de trajectoires politiques[17].

B. La communication des parlementaires peu orientée vers les médias

Une analyse rapide de la division du travail de communication au sein des assemblées montre que celle-ci est relativement peu conçue en fonction du champ journalistique. Pour résumer, les ressources et pratiques de communication propres à l'institution sont davantage tournées vers un usage technique de supports de communication diversifiés que vers un usage politique de la communication « médiatique ». C'est dans l'entourage des élus, et notamment dans les groupes parlementaires, que se développe la communication un peu plus consacrée aux formats et aux enjeux consacrés par le champ journalistique. Au total, la communication des parlementaires semble nettement moins fondée sur les enjeux et les règles du jeu politique orienté vers les médias que celle des ministres. Cela contribue à expliquer la visibilité relativement faible des députés et sénateurs dans les médias. **Cette institutionnalisation de la communication des assemblées fonde aussi en partie l'autonomie relative des agents politiques du législatif par rapport aux « problèmes médiatiques » dans la conduite des politiques publiques.**

Une grande partie des ressources de communication de l'Assemblée et du Sénat est consacrée à de la communication institutionnelle, bien éloignée des enjeux de légitimation des entreprises politiques et des pratiques d'accès aux médias. Dans une logique de communication « publique », plus technique que « politique », il s'agit de valoriser l'institution dans son ensemble, et de remplir une mission d'intérêt public, à savoir assurer la publicité des débats parlementaires. Cet usage de la communication pour assurer la publicité des débats est aussi ancien que les assemblées elles-mêmes. Elle est traditionnellement assurée par la parution de leur compte rendu intégral au *Journal Officiel*.

[17] Cf. infra §2-B.

En raison de la spécificité de ses usages (officiels[18]) et de ses publics, ce support n'obéit bien sûr pas aux règles de fonctionnement du champ journalistique. C'est dans cette même logique dépolitisée, plus que dans un usage de légitimation d'entreprises politiques partisanes ou individuelles, que s'est faite la lente arrivée des caméras de télévision dans l'hémicycle, d'abord de façon ponctuelle à la fin des années 1950[19], puis de façon hebdomadaire à partir de 1981. De même, la création d'une chaîne parlementaire, en 1999, participe moins d'une logique de légitimation individuelle ou partisane des agents politiques du législatif que de la publicité de leurs débats et surtout de la valorisation de l'institution[20], notamment par rapport au pouvoir exécutif dominant dans le jeu politique de la Ve République. La fonction est la même pour d'autres pratiques de communication résolument éloignées des supports médiatiques. La communication publique des assemblées repose ainsi sur l'organisation de manifestations participant d'une politique d'information de publics plus ou moins ciblés (élus locaux, groupes économiques et sociaux), en particulier de très nombreux colloques, mais aussi d'événements davantage destinés au « grand public » : journées du patrimoine, expositions, fête de la musique, journée du livre politique, le Parlement des enfants, activités muséales[21]. De même les pratiques de « relations presse » sont cantonnées à des opérations techniques : accueil des journalistes (accréditations, salle de presse), gestion du fichier des journalistes, organisation des manifestations de presse (invitations, communiqués de presse, dossier de presse), alerte des journalistes sur les travaux parlementaires. La communication des services de l'Assemblée nationale et du Sénat n'investit guère les activités plus stratégiques ; elle se concentre sur une fonction d'intérêt général[22], au service de l'institution (dans une présentation dépolitisée de celle-ci). La

---

[18] De sa genèse sous la Révolution française, il hérite d'un usage dépolitisé et informatif de « greffier consciencieux notant de la manière la plus rigoureuse précise les minutes des débats pour en "instruire fidèlement" dans un souci d'intégration politique ceux qui sont spatialement éloignés du théâtre de l'assemblée, mais doivent être aussi bien avertis de ce qui s'y passe que ne le seraient des spectateurs attentifs ». Cyril Lemieux, « La Révolution française et l'excellence journalistique au sens civique », *Politix*, n° 19, 1992 p.34 (les citations mentionnées sont extraites du *Bulletin de l'Assemblée nationale* cité par C. La brosse et p. Rétat, *Naissance du journal révolutionnaire (1789)*, Lyon : Presses universitaires de Lyon, 1989, p. 151).

[19] Virginie Le Torrec, « Aux frontières de la publicité parlementaire », *op. cit.*, p. 200.

[20] L'article modifiant la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication précise ainsi « chaque assemblée parlementaire peut, sous le contrôle de son Bureau, produire et faire diffuser par voie hertzienne ou distribuer par câble un programme de présentation et de compte rendu de ses travaux. Ce programme peut également porter sur le fonctionnement des institutions parlementaires et faire face au débat public dans le respect de la représentativité des groupes et formations siégeant dans chacune des assemblées ».

[21] Xavier Roques, « La communication à l'Assemblée nationale », Assemblée générale de l'association des secrétaires généraux des parlements francophones, septembre 2008, p. 1-4.

[22] Ces valeurs (dépolitisation et excellence technique plus que stratégique) sont exprimées notamment dans les 10 principes énoncés dans le *Guide pratique de la communication parlementaire* : obligation de neutralité politique, désintéressement, recherche de l'excellence technique, réactivité et anticipation, adaptabilité, parfaite connaissance du monde parlementaire, précision et exactitude de l'information, savoir garder le silence, trouver un équilibre entre distance et proximité et obligation de résultat.

définition des rôles de communicateurs des services des assemblées montre bien la prégnance de cette logique de communication publique. La division du travail au sein des services de communication est nettement orientée vers des tâches techniques (tableau 5.2.).

Tableau 5.2. Les services de la communication du Parlement français (extrait du *Guide pratique de la communication parlementaire 2008*)

Sénat	**Assemblée nationale**
Service de la communication	**Service de la communication et de l'information multimédia**
33 personnes dont 1 directeur, 5 administrateurs, 7 administrateurs-adjoints, 3 secrétaires administratifs, 6 secrétaires, 3 photographes et 2 responsables techniques « audiovisuel », 6 agents	58 personnes dont 1 directeur, 7 administrateurs, 17 administrateurs adjoints, 4 secrétaires administratifs, 10 secrétaires, 1 assistante d'accueil, 2 photographes, 1 opérateur technique, 15 agents
Division de l'information (conception de documents et diffusion d'informations sur l'organisation, le rôle et l'activité du Sénat. Rédaction et diffusion de la brochure hebdomadaire d'information *InfoSénat*. Renseignements sur l'activité du Sénat. En liaison avec les autres services, information du public dans l'enceinte du Sénat, Espace-Librairie du Sénat). **Division de la presse** (Relations avec la presse écrite et audiovisuelle. Accréditation des journalistes et autorisations de reportage. Organisation de manifestations de presse. Revue de presse). **Division de l'audiovisuel** (Gestion des équipements audiovisuels. Enregistrements télévisés. Réalisation de documents audiovisuels. Fourniture d'images aux chaînes de télévision. Retransmission sur Internet. Autorisation et organisation de reportages photographiques et de tournages audiovisuels dans le Palais du Luxembourg. Réalisation et fourniture de reportages photographiques. Cellule photographique). **1 cellule** : Communication événementielle (organisation et mise en œuvre des moyens techniques et logistiques pour les manifestations institutionnelles. Participation aux manifestations extérieures intéressant le Sénat).	**Division des publications et scrutins** (Impressions, distribution et diffusion de tous les documents parlementaires, organisation et gestion des scrutins) **Division de la communication institutionnelle** * Communication institutionnelle (Événements et expositions. Communication éditoriale, rapport d'activité, bulletin de l'Assemblée nationale, brochures d'information. Action pédagogique, Parlement des enfants. Photothèque) * Accueil du public et visites du Palais Bourbon **Division de l'information multimédia** (Gestion et mise à jour du site Internet. Messagerie électronique, webmestre du site Internet : webmestre@assemblée-nationale.fr. Sites intranet et extranet pour les députés et les services. Cédéroms. Applications multimédia et nouvelles technologies de l'information et de la communication. Mission de coordination avec le service des systèmes d'information pour la conception et la réalisation des applications législatives et documentaires : Tribun, Questions, Processus-Légis). **Division de la presse et de l'audiovisuel** (Relations de l'Assemblée nationale et de ses instances avec la presse. Revue de presse. Accréditation et autorisations de reportage. Suivi des travaux des commissions et des délégations. Cellule vidéo et photographes. Événements).

Toute la division du travail est tournée vers une conception technicienne de la communication : les activités de publication (papier ou électronique) apparaissent au service de la valorisation de l'institution (présentation de son fonctionnement…) ou de la publicité des débats (rapports parlementaires…). Les « relations presse » et les activités liées à l'audiovisuel se cantonnent à des tâches technique de production ou d'organisation. Dans ces services de communication, aucun rôle n'est dédié aux opérations les plus politiques et orientées vers les médias, c'est-à-dire à la production et à la diffusion dans le champ journalistique de prises de position ou commentaires sur l'actualité politique. Ces activités sont le fait d'autres entités des assemblées, notamment la présidence et les groupes parlementaires.

Une communication plus axée sur les enjeux politiques et sur les pratiques médiatiques est produite, non par l'institution parlementaire, mais par l'entourage des élus. L'exemple le plus typique en sont les *soundbites*, « petites phrases » et autres « réactions », produites à l'Assemblée dans la salle des Quatre Colonnes, dans « *les va-et-vient des caméras et des députés au sortir de l'hémicycle, surtout s'il s'agit d'une séance particulièrement animée* »[23]. Ces interactions présentent un grand intérêt politique pour les élus : « *c'est le moment que leur offrent les journalistes pour faire passer leur message du jour* »[24]. Au-delà de ce type de transaction, qui requiert peu de préparation, **la communication politique individuelle des parlementaires se caractérise par une relative faiblesse des moyens, en comparaison de la communication politique ministérielle**, et par conséquent une moindre visibilité. À quelques exceptions près, les députés ou les sénateurs ne disposent pas, dans leur équipe d'assistants parlementaires, d'un communicateur pour les aider dans l'accès aux médias. Ces assistants peuvent accomplir une partie des aspects techniques de « relations presse » (entretien d'un fichier de journalistes, diffusion des communiqués, etc.), mais le temps leur manque pour se spécialiser dans cette tâche, et notamment s'investir dans les enjeux plus stratégiques de la communication médiatique. Le travail d'accès aux médias nationaux, que requiert le jeu politique orienté vers les médias, appartient aux assistants parisiens, tandis que les assistants en poste dans la circonscription se chargent de la légitimation médiatique de l'élu auprès des médias locaux. Mais « *il est rare qu'un député*

---

[23] Marc Abélès, *Un ethnologue à l'Assemblée*, Paris : Odile Jacob, 2000, p. 235.

[24] Jean Charron, *La production de l'actualité. Une analyse stratégique des relations entre la presse parlementaire et les autorités politiques*, Québec : Éditions du Boréal, 1994, p. 119. Jean Charron décrit cette même pratique à l'Assemblée du Québec : « Dans le jargon du journalisme, le *scrum* – qu'un ministre définit comme un "assaut journalistique" – correspond à ce qu'on pourrait appeler une conférence de presse informelle et apparemment impromptue. En fait, le *scrum* est rarement improvisé tant pour les journalistes que pour le politicien. Le *scrum* fait partie des pratiques routinières et, par la lecture des journaux du matin, il est facile de savoir quels seront les ministres qui feront l'objet d'un tel "assaut" (…). Les politiciens le savent également et ils arrivent rarement (…) sans avoir prévu le *scrum*, les questions qui seront soulevées et les réponses à apporter. » (p. 394, note 8).

dispose de plus d'un assistant à Paris et il arrive qu'il n'en ait aucun, alors qu'il en compte souvent trois ou quatre en circonscription »[25]. Selon Patrick Le Lidec, la plupart des parlementaires ne disposent, à Paris, que d'un assistant à mi-temps : la moitié seulement des assistants parisiens sont à temps plein (contre 75% en circonscription). Et ces assistants ont de nombreuses autres tâches à effectuer (suivi du travail en commission, préparation des amendements voire d'une proposition de loi, etc.). La gestion stratégique de l'accès aux médias nationaux est donc relativement peu travaillée.

C'est en réalité au sein des groupes parlementaires que l'on trouve les rôles de communicateurs les plus spécifiquement dédiés à la participation au jeu politique orienté vers les médias. Mais les ressources sont rares. Les groupes parlementaires ne comptent que quelques communicateurs, généralement entre deux et quatre. Parmi eux, un collaborateur est plus ou moins entièrement chargé de la communication du seul président de groupe, les autres s'occupant de celle de tous les députés ou sénateurs du groupe[26]. En fonction de cette division du travail, les pratiques des communicateurs des groupes parlementaires varient entre deux définitions, selon Jean Charron :

> *« Il y a d'un côté l'attaché de presse dont les responsabilités se limitent à l'organisation des relations entre la presse et son patron ; il rédige les communiqués de presse (…) et s'occupe de tous les aspects techniques et logistiques des relations avec la presse (convoquer les journalistes aux conférences de presse, faire distribuer des documents, informer la presse de l'emploi du temps du politicien et de ses déplacements, ménager des entrevues avec le politicien, mettre les journalistes en contact avec les conseillers politiques (…) en mesure de répondre à leurs questions, etc.). Sa fonction est technique et relève essentiellement de la mise en œuvre des moyens. Il n'intervient pas sur le contenu des interventions, ni sur l'orientation stratégique de la communication, lesquelles relèvent du politicien lui-même ou de ses proches conseillers (dont il ne fait pas partie).*
>
> *À l'autre extrême, on retrouve l'attaché de presse qui, avec le chef de cabinet, représente le bras du droit du ministre ou du député (chef ou leader de l'opposition) ; c'est un conseiller politique de première importance. Sa fonction est tout autant, sinon davantage, politique que technique et consiste principalement à agir comme porte-parole du politicien et à le conseiller sur tout ce qui concerne ses relations avec la presse. Il participe très étroitement à l'élaboration des stratégies de communication et des contenus des interventions publiques de l'élu (c'est notamment lui qui rédige ses discours). Il peut aussi, dans certains cas, participer étroitement à l'élaboration de mesures politiques et aux décisions. Cet attaché de presse est très proche du politicien et peut exercer une influence déterminante sur ses choix et ses décisions. »*[27]

---

[25] Patrick Le Lidec, « Les députés, leurs assistants et les usages du crédit collaborateurs. Une sociologie du travail politique », *Sociologie du travail*, 2008, n° 50, p. 150.

[26] Arnaud Deglaire, *La communication des groupes politiques de l'Assemblée nationale. Contribution à une sociologie des professionnels de la communication au sein de cette institution*, Mémoire de Master 2 Recherche en science politique, Université Lille 2, 2008-2009, p. 54.

[27] Jean Charron, *La production de l'actualité*, *op. cit.*, p. 160-161.

Pour la communication des députés, *a fortiori*, quand il s'agit de la communication d'un élu en particulier, le travail des communicateurs consiste à accompagner avec les techniques des « relations presse » le contenu politique élaboré par les députés et leurs assistants. « *La division du travail se déroule de la façon suivante : les attachés parlementaires fournissent un ensemble de documents, notes, informations aux communicants et ces derniers sont ensuite chargés d'organiser les relations-presse* »[28]. Les communicateurs du groupe sont alors au service des parlementaires et de leurs assistants, pour leur fournir des conseils ou une aide technique. **La communication du président de groupe est quant à elle plus stratégique** ; le communicateur est davantage un conseiller pour les relations avec la presse, chargé, avec le directeur de cabinet, d'évaluer l'opportunité des prises de position destinées à être reprises par les médias et de les rédiger. Il reste que cette partition est moins exclusive qu'il n'y paraît, notamment parce que, faute de moyens, aucun communicateur ne peut complètement délaisser les enjeux stratégiques ou les aspects techniques du travail. Par exemple, tous les communicateurs d'un groupe parlementaire participent au travail – plutôt stratégique – d'homogénéisation des prises de position de tous les élus du groupe :

> « *Les communicants sont présents aux réunions de groupe pour prendre en notes un maximum d'informations et pouvoir répondre de façon claire aux journalistes en cas de questions. Ces réunions de groupe permettent aux communicants d'effectuer un travail préparatoire de communication politique : préparer les éléments de langage que les élus vont utiliser, organiser le soutien politique dans l'Assemblée (c'est-à-dire s'assurer de la présence de nombreux parlementaires en séance) et en dehors (en invitant les parlementaires à soutenir les initiatives législatives dans leurs réactions qui seront recueillies par les journalistes).* »[29]

Les communicateurs sont ainsi des agents centraux de l'exercice de la discipline partisane. En élaborant et en mettant en œuvre la stratégie de communication du groupe, en inventant et en diffusant les argumentaires que les parlementaires doivent utiliser, ils contribuent à unifier la ligne politique défendue publiquement.

La communication des députés et des sénateurs est en effet prise dans de contraignantes relations d'interdépendance. **La production des prises de position politiques, et notamment des prises de position politiques orientées vers les médias, est partiellement déterminée par la dépendance du groupe au parti politique.** Étudiant le travail des assistants des députés socialistes, Éric Treille note ainsi que « *l'écriture parlementaire n'est pas totalement libre. Elle est de fait inséparable d'un ensemble de contraintes desquelles les assistants ne peuvent s'écarter. Écriture de commande, elle est ainsi encadrée par les dispositifs textuels produits par le député lui-*

[28] Arnaud Deglaire, *La communication des groupes politiques de l'Assemblée nationale*, *op. cit.*, p. 71.
[29] *Ibid.*, p. 58.

même, par son groupe parlementaire et par le Parti Socialiste »[30]. L'emprise du parti sur le groupe est tout de même à relativiser, notamment parce que le groupe concentre les ressources expertes (tandis que les collaborateurs de parti sont davantage recrutés selon leur capital militant) et parce que la hiérarchie partisane statutaire peut être contournée du fait qu'une grande partie des dirigeants du parti sont aussi des élus présents dans les groupes parlementaires[31]. **La communication des groupes parlementaires est en fait déterminée surtout par leur dépendance aux leaders de l'exécutif** (président de la République ou Premier ministre). C'est au sein des cabinets ministériels que sont élaborées les stratégies de communication que les parlementaires se doivent de relayer, du moins pour les dossiers les plus sensibles. On a ainsi vu comment les prises de parole des parlementaires ont été organisées, à l'occasion de la « crise » de novembre 2000, par les entourages du Premier ministre et du président de la République, pour manifester le soutien ou l'opposition aux annonces gouvernementales[32]. Les éléments de langage qu'empruntent les prises de position des parlementaires sont souvent contrôlés, voire produits, par les conseillers des ministres. L'article du *Monde* reproduit ci-dessous donne à voir de façon exceptionnelle cette pratique communicationnelle destinée à rester dans la coulisse, tant elle est jugée peu légitime.

JEAN GLAVANY ne décolère pas. Contre Jacques Chirac. Contre la droite. Contre tous ceux qui ont exploité l'inquiétude des Français sur la viande bovine. Alors le ministre de l'agriculture a jeté sa fureur sur le papier, et cela donne une "note d'argumentaire" intitulée "Farines animales : les grosses ficelles de la droite" et sur laquelle son conseiller parlementaire a ajouté la mention "Pour diffuser et cogner" avant de la distribuer aux députés de gauche. Par un de ces cheminements dont le monde politique a le secret, elle est tombée entre les mains de Philippe Briand, député (RPR) d'Indre-et-Loire, qui l'a brandie, mardi 21 novembre, lors de la séance des questions d'actualité au Palais-Bourbon.

CONFUSION DES GENRES

"Cogner, mais contre qui ?", lui a lancé l'élu, accusant le gouvernement d'être "conciliant" côté cour, "politicien" côté jardin. Pour toute réponse, M. Glavany n'a pu que lui conseiller "une bonne lecture" de ce papier, qui a déjà ravi certains parlementaires. Il y dénonce les "liens étroits" entre le RPR et les syndicats agricoles, noués "autour de la course folle au productivisme". Cette "confusion" a plusieurs noms : François Guillaume, président de la FNSEA, puis ministre de l'agriculture de M. Chirac; Christian Jacob, patron du CNJA, puis député RPR et "conseiller personnel" du président sur les questions agricoles; Pierre Chevallier, président de la Fédération nationale bovine, conseiller général (RPR) de Corrèze... "Et tant d'autres...", écrit-il.

M. Glavany s'étrangle de voir la droite et les agriculteurs se faire unanimement les chantres du principe de précaution : n'est ce pas le président de la FNSEA, Luc Guyau, qui vantait naguère les farines carnées comme "un élément de la modernité agricole"; ou M. Chirac, qui mettait davantage en garde contre la "presse folle" que contre la vache folle ? "C'est leur système de 1996 que nous remettons en cause en interdisant les farines de viande." Et c'est parce que le président de la

[30] Éric Treille, « L'écriture parlementaire au quotidien. Le travail des assistants de députés socialistes », *in* Guillaume Courty (dir.), *Le travail de collaboration avec les élus*, *op.cit.*, p. 159.

[31] Thierry Barboni, « Dos à dos : l'impossible coopération entre le parti socialiste et son groupe à l'Assemblée nationale », *Parlement[s]*, 2009/2, n° 12, p. 144-156.

[32] Cf. chapitre 4.

République savait la décision imminente qu'il "a voulu la préempter, surfant sur l'opinion et aggravant la peur collective", tempête le ministre.

L'heure n'est donc pas à l'apaisement. À l'Assemblée, la droite a été la première à réclamer une commission d'enquête sur les farines carnées. La gauche a... préempté l'idée, et elle va mettre ses élus à la tête de ladite commission. L'opposition s'est déjà consolée en votant, mercredi 22 novembre, au Sénat, avec le soutien peu enthousiaste du PS et du PCF, la création d'une telle commission.

Jean-Michel Bezat, « Le Sénat a créé, avant l'Assemblée, une commission d'enquête », *Le Monde*, 23 novembre 2000, p. 13

La fiche d'éléments de langage de la majorité, interceptée et rendue publique par un député de l'opposition, fournit les arguments et les expressions que les députés doivent employer pour disqualifier l'opposition et les critiques que celle-ci adresse à la gestion gouvernementale du problème de l'ESB. Elle insiste sur les principes légitimes dans le jeu politique orienté vers les médias (le cadrage sanitaire, plus qu'agro-alimentaire, de la « vache folle ») et fournit des éléments précis (des noms, des dates, etc.) pour attaquer l'opposition. Le fait que ce document ait été rédigé par le ministre de l'Agriculture (ou, plus probablement, par ses conseillers) indique bien que l'exécutif est le lieu central d'élaboration des stratégies politiques, et en particulier de celles destinées au champ journalistique. Les prises de position politiques orientées vers les médias des parlementaires sont soumises au contrôle *a priori* de l'entourage des ministres.

Seuls les présidents des deux assemblées paraissent bénéficier d'une relative autonomie dans la gestion de leur communication « médiatique ». Ils ont pour cela des ressources qui les rapprochent davantage d'un ministre que d'un député ou sénateur de base. Ils bénéficient d'abord d'un capital symbolique (lié à leur trajectoire politique) qui suscite l'intérêt des journalistes : anciens ministres ou dirigeants d'un parti important, ils sont considérés comme des agents politiques de premier plan, dont les prises de position apparaissent comme *newsworthy*. Ils disposent également d'une vingtaine de conseillers, qui les aident à participer au jeu politique orienté vers les médias. « *Aujourd'hui, le président de l'Assemblée nationale a regroupé autour de lui une véritable équipe de haut niveau, majoritairement des énarques. Le président se veut tout à la fois le patron de l'institution et un intervenant actif dans le contexte national et international. À ce titre, il s'est entouré de conseillers techniques qui travaillent sur tous les grands dossiers de politique étrangère et de politique intérieure.* »[33] Ces cabinets présidentiels comptent aussi souvent un communicateur, qui travaille à valoriser l'image médiatique du seul président.

Les présidents de chambre font figure d'exception. La plupart des parlementaires investissent peu dans la communication médiatique. Cela est particulièrement vrai sur le marché journalistique national ; les efforts d'accès aux médias du plus grand nombre des

[33] Marc Abélès, *Un ethnologue à l'Assemblée*, *op. cit.*, p. 209.

députés et sénateurs portent surtout sur le marché local. Cet usage de l'accès aux médias correspond mieux aux moyens limités dont disposent ces élus, c'est-à-dire une équipe restreinte d'un ou deux assistants parlementaires en circonscription. Il correspond aussi, et peut-être surtout, à la hiérarchisation des préoccupations des députés : le travail politique sur la circonscription, condition nécessaire pour une réélection rarement assurée, est prioritaire sur l'investissement dans le jeu politique « parisien », plus orienté vers les médias.

C. *Les conditions politiques de l'autonomie relative des parlementaires par rapport au jeu politique orienté vers les médias*

Au-delà de cet accès relativement rare aux médias, **l'autonomie relative des parlementaires par rapport au jeu politique orienté vers les médias tient au fait qu'ils sont pris dans un système complexe d'interdépendances (à l'égard de leurs pairs mais aussi de publics plus ou moins spécialisés) qui les en éloigne.** Les pratiques d'assemblée sont encadrées par des règles spécifiques fortement instituées qui rendent difficile de faire un usage intensif des prises de position « médiatiques ». Le mode de fonctionnement de l'institution et les logiques sociales de la carrière parlementaire sont telles que les sanctions exogènes du marché politique orienté vers les médias ne sont pas aussi déterminantes que pour les pratiques politiques des agents de l'exécutif. De nombreux autres systèmes de sanction peuvent ainsi générer des censures plus ou moins spécifiques des prises de position parlementaires constitutives des politiques publiques (vote en séance, rapport sur un projet de loi, sanction de la politique du gouvernement au moyen des questions en séance publique ou par une commission d'enquête, etc.)[34].

Les intérêts à se plier aux règles du jeu politique orienté vers les médias sont contrebalancés par de puissantes sanctions concurrentes. Ces logiques sociales peuvent inciter les parlementaires à considérer les problèmes publics selon des points de vue qui peuvent différer de ceux produits par le jeu politique orienté vers les médias. **La première de ces dépendances est la discipline partisane.** Daniel Gaxie a bien montré comment les intérêts générés par le jeu politique de la Ve République ont renforcé le contrôle des partis

[34] Olivier Nay donne un aperçu de cet ensemble hétérogène de relations d'interdépendances qui conditionnent les prises de position des parlementaires. « La très grande majorité des études sociologiques (y compris celles qui insistent sur la rationalité individuelle des élus) reconnaissent que les élus agissent sous dépendance. Encore s'agit-il de repérer les formes assez variées que prennent ces dépendances selon les systèmes institutionnels, mais aussi, au sein d'un même pays, selon le niveau de gouvernement (local ou national) : celle du parti ? Celle des pairs de l'assemblée ? Celles des électeurs ou de certains groupes d'électeurs ? Celle de l'opinion publique ? Celle d'associations et de groupes de pression particulièrement vigilants sur certaines causes ? Celles des journalistes et des intellectuels ? Celle des soutiens économiques ? » Olivier Nay, « La politique des bons offices. L'élu, l'action publique et le territoire », *in* Jacques Lagroye (dir.), *La politisation*, Paris : Belin (Socio-histoires), 2003, p. 201.

politiques sur leurs élus et la discipline collective de leurs prises de position[35]. Ce travail de régulation des prises de position des parlementaires est principalement l'œuvre des groupes politiques. « *Le rôle des présidents de groupe est essentiel : il s'agit à la fois de maintenir la cohésion et la discipline, mais aussi de veiller à assurer l'expression des différentes sensibilités.* »[36] Les groupes politiques, en particulier ceux liés à des partis de gouvernement, ont pour fonction de produire et surtout de prescrire la ligne correspondant à l'intérêt politique du parti. Dans cet état du jeu politique, celui-ci consiste souvent, pour les partis de la majorité, à soutenir le gouvernement et, pour ceux de l'opposition, à le critiquer. La capacité du président de groupe à faire respecter la discipline collective tient aux ressources qu'il peut distribuer ou, ce qui est une forme de sanction, qu'il peut rependre. « *Généralement, la "loyauté" des parlementaires envers le parti dépend de la capacité de ce dernier à contrôler les ressources essentielles pour la carrière des élus : l'accès aux médias, la distribution des positions de responsabilité (dans l'assemblée ou dans les structures politiques) et, surtout, les investitures électorales.* »[37] Les groupes politiques contrôlent ainsi les principaux ressorts de la carrière parlementaire, en particulier l'accès aux postes plus ou moins prestigieux qui font cette carrière : rapporteur d'un projet de loi, président de commission[38], porte-parole, chef de groupe… Les incitations, pour chaque député ou sénateur, à se conformer à la discipline collective du groupe sont donc particulièrement puissantes. Elles sont un contrepoids efficaces à l'« aventurisme » individuel qui consiste à rechercher une notoriété médiatique en se distinguant de la ligne du parti. Cette dernière stratégie apparaît potentiellement très coûteuse pour les parlementaires, si bien que l'investissement personnel dans le jeu politique orienté vers les médias est rare. En réalité, si les députés ou les sénateurs s'y investissent, c'est le plus souvent, au nom de la discipline collective : leurs prises de position dans les médias est mise au service de la position du gouvernement (ou de l'opposition).

Les intérêts de députés ou de sénateurs à prendre des positions faites dans une logique orientée vers les médias peuvent aussi s'opposer à un deuxième type de relations d'interdépendance, souvent plus importantes pour eux : celles qui les lient aux intérêts de leur circonscription. Celle-ci est le lieu d'expression de nombreuses attentes, qu'il s'agit de prendre en compte, réellement ou symboliquement, pour assurer sa réélection (qu'elle se fasse au suffrage universel direct ou indirect). Cela concerne bien sûr les nombreuses

---

[35] Daniel Gaxie, « Les fondements de l'autorité présidentielle. Transformations structurelles et consolidation de l'institution », *in* Bernard Lacroix et Jacques Lagroye (dir.), *Le président de la République. Usages et genèses d'une institution*, Paris, Presses de la FNSP, 1992, p. 333-375.

[36] Marc Abélès, *Un ethnologue à l'Assemblée*, *op. cit.*, p. 92.

[37] Olivier Nay, « Le travail politique à l'assemblée », *op. cit.*, p. 547.

[38] En particulier, les présidences des commissions les plus prestigieuses, c'est-à-dire, à l'Assemblée nationale, la commission des Lois, celle des Finances et celle des Affaires étrangères, plutôt que celles de la Production et celle des Affaires sociales.

sollicitations individuelles dont le parlementaire est l'objet, notamment lors de ses permanences. Patrick Le Lidec note ainsi que « *les problèmes individuels appelant un traitement individualisé forment l'écrasante majorité des requêtes* »[39]. Celles-ci déterminent en partie les pratiques d'assemblée. « *La pression exercée par les électeurs en circonscription joue ainsi un rôle fondamental dans l'activisme déployé par nombre d'équipes dans les arènes parlementaires.* »[40] Les problèmes qui émergent ainsi en circonscription se traduisent notamment par des amendements[41]. Même si une grande partie d'entre eux sont rejetés, leur fonction étant moins de changer la loi que d'attester du volontarisme de l'élu, il y a là un mécanisme de production des points de vue sur les politiques publiques indépendant du jeu politique orienté vers les médias. Un mécanisme similaire peut être à l'œuvre dans certaines commissions d'enquête. Olivier Nay met ainsi en évidence comment sont relayés des points de vue ancrés, à la fois territorialement et thématiquement, sur les problèmes posés par des crises comme celles de la « vache folle » :

> *« C'est dans les commissions d'enquête que leur implication comme porte-parole du territoire est sans doute la plus forte. Beaucoup d'entre elles sont mises en place à l'issue de situations de crise ayant affecté une ou plusieurs régions. Leurs membres sont désignés avant tout sur des critères de proximité avec les questions abordées : les commissions enquêtant sur la sécurité des transports maritimes (2000), sur la lutte contre l'encéphalopathie spongiforme bovine (2001) ou sur les causes et les conséquences des intempéries (2002) ont été principalement animées par les représentants des régions les plus sinistrées. Ceux-ci se sont naturellement impliqués pour "publiciser" des questions touchant directement leur territoire et jouer ainsi pleinement leur rôle de porte-parole du sol. »*[42]

Marc Abélès évoque, dans son ethnographie de l'Assemblée nationale, la façon dont le « terrain » (*i.e.* les multiples transactions qui prennent place dans la circonscription) peuvent générer des points de vue plus spécifiques sur un problème d'action publique, c'est-à-dire un point de vue qui saisit ce problème au prisme de ses répercussions ordinaires sur un public large, plutôt qu'au prisme de l'enjeu qu'il représente dans le champ politique, et dans le jeu politique orienté vers les médias :

> *« On voit que le rapport au terrain, cette dimension de la représentation politique souvent caricaturée, apparaît comme un élément essentiel de la politique, si l'on se réfère à l'étymologie du terme. Le député s'y trouve mêlé à la vie de la cité : sollicité par ses mandants, mais surtout en mesure de se faire l'écho, au niveau national, d'une vision beaucoup plus concrète de ce qui anime la société et de ce qui fait conflit en son sein. (…) Les élus sont les mandataires du*

---

[39] Patrick Le Lidec, « Les députés, leurs assistants et les usages du crédit collaborateurs », *op. cit.*, p. 153.
[40] *Ibid.*, p. 162.
[41] « Les membres des équipes parlementaires situées en circonscription s'efforceront de transmettre les doléances à l'assistant parisien, lequel aura la charge de les traduire en proposition d'amendement. » *Ibid.*, p. 163.
[42] Olivier Nay, « La politique des bons offices », *op. cit.*, p. 208.

"concret". Lorsque, du vendredi au mardi, ils arpentent le territoire de leur circonscription, ils jouent un rôle irremplaçable d'écoute. (…) La fonction même de député va à l'encontre du centralisme qui est au cœur de la culture politique française. La députation est dans son essence une bizarrerie : ces gens siègent au centre, ils produisent des lois qui s'appliquent à tous. Et pourtant ils ne cessent d'en référer à des situations particulières, ils se font l'écho de difficultés qui concernent certains groupes. »[43]

Plus que la collection de points de vue individuels recueillis en circonscription, **ce sont surtout les attentes de groupes sociaux ou professionnels constitués qui peuvent fonctionner comme un contrepoint efficace aux logiques du jeu politique orienté vers les médias.** Les représentations des problèmes publics, la définition des options de politiques publiques et la force des intérêts que ces groupes peuvent faire valoir auprès des parlementaires, par divers canaux locaux (courriers, rencontres en circonscription…)[44] ou centraux (auditions lors de commissions d'enquête ou lors de la préparation d'un rapport sur un texte de loi…), peuvent nourrir les prises de position parlementaires qui font les politiques publiques. Or, on peut faire l'hypothèse que les conditions sociales des « *processus conjoints de construction du groupe et de l'intérêt* »[45] sont au principe d'un rapport relativement spécifique, autonome, au problème public. En raison notamment de la structuration (mobilisation, organisation et représentation) du collectif autour du problème ou de l'expertise dont ils peuvent disposer, les groupes d'intérêt promeuvent un point de vue du problème public plus proche des propriétés « intrinsèques » de celui-ci et donc plus résistant à son instrumentalisation pour des stratégies de distinction selon les règles du jeu politique orienté vers les médias. Adossés à un pouvoir de sanction (positive ou négative) sur les parlementaires, qui réside dans l'apport ou le retrait de diverses formes de soutien (financier, symbolique, institutionnel…) à leur entreprise politique, ils sont en mesure d'exercer une censure des prises de position des députés ou sénateurs tendant vers l'autonomie dans les opérations constitutives de l'action publique. La capacité des groupes d'intérêt à imposer une vision autonome des politiques publiques sur lesquelles les parlementaires interviennent doit cependant être nuancée : leur point de vue spécifique n'est relayé dans les assemblées

---

[43] Marc Abélès, *Un ethnologue à l'Assemblée*, *op. cit.*, p. 21.

[44] La dépendance à la mobilisation de ces intérêts collectifs est, si l'on en croit Olivier Nay, largement liée à l'ancrage territorial des élus : « c'est au niveau du territoire que s'exprimerait avec le plus d'intensité le jeu de la dépendance, non seulement parce que c'est là que les élus sont le plus sollicités concrètement par les électeurs (notamment les demandes individualisées de services), mais aussi parce que les médias et surtout les groupes d'intérêt (associations, groupes de citoyens, ONG, lobbies, syndicats...) n'ont jamais autant d'influence que lorsqu'ils interviennent au niveau de la circonscription, là où les élus tirent les ressources les plus durables pour se maintenir au pouvoir (réseaux de clientèle, fidélités partisanes, soutiens financiers, liens avec la presse, etc.) » Olivier Nay, « La politique des bons offices », *op. cit.*, p. 201.

[45] Hélène Michel, « Les groupes d'intérêt », *in* Antonin Cohen, Bernard Lacroix et Philippe Riutort, *Nouveau manuel de science politique*, Paris : La Découverte (Manuels), p. 257.

que de façon réfractée par les logiques sociales du jeu politique qui prévaut dans ces institutions[46]. **En fait, c'est sans doute la tension entre ces deux systèmes de sanctions qui fonde l'autonomie (très) relative avec laquelle les parlementaires se saisissent des problèmes publics[47] : si, d'un côté, l'institutionnalisation de la dépendance du député aux demandes locales garantit qu'une certaine vision « concrète » des problèmes publics ne soit jamais totalement absente des pratiques d'assemblée, d'un autre côté, la prégnance de la discipline partisane nationalise les comportements, incite à monter en généralité et empêche les élus d'être de purs « *caseworkers* »**[48]. Comme le dit Olivier Nay, « *c'est principalement le parti, lorsque celui-ci est bien structuré, qui constituerait le contrepoids "national" au lien indéfectible entre l'élu et le territoire* »[49].

Au-delà de ces formes de sanctions, propres à la configuration dans laquelle sont pris députés et sénateurs, **la prise de distance avec les catégories du jeu politique orienté vers les médias est aussi favorisée par la spécialisation du jeu politique parlementaire.** La lutte politique dans l'institution parlementaire obéit à des règles très spécifiques, qui concourent à une transfiguration des problèmes publics traités, si ce n'est dans une logique véritablement autonome, au moins nettement distincte de leur construction selon les schèmes du jeu politique orienté vers les médias. Ces règles sont à la fois symboliques, comme le protocole, dont Marc Abélès a montré toute l'importance[50], ou l'architecture et la mise en scène, qui concourent à la mise à distance du monde profane, et sociales : la compétition parlementaire prend des formes propres en raison des habitudes, des codes d'interactions, des hiérarchies, des regroupements plus ou moins formels, du mode de fonctionnement des espaces de confrontation publique (séances plénières) ou de négociation plus feutrés (commissions, groupes de travail, « salons » et « couloirs »). Pierre Lascoumes a bien montré comment les normes institutionnelles des assemblées génèrent des opportunités de compétition (en ouvrant des possibilités de prises de position distinctives) et fonctionnent comme des

---

[46] Frédéric Pierru dit bien, par exemple, comment les règles d'un jeu politique présidentialisé produisent un relâchement des liens entre les députés proches du milieu médical et leur profession d'origine. « Si les pressions qu'ont exercées les porte-parole professionnels sur les parlementaires ont pu être efficaces quand le Parlement était au cœur des institutions républicaines et les élus (médecins) étaient relativement libres de leur vote, comme sous les IIIe et IVe Républiques, elles se sont amoindries avec le parlementarisme rationalisé de la Ve République, la professionnalisation du métier politique, la bipolarisation de la vie politique et la discipline partisane qu'elle implique. De nos jours, les parlementaires sont d'abord des professionnels de la politique engagés dans une activité de plus en plus collective (partis) et encadrée par des règles du jeu officielles et officieuses spécifiques. » Frédéric Pierru, « Un mythe bien fondé : le lobby des professions de santé à l'Assemblée nationale », *Sève* 2007/1, n° 14, p. 75.

[47] Cette opposition renvoie à la tension entre les figures du parlementaire *agent*, agissant comme mandataire d'intérêts locaux, et du parlementaire *trustee*, agissant de façon autonome, au nom de sa compétence propre.

[48] Patrick Le Lidec, « Les députés, leurs assistants et les usages du crédit collaborateurs », *op. cit.*, p. 166.

[49] Olivier Nay, « Le travail politique à l'assemblée », *op. cit.*, p. 547.

[50] Marc Abélès, *Un ethnologue à l'Assemblée*, *op. cit.*, p. 211.

« *contraintes de régulation* »[51] qui encadrent les confrontations et incitent aux ajustements entre agents concurrents afin de parvenir à un compromis. Ces règles de la compétition parlementaire sont (relativement) spécifiques dans la mesure où elles sont largement tournées vers l'entre-soi des députés ou des sénateurs. La société des parlementaires fonctionne encore en partie sur le mode du « gouvernement des pairs » qui prévalait sous la IVe République : « *les parlementaires agissent sous le regard et le contrôle de leurs partenaires-concurrents* »[52]. Les concurrences obéissent à des critères propres à cette communauté. Les pratiques d'assemblée sont en partie guidées par l'objectif d'accumulation de ce capital symbolique qu'est la reconnaissance des pairs. Or **la définition de cette excellence parlementaire renvoie à deux grandeurs principales : la technicité juridique d'une part, et la justesse des positions défendues par rapport aux problèmes traités d'autre part.** La qualité du travail des parlementaires est ainsi évaluée, d'abord, à l'aune de la cohérence du système juridique qui ressort de leurs délibérations. Marc Abélès observe que « *la dispute parlementaire se fonde sur la capacité à analyser, disséquer des textes. Tous les projets ou propositions de loi s'inscrivent eux-mêmes dans une longue lignée de travaux législatifs. (…) La discussion parlementaire implique de se concentrer en permanence sur les textes de loi existants et sur la possibilité de les transformer sans pour autant briser leur cohérence.* »[53] La spécialisation de la contribution des parlementaires aux politiques publiques tient ainsi au fait qu'elle repose sur une connaissance approfondie du droit. Elle se fonde aussi sur l'importance accordée à la précision sémantique et conceptuelle pour traduire en droit la réalité sociale du problème public[54]. « *Qu'est-ce qu'un bon texte de loi ? On répondra que c'est un texte qui aborde, avec systématicité, rigueur et cohérence, tous les problèmes posés par la matière sur laquelle on légifère* »[55]. Cette quête de l'ajustement des mesures incluses dans la loi aux propriétés du problème est instituée dans la division du travail au sein des assemblées : la spécialisation thématique y est un principe décisif. La participation aux commissions se fait, pour la grande majorité des députés et sénateurs « de base » en fonction de la compétence professionnelle ou acquise au

---

[51] Pierre Lascoumes, « Les compromis parlementaires, combinaisons de surpolitisation et de sous-politisation. L'adoption des lois de réforme du code pénal (décembre 1992) et de création du Pacs (novembre 1999) », *Revue française de science politique*, 2009, 59 (3), p. 456.

[52] Daniel Gaxie, « Les structures politiques des institutions. L'exemple de la Quatrième République », *Politix*, n° 20, 1992, p. 90.

[53] Marc Abélès, *Un ethnologue à l'Assemblée*, *op. cit.*, p. 112.

[54] « Le simple choix des mots a un caractère injonctif. En s'inscrivant dans la loi, les notions et les mots qui les désignent déterminent désormais un cadre normatif précis. Lorsqu'on a affaire à une situation inédite, les choix sémantiques sont plus difficiles à fixer. Même la consultation d'une juridiction comme le Conseil d'État ne garantit pas la cohérence infaillible du texte. » *Ibid.*, p. 156.

[55] *Ibid.*, p. 156.

sein de son parti[56] ; la discussion des problèmes sociaux tend à prendre en compte leurs propriétés spécifiques, par exemple en recourant à l'audition d'agents spécialisés (représentants des groupes d'intérêt, techniciens ministère…).

Prises dans un système complexe d'interdépendances (avec les pairs et des publics plus ou moins spécialisés), et encadrées par des règles spécifiques très institutionnalisées, les pratiques d'assemblées relatives aux politiques publiques bénéficient d'un fort degré d'autonomie par rapport au jeu politique orienté vers les médias. Les profits que les parlementaires peuvent espérer retirer d'une médiatisation semblent très hypothétiques. Ainsi, la notoriété médiatique n'est guère déterminante dans la carrière politique de la plupart des parlementaires. L'accès aux médias n'est pas une activité aussi centrale pour les parlementaires que pour les ministres. On peut trouver un indicateur (imparfait) du faible investissement que représentent les stratégies d'accès aux médias pour les députés et sénateurs dans la distribution de la « présence » des parlementaires dans les articles que *Le Monde* a consacré à leurs interventions à propos de la « vache folle ».

[56] Annie Collovald et Brigitte Gaïti, « Discours sous surveillances : le social à l'Assemblée », *in* Daniel Gaxie (dir.), *Le « social » transfiguré. Sur la représentation politique des préoccupations « sociales »*, Paris : PUF (Curapp), 1990, p. 36.

Tableau 5.3. Distribution des parlementaires en fonction du nombre de prises de position relatives à l'ESB relayées par *Le Monde*

Parlementaires cités	Nombre d'occurrences	Parlementaires cités	Nombre d'occurrences
Jean-François Mattéi	17	Philippe Douste-Blazy	1
Evelyne Guilhem	11	Roland du Luart	1
Claude Huriet	4	Nicolas Dupont-Aignan	1
Jean Auclair	3	André Fanton	1
Christian Jacob	3	Raymond Forni	1
Charles Josselin	3	Jean-Pierre Fourcade	1
André Aschieri	2	Hervé Gaymard	1
René Beaumont	2	Jean Glavany	1
Jean Bizet	2	Gérard Hamel	1
Alain Calmat	2	Patrick Hoguet	1
Charles Descours	2	Lionel Jospin	1
Laurent Fabius	2	Marc Le Fur	1
François Hollande	2	Louis Le Pensec	1
Jean-Yves Le Déaut	2	Pierre Lelouche	1
Alain Le Vern	2	Félix Leyzour	1
Michel Péricard	2	Arsène Lux	1
Ségolène Royal	2	Noël Mamère	1
Philippe Séguin	2	Hervé Mariton	1
Rémy Auchedé	1	Pierre Mazeaud	1
Jean-Marc Ayrault	1	Louis Mermaz	1
Bernard Barraux	1	René Monory	1
Claude Bartolone	1	Henri Nallet	1
Alain Bocquet	1	Michel Pajon	1
Didier Boulaud	1	Christian Poncelet	1
Dominique Braye	1	Roger-Gérard Schwartzenberg	1
Philippe Briand	1	Raymond Soucaret	1
Nicole Catala	1	Michel Vergnier	1
Michel Charasse	1	Serge Vinçon	1
Daniel Chevallier	1	Dominique Voynet	1
Jean-François Copé	1	Philippe Douste-Blazy	1
Bernard de Froment	1	Roland du Luart	1
Gilles de Robien	1	Nicolas Dupont-Aignan	1
Jean-Louis Debré	1	André Fanton	1
Gérard Dériot	1		

Si un grand nombre de parlementaires est cité dans *Le Monde*, à propos de l'ESB, seuls quelques uns y apparaissent fréquemment[57]. Il semble que pour la plupart d'entre eux, l'accès aux médias est une pratique relativement rare. Loin d'occuper significativement ces élus, la médiatisation n'apparaît pas comme un facteur déterminant de leurs pratiques d'assemblée. D'autres façons de penser les problèmes publics les inspirent davantage. La relative rareté de la prise en compte des schèmes journalistiques dans les prises de position

[57] Cet indicateur est à considérer avec précaution : la construction du corpus sur une base thématique minimise la présence des parlementaires les plus généralistes, souvent les plus dotés en capital politique, qui, s'ils interviennent peu sur un sujet particulier (ici, l'ESB), se saisissent de nombreux dossiers pour accéder aux médias.

parlementaires est confirmée par Aeron Davis, dans son étude qualitative sur le rapport des députés britanniques aux médias :

> *« Bien que de nombreux députés citent les médias d'information comme une source d'information importante pour leur travail, ces derniers ne sont pas considérés comme une source d'information pour des enjeux de politiques publiques spécifiques. Ils sont une des sources d'information les moins citées par les anciens ministres. Ces derniers citent les fonctionnaires, leurs réseaux personnels et les groupes d'intérêts bien avant les médias d'information. Pour les députés de base, les médias sont cités au quatrième rang des sources d'information ; les électeurs, les groupes d'intérêts et les directives des partis politiques sont plus fréquemment mentionnés. L'impression générale est que, pour la plupart des agents politiques, les médias d'information ne sont rien de plus qu'une source d'information générale et basique sur les enjeux de politiques publiques et de législation »*[58].

L'anticipation de la réception « médiatique » des prises de position parlementaires ne semble donc pas être la règle.

Les sanctions autonomes (discipline de parti, attentes des groupes d'intérêt ou d'agents mobilisés dans la circonscription ainsi que le jugement des pairs selon des critères d'excellence spécifiques à l'institution parlementaire) sont d'autant plus fréquemment prises en compte par la plupart des agents politiques du législatif qu'elles semblent moins hypothétiques que la sanction « médiatique », qui, elle, apparaît assez éloignée des députés ou des sénateurs peu soumis à l'exposition dans les médias. L'acquisition des ressources dépendantes de ces sanctions autonomes sont davantage valorisée que l'accumulation de celles liées à la médiatisation car elles paraissent plus déterminantes pour leur carrière politique[59]. Les règles du jeu politique orienté vers les médias apparaissent moins structurantes pour leurs pratiques et notamment pour leur contribution à l'action publique.

---

[58] Aeron Davis, « Investigating Journalist Influences on Political Issue Agendas at Westminster », *Political Communication*, Volume 24, Issue 2 April 2007, p. 187.

[59] Olivier Nay rappelle que la carrière politique des parlementaires se fait avant tout par la valorisation de ressources acquises dans la participation au jeu spécifique de l'assemblée, c'est-à-dire en faisant « valoir leurs qualités individuelles auprès de leurs pairs (aptitude à prendre la parole en public, capacité à s'impliquer dans une équipe de travail, disposition à jouer les intermédiaires auprès d'organisations associatives ou syndicales, etc.) » ainsi qu'en faisant « valoir leur loyauté envers le parti en jouant le jeu de la discipline et en rendant un certain nombre de services (participation aux travaux du groupe parlementaire et des commissions), ce qui leur permet d'accroître leur chance d'être à nouveau investis aux élections suivantes, voire de s'élever dans la hiérarchie du parti. » Olivier Nay, « Le travail politique à l'assemblée », *op. cit.*, p. 539.

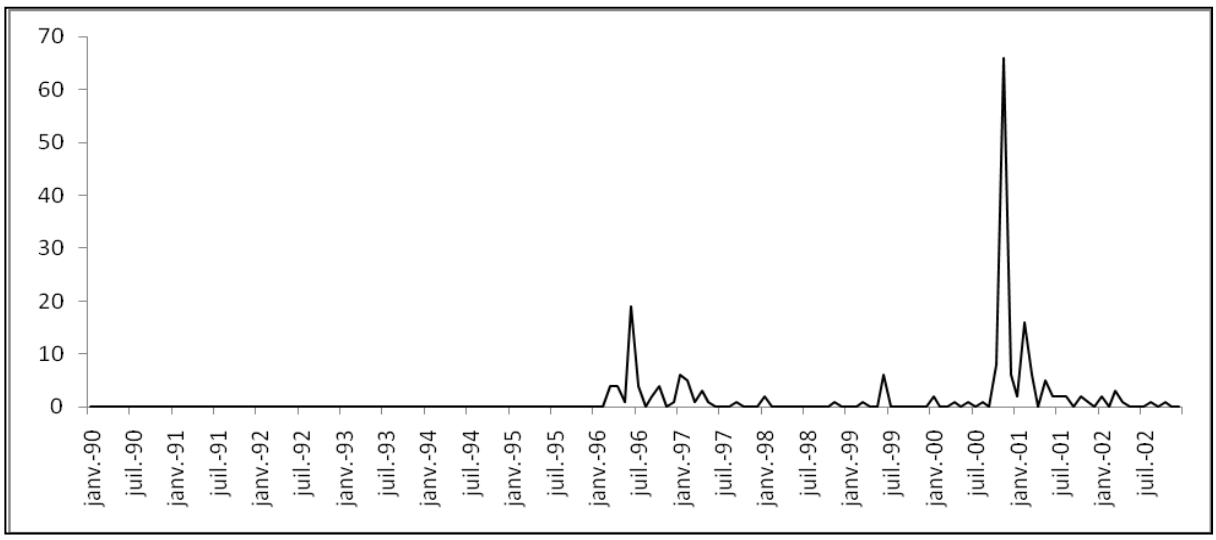
§2. Les variations de l'investissement des parlementaires dans le jeu politique orienté vers les médias

L'investissement relativement faible des parlementaires dans le jeu politique orienté vers les médias dépend d'abord, on l'a vu de quelques facteurs structurels : faible intérêt des journalistes pour les parlementaires, institutionnalisation de la communication parlementaire peu tournée vers les médias et surtout puissance d'autres systèmes de sanction plus autonomes de leurs prises de position. Les règles sociales de leur carrière politique sont telles que les agents politiques du législatif (et le travail parlementaire) sont relativement autonomes du jeu et des enjeux « médiatiques ». Mais cette analyse trop générale est susceptible de variations. **L'investissement des parlementaires dans le jeu politique orienté vers les médias est inégal selon les périodes et selon les parlementaires eux-mêmes.** C'est donc aux conditions conjoncturelles et individuelles de la dépendance variable des pratiques d'assemblée aux règles de la configuration politique orientée vers les médias qu'est consacré ce second paragraphe. Les propriétés conjoncturelles qui doivent ici être prises en compte concernent à la fois la situation de la configuration d'agents autour du problème de l'ESB, c'est-à-dire la « mise en crise » déjà évoquée pour les agents de l'exécutif, mais aussi les contextes plus spécifiques aux activités parlementaires, et notamment l'opposition entre celles produites sur une « scène » et celles relevant des coulisses (A.). Les propriétés individuelles renvoient aux positions et aux dispositions des parlementaires qui les incitent à vouloir jouer ou non de la visibilité médiatique (B).

A. Les conditions conjoncturelles : les fluctuations entre scènes et coulisses

Deux types principaux de propriétés conjoncturelles semblent influencer l'usage de l'accès aux médias par les parlementaires. La première de ces propriétés est la temporalité propre au problème public qui est traité par les parlementaires. **Leur investissement dans le jeu politique orienté vers les médias semble en partie déterminé par la « mise en crise » du problème de l'ESB.** La distribution mensuelle des prises de position des parlementaires relayées par l'AFP montre clairement que leurs interventions « médiatiques » sont plus fréquentes lors des « crises » du printemps 1996, et surtout de l'automne 2000.

Graphique 5.1. Nombre mensuel de prises de position parlementaires relayées dans les dépêches AFP à propos de l'ESB



Les parlementaires sont d'autant plus enclins à prendre position sur la question de la « vache folle » que celle-ci est alors perçue comme une « crise ». Sans doute faut-il voir dans ces variations conjoncturelles un effet d'opportunité consistant à s'emparer d'un problème lorsqu'il est à l'agenda médiatique afin d'accroître ses chances d'être repris par la presse. Mais l'ampleur de l'accès parlementaire aux médias en novembre 2000 (66 dépêches AFP soit un tiers du total des dépêches consacrées aux parlementaires de 1990 à 2001) laisse voir combien celui-ci est indexé sur les stratégies des agents de l'exécutif. Une grande partie des prises de position médiatisées à cette période consistent à soutenir le Premier ministre et à critiquer le président de la République pour les parlementaires de la majorité, et l'inverse pour ceux de l'opposition[60]. Les prises de position reflètent alors la forte politisation du débat. La force de cette condition conjoncturelle – la dynamique propre au problème – sur l'investissement des parlementaires dans le jeu politique orienté vers les médias apparaît avec plus de clarté encore si l'on considère la déconnexion entre l'agenda journalistique et l'agenda parlementaire. Les principales activités des assemblées relatives à l'ESB ne correspondent en effet pas aux périodes de forte médiatisation des députés et sénateurs. Les travaux conduisant aux premiers rapports parlementaires se déroulent de fin juin 1996 à janvier 1997, pour l'Assemblée nationale, et de mai 1996 à janvier 1997 pour le Sénat. Si l'on observe un pic des prises de position parlementaires relayées par l'AFP concomitant à la création de ces missions d'information, peu de ces dépêches portent directement sur les travaux d'enquête. De même, la création des commissions d'enquête (21 novembre 2000 au Sénat, 13 décembre 2000 à l'Assemblée nationale) correspond à la période de plus forte

[60] Cela est particulièrement visible lors des échanges de la journée du 7 novembre 2000. Cf. encadré 1.10.

médiatisation des parlementaires à propos de l'ESB, mais le fond du travail parlementaire, c'est-à-dire les auditions, ne donne guère lieu à la publication de dépêches. Le constat est le même pour la discussion de la loi relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme, qui commence fin avril 1997 et s'étend surtout de septembre 1997 à juillet 1998. Il apparaît ainsi que **l'investissement des agents politiques du législatif dans le jeu politique orienté vers les médias est davantage lié aux dynamiques propres du problème de la « vache folle », et notamment de sa « mise en crise », qu'aux travaux des parlementaires consacrés à ce problème.** Il n'est alors pas fait un usage de ces travaux pour permettre un accès massif aux médias.

De façon complémentaire, **l'investissement des parlementaires dans le jeu politique orienté vers les médias, et notamment la prise en compte de ses règles, peut varier de façon conjoncturelle en fonction des situations d'énonciation.** Il est en effet courant d'observer des différences de comportement des députés et sénateurs selon qu'ils agissent sur scène ou en coulisses, pour reprendre la métaphore goffmanienne. Toutes les activités parlementaires ne sont pas également exposées à l'attention des journalistes, si bien que les règles du jeu politique orienté vers les médias n'y sont pas également prises en compte dans la réalisation des pratiques d'assemblée. S'appuyant sur la distinction entre politique visible et politique invisible[61], Olivier Costa et Éric Kerrouche expliquent les variations de comportement des parlementaires entre les séances de questions au gouvernement, diffusées à la télévision et souvent reprises dans les journaux, et le travail en commission auquel les journalistes n'assistent qu'exceptionnellement.

> *« La séance de plénière, forum de la politique visible, et les commissions, forums de la politique invisible, sont régies par deux logiques distinctes. Les règles de comportement individuel et celles de la confrontation politique y diffèrent, les relations entre la majorité et l'opposition étant beaucoup plus prononcées en séance plénière. Ceci tient à l'intégration par les députés de l'esprit de confrontation qui baigne toujours l'hémicycle, ainsi qu'à la prise en compte par les élus du caractère public des séances ; celui-ci est particulièrement sensible au cours de l'heure des questions au gouvernement, qui bénéficie d'une retransmission télévisée sur le réseau hertzien, et suscite immanquablement de violentes passes d'armes entre opposition et majorité. La politique visible se donne alors à voir et se met en scène, collectivement et individuellement. Le fonctionnement des commissions parlementaires, qui appartient à la politique invisible, se révèle beaucoup plus policé et moins clivé. »*[62]

Les auteurs précisent un peu plus loin comment cette inégale visibilité des activités parlementaires modifie les comportements des élus :

---

[61] George Tsebelis, « Nested Games: The Cohesion of French Electoral Coalitions », *British Journal of Political Science*, 18 (2), 1988, p. 145-170.

[62] Olivier Costa et Éric Kerrouche, *Qui sont les députés français ? Enquête sur des élites inconnues*, Paris : Presses de Sciences Po (Nouveaux débats), 2007, p. 152.

« Les députés sont sans cesse appelés à prendre en compte la dimension médiatique des débats et le regard que leurs électeurs sont susceptibles de porter sur les activités de l'Assemblée (…) La contrainte, qui est forte s'agissant des travaux en séance plénière, l'est beaucoup moins dans les commissions. Les députés qui prennent part à leurs travaux – et qui sont, par définition les plus impliqués dans le travail de fond de l'Assemblée – y cèdent plus volontiers au registre de l'expertise. »[63]

Les prises de position des députés et sénateurs sont en partie produites selon des principes différents, en fonction des situations. Si les journalistes sont ou non en mesure de les observer, les sanctions anticipées dans l'énonciation de ces prises de position ne sont pas les mêmes, et les modalités de leur censure et leur mise en forme varient. Lorsque les agents politiques du législatif agissent sous le regard des journalistes, leurs pratiques répondent à un objectif d'intensification de la conflictualité, entre majorité et opposition principalement, destinée à rendre compréhensibles et légitimes leurs prises de position selon des catégories profanes[64]. Les interventions sont produites dans une logique de montée en généralité : le problème à l'ordre du jour est saisi à l'aune des valeurs politiques cardinales, afin d'affirmer la marque de son camp et de se démarquer des concurrents. Dans ce type de situation, les pratiques d'assemblée tendent alors à s'éloigner des propriétés spécifiques du problème public. À l'inverse, lorsqu'elles se déroulent en coulisses, elles répondent davantage à une logique spécialisée. Le regard des pairs y est plus déterminant. Il pousse à la recherche de consensus, selon une logique autonome du travail parlementaire (technicité juriste et justesse des propositions techniques au regard du problème). Ce faisant, les pratiques parlementaires sont alors plus proches des propriétés du problème traité. Ces variations conjoncturelles des comportements d'assemblée, entre situations de scène et de coulisses, correspond approximativement à une partition des types d'activités parlementaires, selon que les journalistes y ont ou non accès. Virginie Le Torrec rappelle en effet que ces derniers ne peuvent accéder à toutes les salles de l'Assemblée nationale et qu'ils ne peuvent donc pas observer toutes les activités parlementaires, ce qui ne manque pas de peser sur le degré d'autonomie de celles-ci.

« Un dispositif, la division spatiale de l'enceinte parlementaire entre espaces visibles et espaces interdits, signifie l'écart entre journalistes et élus. Il objective le maintien d'une distance symbolique et participe de l'entretien d'une sorte de sacralité parlementaire, l'exclusion des journalistes d'une partie des enceintes parlementaires assurant le maintien d'une forme traditionnelle de publicité, c'est-à-dire comme délibération entre pairs. »[65]

---

[63] *Ibid.*, p. 159-160.

[64] Pour un observateur éloigné des règles spécifiques du travail parlementaire (la technicité juridique et recherche de la justesse des mesures, encouragée par le regard des pairs, au-delà des clivages partisans), l'excellence réside plutôt dans les efforts déployés pour défendre ses idées et son camp, c'est-à-dire dans le volontarisme politique.

[65] Virginie Le Torrec, « Aux frontières de la publicité parlementaire », *op. cit.*, p. 195.

Ainsi, au Palais Bourbon, les journalistes n'ont principalement accès qu'aux tribunes de presse et à la salle des Quatre Colonnes, le reste du bâtiment leur étant interdit. Seules les activités se déroulant dans l'hémicycle peuvent être soumises à l'exposition médiatique et donc faire l'objet d'une mise en forme destinée à favoriser leur réception par le champ journalistique[66]. Cela est surtout vrai pour la séance des questions au gouvernement. Le choix des questions et les formes mêmes de leur énonciation dépendent des règles du jeu politique orienté vers les médias. Cela peut également être le cas, au cours du processus législatif, de certaines séquences se déroulant en séance, notamment la discussion générale. Mais l'attention journalistique pour ces activités et leur usage politique orienté vers les médias sont plutôt l'exception que la règle. Ils ne concernent qu'un nombre minoritaire de lois et/ou qu'une séquence limitée de la production de celles-ci. La distinction entre scène et coulisses dépend moins de la localisation spatiale des activités et du droit des journalistes d'y assister, que de leur présence effective ou non, c'est-à-dire de la *newsworthiness* d'un débat particulier. La prégnance des règles du jeu politique orienté vers les médias lors de la discussion des lois en hémicycle varie selon d'autres facteurs exogènes. Enfin, les divers types d'enquêtes parlementaires peuvent susciter l'intérêt des journalistes et intégrer certaines façons de faire hétéronomes. Mais, ici encore, il n'y a rien de mécanique.

B. *Les conditions individuelles : les dispositions « médiatiques » et les intérêts d'une carrière politique nationale*

La propension des parlementaires à accéder aux médias pour y faire de la politique et donc à se soumettre à leurs sanctions et critères de censure, varie enfin selon les individus. **Les dispositions à s'investir (ou non) dans le jeu politique orienté vers les médias semblent liées à des différences de position dans le champ politique et surtout à des différences de trajectoire politique, qui forgent diverses façons d'endosser le rôle de parlementaire.** La distribution des députés et sénateurs en fonction du nombre de prises de position relatives à l'ESB relayées par l'AFP fournit un indicateur de leur inégal l'accès aux médias (tableau 5.4.)[67].

[66] Les sections 2 et 3 de ce chapitre reviendront en détails sur les formes « médiatiques » des diverses activités parlementaires.

[67] Ce comptage ne prend en compte que les prises de position faites au moment où les locuteurs étaient parlementaires. Il exclut en particulier celles faites en tant que ministres.

Tableau 5.4. Distribution des parlementaires en fonction du nombre de prises de position relatives à l'ESB relayées par l'AFP

Locuteur	Nombre de prises de position
JF. Mattéi	17
P. de Villiers	17
F. Hollande	10
F. Sauvadet	8
F. Bayrou	7
JM. Ayrault	7
P. Douste-Blazy	7
R. Hue	6
A. Madelin	5
M. Alliot-Marie	5
N. Mamère	5
R. Forni	5
J. Puech	4
JL. Debré	4

Cette distribution montre la polarisation de la couverture journalistique sur les agents fortement dotés en capital politique (responsables de parti, anciens ministres…), tandis que les parlementaires « de base » ont un accès aux médias beaucoup plus limité[68]. Cela tient en partie au fait que ces derniers ne correspondent pas aux catégories de l'intérêt journalistique. Marc Abélès le montre dans une saisissante description des interactions dans la salle des Quatre Colonnes où les journalistes attendent les députés à la sortie de l'hémicycle, pour recueillir leurs « réactions » :

> *« De temps à autre, le haut du panier est présent, et les anciens Premiers ministres, les dignitaires des deux camps, ne dédaignent pas glisser leur mot, telle une peau de banane destinée de préférence aux amis. Et puis il y a tous les autres : les Quatre Colonnes offrent à cet égard un spectacle cruel. La grande majorité des députés n'intéresse en effet aucun journaliste. Ils passent devant les caméras indifférentes ; ils guettent en vain le micro que pourrait leur tendre une radio, si périphérique soit-elle. Ils ralentissent le pas, ils arpentent les Quatre Colonnes : un tour, un autre tour, ne pas se presser, feindre l'indifférence… »*[69]

La description de Marc Abélès indique bien que **l'investissement dans le jeu politique orienté vers les médias ne concerne pas également tous les parlementaires, mais seulement quelques « ténors ».** La distribution de la propension à user de l'accès aux médias est en effet loin d'être aléatoire. L'analyse détaillée des propriétés sociales des parlementaires utilisant (relativement) abondamment les ressources de la communication médiatique

[68] Analysant les changements introduits par la couverture télévisée des activités parlementaires en Grande-Bretagne, Ralph Negrine parvient à ces constats concordants : les critères de la *newsworthiness* tendent à limiter le nombre de députés visibles dans les médias, au profit de seuls « leaders ». Ralph Negrine, « Parliaments and the Media », *op. cit.*, p. 342.

[69] Marc Abélès, *Un ethnologue à l'Assemblée*, *op. cit.*, p. 235.

permet d'en comprendre les ressorts. Il apparaît ainsi que, **même pour un problème plutôt technique, ce sont les généralistes qui apparaissent le plus souvent dans l'AFP sur la question de l'ESB.** Parmi les parlementaires recensés dans le tableau 5.4., seuls Jean-François Mattéi et François Sauvadet, peuvent être considérés comme des spécialistes du problème de l'ESB : le premier a été rapporteur de la mission d'information de l'Assemblée nationale « sur l'ensemble des problèmes posés par le développement de l'épidémie d'encéphalopathie spongiforme bovine » en 1997 et vice-président de la commission d'enquête de l'Assemblée « sur la transparence et la sécurité sanitaire de la filière alimentaire en France » en 2000, tandis que le second a été membre de la commission d'enquête de 2000 et surtout président de la commission d'enquête « sur le recours aux farines animales dans l'alimentation des animaux d'élevage, la lutte contre l'encéphalopathie spongiforme bovine et les enseignements de la crise en termes de pratiques agricoles et de santé publique » (Assemblée nationale, juin 2001). Si l'ancien ministre de l'Agriculture (mars 1993-mai 1995) Jean Puech peut aussi être considéré comme un spécialiste de ces questions, ce n'est pas le cas des autres parlementaires dont les prises de position sur l'ESB sont reprises par l'AFP. Rares sont les parlementaires spécialistes de l'ESB à s'investir dans le jeu politique orienté vers les médias. La liste des députés et sénateurs ayant participé de façon significative à des travaux[70] sur la « vache folle » (tableau 5.5.) ne recoupe qu'exceptionnellement celle des élus intervenant dans les médias.

[70] On retient les parlementaires ayant participé à au moins deux des enquêtes parlementaires, ou ayant tenu un rôle de premier plan (présidence, rapport, etc.) dans ces enquêtes ou dans la discussion de la loi « relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme ».

Tableau 5.5. Les parlementaires spécialisés sur la question de l'ESB

Députés	**Mission d'information 1997**	**Rapporteurs de la loi du 1er juillet 1998**	**Commission d'enquête 2000**	**Commission d'enquête 2001**
André Angot	Vice-président		Vice-président	Secrétaire
François Guillaume	Membre		Membre	Membre
Jean-François Mattei	Rapporteur		Secrétaire	
Daniel Chevallier		Com production	Rapporteur	
Alain Calmat		Com aff. culturelles	Membre	
Monique Denise			Vice-président	Secrétaire
François Sauvadet			Membre	Président
Patrice Carvalho			Membre	Vice-président
Jacques Le Nay	Secrétaire			Membre
Jean Auclair	Membre			Membre
Jean-Pierre Dupont	Membre			Membre
Claude Gatignol			Membre	Membre
Germain Gengenwin			Membre	Membre
Pierre Hellier	Membre			Membre
Patrick Lemasle			Membre	Membre
Roger Lestas	Membre			Membre
Joseph Parrenin			Membre	Membre
Jean-Luc Warsmann	Membre		Membre	
Evelyne Guilhem	Présidente			
Félix Leyzour			Président	
Hervé Mariton	Vice-président			
Alain Le Vern	Vice-président			
Jacques Rebillard				Vice-président
Michel Vergnier				Rapporteur
Rémy Auchedé	Secrétaire			
Pierre Carassus			Secrétaire	
Ségolène Royal	Secrétaire			
Sénateurs	**Mission d'information 1997**	**Rapporteurs de la loi du 1er juillet 1998**	**Proposition loi du 1er juillet 1998**	**Commission d'enquête 2001**
Claude Huriet	Rapporteur	Com affaires sociales	Signataire	
Jacques Bimbenet	Membre		Signataire	Membre
Paul Blanc	Membre		Signataire	Membre
Charles Descours	Président		Signataire	
Gérard César		Com affaires éco		Membre
Annick Bocandé	Membre		Signataire	
Louis Boyer	Membre		Signataire	
Dominique Leclerc	Membre		Signataire	
Bernard Seillier	Membre		Signataire	
Gérard Deriot				Président
Jean Bizet				Rapporteur
Maurice Blin			Signataire	
Guy Cabanel			Signataire	
J.-Pierre Fourcade			Signataire	
Henri de Raincourt			Signataire	
Josselin de Rohan			Signataire	

Il n'est donc pas possible de considérer la société parlementaire comme un ensemble homogène. Il est plus heuristique de la penser comme un espace structuré autour de deux pôles que sont les deux figures idéal-typiques décrites par Timothy Cook. Dans son étude sur l'usage des médias par les membres du Congrès américain, il introduit une « *distinction*

entre les "chevaux de trait" [work horses] *et les "chevaux de concours"* [show horses] *– les deux types supposés de membres du Congrès, ceux laborieusement orientés vers la fabrique législative et ceux davantage concernés par l'auto-promotion et, de nos jours, l'attention des médias* »[71]. Les dispositions portent à investir le rôle de parlementaire selon des modalités différentes, soit en insistant sur les enjeux spécifiquement parlementaires (*i.e.* la production de la loi, le contrôle de l'exécutif, le travail en circonscription), soit sur les enjeux de compétition propre au sous-champ politique national, où les activités orientées vers les médias tiennent une place importante. Cette antinomie ne doit pas être exagérée[72], mais **il est pertinent de penser le rapport au rôle de parlementaire comme un *continuum* de situations borné par deux pôles : d'un côté des élus essentiellement investis dans le jeu politique national, faisant un usage important de l'accès aux médias nationaux, et, d'un autre côté, des élus très dominés dans ce jeu qui investissent davantage dans l'ancrage territorial et la spécialisation.** Éric Kerrouche et Olivier Costa décrivent ainsi l'espace parlementaire :

> *« Une centaine de députés seulement peuvent entretenir leur éligibilité à l'Assemblée nationale, en occupant des postes qui leur permettent d'obtenir des ressources pour leur circonscription, d'accéder aux médias, de prétendre à des responsabilités au sein de leur parti ou de conquérir un poste ministériel. Pour compenser cela, les élus de base peuvent se spécialiser et s'investir dans différents aspects du travail parlementaire, mais cette démarche n'est pas très gratifiante. (…) Les responsabilités étant attribuées en fonction de l'ancienneté et de la notoriété des élus, les nouveaux venus doivent souvent travailler sur des dossiers éloignés de leurs compétences ou sans rapport avec leur circonscription. Les députés de base sont, de ce fait, souvent conduits à compenser leur faible capacité à entretenir leur éligibilité à l'échelle nationale par un investissement plus fort dans la circonscription. »*[73]

Les différences de l'usage de cette ressource qu'est la visibilité médiatique dans l'endossement du rôle de parlementaire correspondent à des dispositions inégales à s'investir dans le jeu politique orienté vers les médias. Ces dispositions sont liées à des trajectoires politiques différentes. La liste des députés et sénateurs spécialisés sur la question de l'ESB (tableau 5.5.), et qui, malgré leur compétence sur le sujet n'interviennent guère dans les médias alors que ce problème intéresse fortement le champ journalistique, révèle un type

---

[71] Timothy E. Cook, « House Members as Newsmakers », *op. cit.*, p. 204.

[72] En particulier, la distance aux médias des parlementaires les plus spécialisés est à relativiser : tous les députés, même les moins médiatisés, ont une bonne connaissance du champ journalistique, de ses règles, de ses catégories de perception. Étudiant l'usage des médias par les parlementaires britanniques, Aeron Davis observe que « les hommes politiques, contrairement au public habituellement pris pour objet dans les recherches sur les effets des médias, ont une très bonne connaissance du journalisme, des journalistes, et de la production des informations. Un peu plus des quatre cinquièmes [des parlementaires] que nous avons interrogés ont suivi un véritable *media training* et/ou ont eu une expérience dans le journalisme ou les relations publiques. De nombreux interviewés ont parlé de la facilité de deviner les gros titres et les angles par lesquels les enjeux et les annonces vont être couvertes. » Aeron Davis, « Investigating Journalist Influences on Political Issue Agendas », *op. cit.*, p. 187.

[73] Olivier Costa et Éric Kerrouche, *Qui sont les députés français ?*, *op. cit.*, p. 115.

de trajectoire politique où l'usage de l'accès aux médias n'est pas une priorité. Ainsi, **les dispositions à s'investir dans les activités parlementaires les plus spécifiques – les pratiques législatives et de contrôle ainsi que celles favorisant l'ancrage en circonscription – sont largement liées à une trajectoire politique ascendante suivant les étapes du *cursus honorum* parlementaire organisé autour des mandats électifs locaux**[74]. Ces élus sont en général d'une origine sociale relativement modeste (par rapport à la population des parlementaires) : plusieurs d'entre eux sont agriculteurs (François Guillaume, Jacques Le Nay, Evelyne Guilhem, Gérard César), d'autres sont enseignants du primaire ou du secondaire (Félix Leyzour, Monique Denise), des employés (Jacques Bimbenet) ou de petits indépendants (Patrice Carvalho). Surtout, la carrière de ces parlementaires est structurée et vécue comme une progression conduisant de postes municipaux puis départementaux à un siège de député, voire à des responsabilités ministérielles. La position politique locale, faite de l'accumulation patiente de ressources (trophées institutionnels, capital social, etc.), est au principe de la trajectoire de ces parlementaires[75]. Dans cette logique, si la plupart des députés portent l'essentiel de leur attention et de leurs ressources sur un travail en circonscription destiné à favoriser leur réélection, c'est que « *l'enjeu de la progression dans la hiérarchie parlementaire est éclipsé par celui d'une réélection au caractère incertain et aux effets anxiogènes. Ceux-là sont à la fois moins dotés et peu incités à investir des ressources à Paris. La parole leur est en effet rarement accordée dans l'hémicycle et ils semblent aussi considérer (souvent faute de mieux) que leur carrière se joue davantage dans leur circonscription.* »[76] L'investissement des ressources, c'est-à-dire principalement les ressources humaines que constituent les assistants parlementaires et la ressource rare qu'est le temps disponible dans l'emploi du temps des députés ou des sénateurs, vise essentiellement à consolider la situation en circonscription[77]. Le travail à Paris, exigé par les règles de la division du travail parlementaire (participation aux commissions permanentes, à des commissions d'enquête, à des groupes d'études, aux débats en séance…), se traduit par une spécialisation sectorielle sur quelques questions techniques et secondaires, dont l'agriculture est un bon exemple. Cette spécialisation est souvent en lien avec la trajectoire de l'élu (profession exercée[78], spécificité économique de la

---

[74] Daniel Gaxie, *La démocratie représentative*, Paris : Montchrestien (Clefs), 2000, p. 77.

[75] Leur entrée en politique est liée à l'exercice de mandats locaux : Jacques Le Nay a été conseiller général en 1988 et maire en 1989, député en 1993 ; Paul Blanc a été maire de Prades et conseiller général des Pyrénées Orientales ; Gérard César a été maire de Rauzan et conseiller général de la Gironde ; Gérard Deriot a été maire de Cérilly et président du conseil général de l'Allier ; Jean Bizet a été maire du Teilleul et conseiller général de la Manche…

[76] Patrick Le Lidec, « Les députés, leurs assistants et les usages du crédit collaborateurs », *op. cit.*, p. 151.

[77] Leur carrière politique est marquée par une incertitude forte ; plusieurs de ces députés n'ont d'ailleurs pas été réélus : Monique Denise, Patrice Carvalho, Evelyne Guilhem, Félix Leyzour.

[78] Un grand nombre des parlementaires impliqués dans le problème de l'ESB sont vétérinaires (André Angot, Jean Bizet), professionnels de santé (Alain Calmat, Claude Huriet, Paul Blanc, Charles Descours, Gérard Deriot) ou agriculteurs (François Guillaume, Jacques Le Nay, Evelyne Guilhem, Gérard César).

circonscription[79], etc.). Elle est aussi le produit d'une exclusion des instances plus prestigieuses, traitant de problèmes plus généraux et « politiques » (commission des Lois, commission des Finances, commission des Affaires étrangères), réservées aux élus davantage dotés en capital politique[80]. Cette définition en actes du rôle de parlementaire correspond à une position intermédiaire dans une carrière politique : l'assise politique locale comme la reconnaissance des pairs au sein de l'Assemblée n'est pas encore acquise, comme c'est souvent le cas pour des élus exerçant leur premier mandat. Elle s'articule à un usage plutôt rare de l'accès aux médias nationaux. D'une part, ces parlementaires peu connus et spécialisés sur des questions techniques perçues comme secondaires intéressent peu les journalistes. D'autre part, une hypothétique notoriété médiatique est une ressource peu efficace au regard de l'enjeu que constitue l'ancrage politique en circonscription ; elle peut même être contre-productive si elle devient un point d'appui aux critiques des concurrents locaux (sur le registre de l'éloignement « parisien » de l'élu).

À l'inverse, une minorité de députés et de sénateurs sont prioritairement investis dans le jeu politique orienté vers les médias. Leur conception du rôle de parlementaire est davantage tournée vers des enjeux politiques centraux, c'est-à-dire vers la quête de postes nationaux (responsabilités parlementaires et partisanes de premier plan, et même responsabilité ministérielle), ce qui suppose notamment de faire un usage plus intensif de l'accès aux médias. Patrick Le Lidec décrit bien les dispositions attachées à ce type de trajectoires :

> *« Ces députés occupent ou anticipent sur l'occupation d'une position privilégiée dans l'espace parlementaire, se distinguent par la possession de ressources centrales (expérience dans un cabinet ministériel, exercice de responsabilités partisanes, proximité avec un homme politique de premier plan) et/ou par une compétence professionnelle rare et valorisable dans l'espace parlementaire. Moins préoccupés par leur réélection que par leur progression dans la hiérarchie interne et l'accès à des positions clés (par exemple un poste de rapporteur permettant d'acquérir une visibilité nécessaire à la satisfaction d'ambitions ministérielles), ou faisant le pari que l'obtention d'un poste prestigieux générera en retour des ressources qui profitent à la circonscription, ces députés se distinguent par une "répartition équilibrée" de leurs ressources en collaboration et par le recrutement d'assistants plus diplômés et plus spécialisés (experts, attachés de presse, etc.). »*[81]

---

[79] C'est notamment le cas des élus des territoires agricoles de Bretagne (André Angot, Félix Leyzour, Jean Bizet) ou du centre de la France (Jacques Bimbenet, Gérard Deriot).

[80] Ces parlementaires sont pour la quasi-totalité d'entre eux membres des commissions les plus techniques et les moins prestigieuses : Commission de la production et des échanges de l'Assemblée (André Angot, Monique Denise), Commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée (Alain Calmat), Commission des Affaires sociales du Sénat (Claude Huriet, Jacques Bimbenet, Charles Descours)…

[81] Patrick Le Lidec, « Les députés, leurs assistants et les usages du crédit collaborateurs », *op. cit.*, p. 150-151.

L'investissement des députés ou sénateurs dans le jeu politique orienté vers les médias correspond à plusieurs types de trajectoires, qui ont en commun une relative distance à la nécessité d'entretenir sa légitimité en circonscription.

La plupart des parlementaires les plus visibles dans les médias à propos de l'ESB ont une trajectoire ancrée dans le sous-champ politique national (cf. tableau 5.4.). Ce type de carrière caractérise les élites politiques actuelles[82]. Elle concerne des parlementaires qui sont souvent d'une origine sociale élevée : hauts fonctionnaires (Philippe de Villiers, François Hollande), avocats (Alain Madelin, Raymond Forni), universitaires (Michèle Alliot-Marie), magistrats (Jean-Louis Debré), etc. Leur trajectoire politique se fonde sur le passage par des écoles de pouvoir[83], qui consacre la détention de compétences politiques plus intellectuelles[84]. À l'inverse du *cursus honorum* commençant par des mandats locaux, l'entrée en politique se fait par un accès précoce aux instances du pouvoir politique central, mais dans une position secondaire : poste à responsabilité dans la haute administration[85], ou position de conseiller auprès d'un ministre ou d'un chef de parti politique[86]. L'arrivée à des postes électifs relativement élevés (et parisiens), en particulier celui de député (mais aussi parfois celui de ministre), précède l'élection à des postes locaux[87]. L'obtention d'un mandat de parlementaire

---

[82] Sur ce type de trajectoire, voir Brigitte Gaïti, « "La politique d'abord" : le chemin de la réussite ministérielle dans la France contemporaine », *in* Pierre Birnbaum (dir.), *Les élites socialistes au pouvoir*, Paris : PUF, 1985, p. 53-85.

[83] En particulier l'IEP de Paris (Philippe de Villiers, François Hollande, Jean-Louis Debré) et l'ENA (Philippe de Villiers, François Hollande), mais aussi HEC (François Hollande) ou l'ENM (Jean-Louis Debré)…

[84] Marc Abélès décrit le clivage, au sein de l'Assemblée, entre une « élite » d'énarques et de juristes et les « députés de base », ayant suivi d'autres types de formation. Marc Abélès, *Un ethnologue à l'Assemblée*, *op. cit.*, p. 29.

[85] Ainsi, certains sont membres des grands corps de l'État : administrateurs civils (Philippe de Villiers), Cour des comptes (François Hollande)…

[86] François Hollande a été directeur de cabinet de Max Gallo au porte-parolat du gouvernement, de 1983-84 (soit à 29 ans). François Bayrou a été chargé de mission au cabinet de Pierre Méhaignerie, au ministère de l'Agriculture, en 1979 (soit à 28 ans). Alain Madelin a été chargé de mission au cabinet de Claude Coulais au secrétariat d'État auprès du ministre de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat, en 1977-1978 (soit à 31 ans). Michèle Alliot-Marie a eu une longue carrière de conseillère, dès l'âge de 26 ans : conseillère technique au cabinet d'Edgar Faure (ministre des Affaires sociales, en 1972-1973), chargée de mission aux cabinets de Bernard Stasi (ministre des Départements et Territoires d'outre-mer, en 1973-1974, puis secrétaire d'État au Tourisme, en 1974), conseillère technique au cabinet de Jean-Pierre Soisson (secrétaire d'État aux Universités, entre 1974 et 1976), chef de cabinet d'Alice Saunier-Seïté (secrétaire d'État puis ministre des Universités, de 1976 à 1978). Jean Puech a été chargé de mission auprès de Marcel Cavaillé au secrétariat d'État aux Transports de 1974 à 1978 (soit à partir de 32 ans) puis secrétaire d'État au Logement (1978-1980). Jean-Louis Debré a été conseiller technique dès 29 ans auprès de Jacques Chirac (ministre de l'Agriculture en 1973-1974) puis il a été son chargé de mission à Matignon (1974-1976).

[87] Ainsi, Philippe de Villiers a été secrétaire d'État en 1986, avant de devenir, l'année suivante, député et conseillé général. François Hollande devient député de la Corrèze en 1988, puis il développe son ancrage territorial : conseiller général de Corrèze en 1992 (et à nouveau en 1998), conseiller municipal (1995-2001) puis maire (2001-2008) de Tulle, vice-président du conseil régional du Limousin (1998-2001). François Bayrou est élu député des Pyrénées-Atlantiques en 1986 puis prend, en 1992, la présidence du conseil général des Pyrénées-Atlantiques,

est rapide[88], signe – avec la détention de diplômes prestigieux et l'expérience précoce dans l'entourage de ministre – d'une carrière politique « brillante » et prometteuse. Elle est aussi durable ; l'investissement dans les enjeux nationaux est rendu possible par le fait que la réélection en perçue comme probable, la circonscription dans laquelle sont investis ces parlementaires étant très favorable[89]. L'ancrage territorial, fait de l'accumulation de mandats locaux (mairie, communauté urbaine, présidence de conseil général), permet de donner une assise à la carrière politique nationale, en réduisant les risques liés à une éventuelle perte du mandat de député. Il dépend alors de la conversion locale de ressources nationales, et notamment de la notoriété médiatique. Cette fraction du champ politique est concernée davantage par les jeux (joutes parlementaires, jeu politique orienté vers les médias, etc.) et les enjeux parisiens (progression dans les hiérarchies parlementaires[90] et partisanes[91], accès à des postes ministériels[92], etc.). Ce sont pour l'essentiel ces agents politiques qui tendent à faire usage de l'accès aux médias nationaux dans le cadre des luttes politiques, parce qu'il est une pratique indispensable de cette forme du jeu politique.

---

dont il est membre depuis 1982. Alain Madelin est élu député dès 1978, mais il ne devient conseiller régional qu'en 1986, vice-président du conseil régional en 1992, conseiller général en 1994 et maire de Redon en 1995. Si l'on excepte un poste secondaire (conseiller municipal de Ciboure, de 1983 à 1988), Michèle Alliot-Marie fait son entrée en politique en tant que députée des Pyrénées-Atlantiques (1986) ; elle est immédiatement nommée secrétaire d'État auprès du ministre de l'Éducation nationale, chargée de l'Enseignement (1986-88). Depuis, sa carrière est faite de l'occupation de postes ministériels, de plus en plus prestigieux (de secrétaire d'État à ministre d'État), entrecoupée par des retours à son mandat de députée, et articulée au cumul de poste locaux : conseillère municipale de Biarritz (1989-1991), maire (1995-2002) puis premier adjoint (depuis 2002) de Saint-Jean-de-Luz, ainsi que première vice-présidente (1994-2001) du conseil général des Pyrénées-Atlantiques. Député en 1986, Jean-Louis Debré devient conseiller municipal d'Évreux en 1989, conseiller général de l'Eure en 1992, conseiller municipal de Paris en 1995, vice-président du conseil général de l'Eure en 1998 et maire d'Évreux en 2001.

[88] L'âge du premier mandat de député est de 32 ans pour Alain Madelin et Raymond Forni, de 34 ans pour François Hollande, de 35 ans pour François Bayrou, de 38 ans Philippe de Villiers et Jean Puech, de 40 ans pour Michèle Alliot-Marie et de 42 ans Jean-Louis Debré.

[89] Philippe de Villiers et François Hollande sont par exemple réélus trois fois ; François Bayrou et Alain Madelin le sont cinq fois.

[90] Par exemple, Jean-Louis Debré a été vice-président (1990-1995) puis président du groupe RPR à l'Assemblée nationale (1997). Raymond Forni a ainsi été président de la commission des lois de l'Assemblée nationale ainsi que vice-président (1991-1993 et 1998-2000), puis président (2000-2002) de l'Assemblée nationale.

[91] François Hollande (1997-2008) et Michèle Alliot-Marie (1999-2002) ont respectivement été le principal dirigeant du PS et du RPR.

[92] Une grande partie des parlementaires les plus visibles dans les médias à propos de la « vache folle » ont occupé, avant ou après leur mandat de député ou de sénateur, des responsabilités gouvernementales. Philippe de Villiers a été secrétaire d'État auprès du ministre de la Culture et de la Communication (1986-1987) ; François Bayrou a été ministre de l'Éducation nationale (1995-1997) ; Alain Madelin a été ministre de l'Industrie, des PTT et du Tourisme (1986-88), puis ministre des Entreprises et du Développement économique (1993-1995) et même, brièvement, ministre de l'Économie et des Finances (1995). Jean Puech a été ministre de l'Agriculture et de la Pêche (1993-1995), et Jean-Louis Debré a été ministre de l'Intérieur (1995-1997). De même, Philippe Douste-Blazy et Michèle Alliot-Marie ont été plusieurs fois ministres.

Ce type de trajectoire forme des dispositions plus généralistes. Leur formation et leur expérience de l'exercice du pouvoir dans les instances politiques les plus centrales prédisposent ces parlementaires à penser les problèmes publics selon des schèmes plus abstraits et génériques, bien faits pour les jeux de concurrence partisane[93]. Ces élus sont d'ailleurs les plus fortement dotés en capital politique spécifique (responsabilités partisanes, responsabilités parlementaires…). Ces dispositions sont proches de celles requises pour « bien passer » dans les médias. **En cela, il y a une forme d'ajustement au jeu politique national, tant celui-ci requiert actuellement l'usage des outils de la communication médiatique**. **Une variante de ce type de trajectoire politique est celle, descendante, d'anciens ministres**[94]. Leur position dans le jeu politique central est confortée par leur passage au gouvernement. Les prises de position médiatiques sont alors l'une des principales modalités de leur prise de rôle de parlementaires. Aeron Davis observe parmi les parlementaires britanniques la même correspondance entre l'investissement dans le jeu politique orienté vers les médias et la position d'ancien ministre :

> *« Les anciens ministres et les responsables du* shadow cabinet *expliquent que les discussions sur les politiques publiques sont fréquemment liées à l'enjeu que constitue la façon dont ces politiques seront vues dans les médias. Pour la plupart d'entre eux, en fait, cela confine à "l'obsession" pour les médias. Presque chaque enquêté qui a servi dans un gouvernement ou un* shadow cabinet *depuis la fin des années 1980 s'exprime en ces termes. »*[95]

Un ministre qui redevient député dispose des mêmes moyens humains et financiers que tout député. Mais sa trajectoire même lui confère quelques ressources décisives pour accéder aux médias. L'expérience ministérielle a permis l'accumulation de capital social, notamment la constitution d'un réseau permettant d'entretenir une expertise sur le secteur dont il a eu la charge et de se positionner comme un spécialiste des questions qui en ressortissent, mais aussi une bonne connaissance du milieu journalistique. Elle a aussi doté les anciens ministres de cette forme de capital symbolique qu'est le capital médiatique : les journalistes ont tendance à s'intéresser davantage aux parlementaires qui ont été, du fait de leur poste ministériel, très présents dans les médias.

L'investissement dans le jeu politique orienté vers les médias s'explique, pour quelques députés, par un autre type de trajectoire, qui s'apparente davantage à une forme accélérée du *cursus honorum* qu'à la trajectoire débutée dans le sous-champ politique

---

[93] L'investissement de Philippe de Villiers sur la question de l'ESB est très nettement connecté à une question politique plus vaste, constitutive de sa marque politique : la critique de la construction européenne. Cet usage politique du problème de la « vache folle » apparaît dans le saisissant raccourci du titre de son ouvrage *Vous avez aimé les farines animales, vous adorerez l'euro* (2001).

[94] C'est le cas, notamment, de Philippe de Villiers.

[95] Aeron Davis, « Investigating Journalist Influences on Political Issue Agendas », *op. cit.*, p. 188.

national. C'est le cas par exemple de Jean-François Mattéi (encadré 5.1.), mais aussi de François Sauvadet ou de Philippe Douste-Blazy, dont la trajectoire diffère assez nettement de celle d'autres députés spécialisés sur la question de l'ESB. Ces députés s'investissent rapidement dans les enjeux parisiens : leur réélection n'est pas un enjeu obsessionnel, souvent parce qu'ils occupent un « fief », et ils disposent de ressources pour réussir dans les luttes d'assemblée. Ces parlementaires sont encouragés à s'investir dans le jeu politique national par une accumulation rapide de succès, c'est-à-dire par l'accès précoce à des positions de pouvoir (mandats locaux, responsabilités partisanes), mais aussi par une origine sociale qui prédispose à l'ambition et à la confiance dans sa légitimité[96]. Or, faire carrière à Paris, pour les quelques individus qui y sont disposés (et qui disposent des ressources nécessaires), suppose de s'investir dans le jeu politique orienté vers les médias (*i.e.* d'apparaître dans les médias et donc de se plier aux règles de fonctionnement du champ journalistique[97]). La spécialisation thématique[98], dans le cadre des activités parlementaires, est alors l'occasion d'apparaître dans les médias et d'y gagner, progressivement, une notoriété. Interrogés d'abord par des journalistes spécialisés, sur des questions de fond, dans les limites de leur domaine de spécialité, ils peuvent se distinguer d'autres parlementaires spécialistes des mêmes questions qui n'ont pas les ressources ou les dispositions pour s'investir dans le jeu politique orienté vers les médias. Ce capital médiatique ne fait pas à lui seul la carrière politique. Celle-ci repose avant tout sur une accumulation progressive de capital politique : accès à des postes de pouvoir au sein du parti ou de l'Assemblée… Comme le rappelle Marc Abélès, « *les notoriétés médiatiques sont fragiles, surtout si l'on ne dispose pas d'une position forte dans l'appareil politique*. »[99]

---

[96] Ainsi, François Sauvadet, devient à 36 ans, après une première carrière de journaliste, conseiller municipal (1989) puis maire (1995) ainsi que vice-président (1997) puis président du conseil général de Côte d'Or (2008). Cet investissement politique local s'articule à une carrière rapide dans le champ politique central : il est élu député en 1993 (et réélu en 1997, 2002 et 2007), désigné porte-parole de l'UDF en 2002 et élu président du groupe Nouveau Centre à l'Assemblée nationale en 2007. De même, après une carrière de professeur de médecine, Philippe Douste-Blazy devient à 37 ans maire de Lourdes (1989). La même année, il est élu au Parlement européen. Il devient conseiller régional trois ans plus tard et député l'année suivante (1993) mais il cède immédiatement son siège pour devenir ministre délégué à la Santé. Sa carrière se déroule alors, au gré des alternances entre un mandat de député et divers postes ministériels, toujours plus prestigieux.

[97] Sa formation et sa carrière de journaliste (au *Bien Public*) a sans doute été une ressource pour François Sauvadet.

[98] La spécialisation de François Sauvadet sur les questions agricoles au sein de l'Assemblée nationale est liée au fait que ces parents aient été agriculteurs et qu'il a lui-même beaucoup travaillé dans ce secteur en tant que chef de la rubrique agricole au *Bien Public* (1978-86).

[99] Marc Abélès, *Un ethnologue à l'Assemblée*, *op. cit.*, p. 237.

➢ **Encadré 5.1. Le destin contrasté des deux auteurs d'un rapport parlementaire sur l'ESB**

La comparaison des trajectoires politiques des deux principaux auteurs du rapport de la mission d'information de l'Assemblée nationale sur les problèmes posés par le développement de l'épidémie d'encéphalopathie spongiforme bovine (janvier 1997) révèle de façon exemplaire les investissements locaux ou nationaux (et leurs déterminants) qui peuvent être faits d'un même rôle de député.

Jean-François Mattei, qui a été rapporteur de cette mission, a usé de sa spécialisation sur les questions de santé, et notamment de sécurité alimentaire, pour s'investir dans le jeu politique orienté vers les médias, tandis qu'Evelyne Guilhem, qui en a été la présidente est restée à l'écart de ce sous-espace du champ politique. Cet usage politique différent de l'accès aux médias apparaît bien dans l'appropriation symbolique de ce rapport (couramment appelé « rapport Mattéi » dans les milieux politiques et journalistiques) par le premier et l'invisibilisation de la seconde. Plus généralement, la présence dans les médias de ces deux députés, à propos de la « vache folle », est très inégale (cf. tableaux 5.3. et 5.4.).

Jean-François Mattéi devient rapidement le parlementaire spécialisé sur l'ESB le plus « médiatique » car aussi le plus politique. Son usage relativement intensif de l'accès aux médias est lié à une carrière politique rapide, qui suit, de façon accélérée, les étapes du *cursus honorum* classique : entré tardivement en politique après une carrière de professeur de médecine, il est élu conseiller municipal d'opposition à Marseille en 1983 et conseiller général des Bouches-du-Rhône en 1985, puis il devient dès 1989 député du même département en succédant à Jean-Claude Gaudin (élu au Sénat). Sa carrière parlementaire se fait alors sur le mode de la spécialisation dans les questions médicales et les sciences de la vie (« sang contaminé », « vache folle », clonage, OGM, procréation médicalement assistée...). Elle lui permet de progresser dans la hiérarchie des postes parlementaires (il devient chef de son groupe politique – Démocratie Libérale – en 2000) puis d'accéder aux responsabilités gouvernementales, comme ministre de la Santé, de la famille et des personnes handicapées en 2002.

Une telle spécialisation dans les questions sanitaires, et surtout son usage dans le jeu politique orienté vers les médias, est rendue possible par quelques ressources dont Evelyne Guilhem est dépourvue. En particulier, il est investi dans une circonscription relativement sûre (il est réélu trois fois, en 1993, 1997 et 2002), ce qui lui laisse la possibilité de s'investir dans les activités politiques centrales. À l'inverse, Evelyne Guilhem était dans une situation beaucoup plus incertaine, comme le laisse penser le fait qu'elle a été battue à l'issue de son premier mandat en 1997.

La carrière politique nationale de Jean-François Mattéi a aussi bénéficié du soutien d'un leader important : Jean-Claude Gaudin[100]. Enfin, la différence de position sociale – Jean-François Mattéi est professeur de médecine[101] tandis qu'Evelyne Guilhem est exploitante

[100] Il admet ainsi : « Jean-Claude, je lui dois tout. Il m'a toujours aidé à progresser. » Sophie Huet, « Mattei, les combats d'un "humaniste libéral" », *Le Figaro*, 14 décembre 2001, p. 7

[101] Professeur de pédiatrie et de génétique médicale à la faculté de Marseille, directeur du département de génétique à l'hôpital de La Timone et membre de l'Académie nationale de médecine (depuis juin 2000).

agricole – est sans doute au principe d'une distribution inégale des compétences sociales et des dispositions (notamment de l'ambition…) requises pour s'investir dans le jeu politique orienté vers les médias.

Seule une petite fraction des parlementaires est donc réellement investie dans le jeu politique orienté vers les médias, et ce sont surtout les trajectoires politiques qui génèrent les dispositions à user de ces pratiques ou non. On voit ainsi, au passage, comment les enjeux proprement politiques prédisposent à user de ces pratiques « médiatiques », ou à l'inverse à investir d'autres jeux et enjeux : même si elles sont interdépendantes, ce sont ainsi plutôt les logiques du champ politique qui déterminent la visibilité médiatique, et non l'inverse[102]. Articulées à ces conditions individuelles, des conditions conjoncturelles (temporalité propre au problème public, temporalité relative aux situations de réalisation des pratiques parlementaires) peuvent favoriser l'emprise du journalisme sur les activités parlementaires. Mais, à ces variations près, les conditions structurelles puissantes, étudiées auparavant, tendent, en règle générale, à préserver les activités parlementaires des jeux et enjeux politiques orientés vers les médias.

En vertu de la superposition de ces conditions individuelles, conjoncturelles et structurelles, l'emprise du journalisme sur les activités parlementaires contributives aux politiques publiques n'est pas une règle générale. Il faut au contraire penser ce phénomène comme un *continuum* de pratiques (de l'autonomie à l'hétéronomie). Quelques-unes de ces activités peuvent, sous certaines conditions, se conformer aux règles de fonctionnement du champ journalistique. Les deux sections suivantes décrivent les formes « médiatiques » des activités parlementaires de contrôle et de production législative. Il apparaît que l'emprise du journalisme sur les activités parlementaires se réalise largement de façon indirecte, par la dépendance des parlementaires aux agents politiques de l'exécutif, beaucoup plus hétéronomes par rapport au champ journalistique. Les membres du gouvernement tendent en effet à contrôler (sous les conditions conjoncturelles énoncées plus haut) les pratiques parlementaires au profit de la communication de l'exécutif.

SECTION 2. L'EMPRISE DU JOURNALISME SUR LES ACTIVITÉS DE CONTRÔLE ET D'INFORMATION (DES DÉCISIONS POLITIQUES)

Cette section examine les formes que peuvent prendre les activités parlementaires de contrôle de la politique gouvernementale lorsque sont pris en compte les enjeux et les règles du jeu politique orienté vers les médias. Ces pratiques font bien partie de l'objet de

[102] On retrouve l'analyse anti « médiacratique » d'Éric Darras, « Le pouvoir "médiacratique" ? », *op. cit.*, p. 183-198.

la thèse – l'emprise du journalisme sur l'action publique – puisqu'elles participent du « *contrôle du Parlement sur les politiques publiques* »[103] : pesant sur l'action des ministres et de leurs administrations, elles peuvent être considérées comme une contribution aux politiques publiques. On s'intéresse donc ici plus particulièrement aux questions au gouvernement (§1) et aux diverses formes d'investigation parlementaire (§2) qui portent davantage sur le contenu de l'action publique[104]. Il s'agit donc de se demander, d'une part, comment la finalité d'accès aux médias travaille (par les mécanismes de censure ou de sanctions) ces activités de contrôle dans le sens d'un rapport hétéronome à la politique publique traitée, et, d'autre part, dans quelle mesure ces activités sont alors en mesure d'influencer la production des politiques publiques.

§1. Les questions d'actualité : un spectacle sans influence

Les questions au gouvernement permettent l'information des assemblées, condition du contrôle qu'elles exercent sur l'action publique. Si elles peuvent fonctionner comme un exercice très « médiatique » fondé sur un dispositif bien ajusté aux règles du jeu politique orienté vers les médias (A.), elles ne permettent guère toutefois d'infléchir l'action publique dans un sens hétéronome car elles ont peu d'influence sur les politiques publiques (B.).

A. La mise en forme « médiatique » des questions au gouvernement

Le dispositif des questions au gouvernement est la mise en œuvre du droit à l'information des députés et sénateurs. Il a d'abord pris la forme, depuis 1909, de questions écrites posées par un parlementaire à un ministre, et publiées au *Journal Officiel*. L'usage (massif[105]) des questions écrites permet aux parlementaires de remplir leur fonction d'intermédiaire entre leurs électeurs et l'administration. Les questions orales ont été introduites par la Constitution de 1958 (art. 48), une séance leur étant consacrée chaque semaine (le mardi matin à l'Assemblée). Elles sont organisées suivant une procédure très précise : elles sont inscrites à l'ordre du jour de l'Assemblée par la conférence des présidents, elles ne peuvent être suivies d'un vote, mais elles peuvent s'accompagner d'un débat (la réponse du ministre est alors commentée par les orateurs inscrits). Comme les questions

---

[103] Françoise Dreyfus et François d'Arcy, *Les institutions politiques et administratives de la France*, Paris : Économica, 1997 (5ème éd.), p. 129.

[104] L'engagement de la responsabilité collective du gouvernement sur un texte (art. 49-3), par la question de confiance (art. 49-1) ou par une motion de censure (art. 49-3) est laissé de côté. Plutôt rare, il n'a guère été employé à propos de la gestion politique de la « vache folle » : une motion de censure contre le gouvernement Juppé a été déposée par les députés socialistes en juin 1996 mais elle s'appuie davantage sur une critique générale de la politique du gouvernement que sur la seule question de l'ESB.

[105] Plus de 32.000 questions écrites ont été déposées en 2006 (contre 12.000 en 1994 et 3.700 en 1959).

écrites, elles portent surtout sur des enjeux d'intérêt locaux pour les parlementaires. Mais, à partir de 1974 à l'Assemblée nationale et 1982 au Sénat, la procédure des questions d'actualité a permis de réduire les questions orales. Le dispositif est moins formel : le temps de parole est plus court (5 minutes pour la question et la réponse[106]), les questions ne sont pas déposées au préalable (seule la liste des auteurs et des ministres interrogés est transmise au gouvernement une heure avant la séance).

C'est ce dernier dispositif – les questions d'actualité – qui est fortement déterminé par les règles du jeu politique orienté vers les médias. Il s'agit de la seule activité parlementaire à être systématiquement télévisée sur les chaînes hertziennes. Ainsi, les séances d'actualité de l'Assemblée nationale sont retransmises en direct le mardi et le mercredi[107], en début d'après-midi, depuis 1981, réunissant respectivement, à la fin des années 1990, 525.000 et 683.000 téléspectateurs[108]. Au-delà de la diffusion en direct, le dispositif favorise la reprise de quelques séquences dans les journaux télévisés. Timothy Cook note ainsi que la télédiffusion des débats facilite le travail des journalistes en rendant superflue la quête d'informations en dehors de la séance. Toute prise de position *newsworthy* d'un député peut être rapidement reprise au journal du soir[109]. Le système d'enregistrement des débats et leur mise à disposition (pour les journalistes) est systématisée dans les années 1990 pour favoriser la reprise des débats parlementaires par les télévisions[110]. Mais l'ajustement de l'exercice des questions d'actualité aux règles du champ journalistique ne se réduit pas aux facilités techniques pour les médias audiovisuels. Il rencontre aussi l'intérêt de la presse écrite. Nombreux sont les articles composés en partie des *soundbites* produits lors de ces séances. Ce court article du *Monde* donne bien à voir en quoi les échanges lors de la séance de questions au gouvernement peuvent constituer un matériau de choix pour les journalistes :

> "Je vous recommande la prudence : quand on veut grimper à l'arbre, il faut être sûr d'avoir une culotte propre !", a lancé Philippe Vasseur, ministre de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation, en direction des députés socialistes, mardi 11 juin, lors de la séance des questions au gouvernement. Le ministre a profité d'une question d'Arsène Lux (RPR, Meuse) pour faire la leçon aux socialistes à propos de la "vache folle". "Pour chaque cas d'encéphalite spongiforme, nous avons fait abattre la totalité du troupeau et incinérer la viande : ce n'était pas le cas du temps des socialistes ! Vous avez

[106] Pour les questions orales, l'orateur dispose à lui seul de 7 minutes.

[107] Au Sénat, la séance de questions d'actualité a lieu le jeudi, deux fois par mois.

[108] Marc Abélès, *Un ethnologue à l'Assemblée*, *op. cit.*, p. 232.

[109] Timothy E. Cook, « House Members as Newsmakers », *op. cit.*, p. 204.

[110] « C'est en 1992 qu'est mis en place un système d'enregistrement et de production audiovisuel autonome : l'Assemblée enregistre les débats en séance publique et, plus rarement, les auditions publiques de commissions au moyen de deux régies audiovisuelles : "Canal Assemblée" est né. Les images sont acheminées en direct à 5 chaînes de télévision hertziennes qui sont libres de les reprendre pour leurs émissions d'information. » Xavier Roques, « La communication à l'Assemblée nationale », Assemblée générale de l'association des secrétaires généraux des parlements francophones, septembre 2008, p. 6.

mis sur le marché de la viande provenant de ces troupeaux", a affirmé M. Vasseur, avant d'annoncer le prochain dépôt d'un projet de loi relatif à la sécurité et à l'hygiène des denrées alimentaires. Mercredi, sur RMC, Michel Charasse, sénateur (PS) du Puy-de-Dôme, a jugé "inouï qu'on essaie de faire croire aux Français que les gouvernements successifs n'ont pas fait leur devoir".

« Polémique entre M. Vasseur et les socialistes », *Le Monde*, 13 juin 1996, p. 6

La *newsworthiness* de cette activité tient d'abord au fait que, par définition, une grande part des questions posées s'inscrit dans la définition journalistique de l'actualité. Les problèmes figurant à l'agenda des ministères et/ou du champ journalistique y occupent une grande part, contrairement aux questions écrites et aux autres formes de questions au gouvernement qui laissent plus de place aux problèmes localisés en provenance des circonscriptions. **La *newsworthiness* est aussi liée à l'aspect spectaculaire des transactions politiques qui s'y déroulent.** Anticipant les critères de censure et de mise en forme aptes à favoriser le travail des journalistes, les formules sont frappantes[111], les échanges sont dramatisés. Les propos sont très politisés, rabattant des questions parfois très techniques sur des enjeux ajustés aux catégories journalistiques d'entendement du jeu politique (lutte de places, etc.). Jean Charon a bien analysé l'intérêt que les journalistes peuvent trouver dans ce type d'activité parlementaire :

> *« La période des questions est un moment privilégié pour la collecte des nouvelles. Le jeu simple des questions et des réponses se prête à merveille au compte rendu journalistique ; il permet de personnaliser les enjeux et de les présenter dans un schéma conflictuel élémentaire, le duel. (…) Le politicien doit défendre sa position avec vigueur et ostentation face aux accusations et aux questions critiques de l'opposition ; celle-ci cherche à faire trébucher le gouvernement en attaquant ses points faibles (les accusations et les contre-accusations font toujours de bonnes nouvelles politiques, surtout lorsqu'elles mettent en cause l'intégrité morale des élus) ; les questions s'inscrivent généralement dans le suivi d'un dossier qui figure déjà dans l'actualité ; le ton polémique des débats est propice à une dramatisation de la nouvelle ; c'est souvent le moment que privilégie le gouvernement pour annoncer, condensée en quelques formules lapidaires qui font les délices de la presse, sa position sur un sujet d'actualité. »*[112]

Au-delà des propriétés mêmes des échanges, **l'intérêt des journalistes pour les séances de questions au gouvernement tient aussi à l'opportunité qu'elles représentent de produire un sujet politique à faible coût.** À l'occasion de ces séances, tous les principaux agents du jeu politique (orienté vers les médias) sont présents à l'Assemblée et il est donc aisé d'y recueillir le témoignage de quelques ténors pour composer un reportage. Plus qu'à tout autre moment, ce sont les mardi et mercredi après-midis que « *le Palais-Bourbon demeure*

---

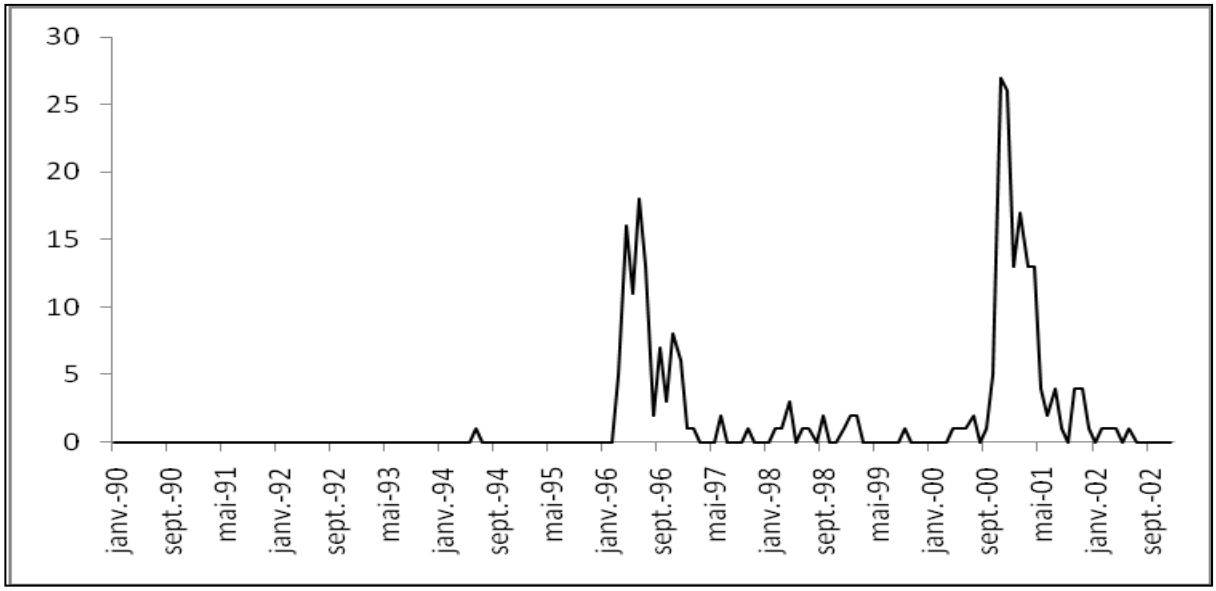
[111] Marc Abélès note ainsi que « l'expression politique a radicalement changé. Finis les longs discours, l'éloquence de tribune, désormais, ce qui compte, c'est l'interview, "au 20 heures" de préférence, et la petite phrase qui fait mouche. On se bat pour obtenir ces créneaux tant convoités. » Marc Abélès, *Un ethnologue à l'Assemblée*, *op. cit.*, p. 234.

[112] Jean Charron, *La production de l'actualité*, *op. cit.*, 1994, p. 120.

un observatoire irremplaçable : c'est là qu'on trouve concentré l'essentiel du personnel politique. Rumeurs, révélations : le lieu s'y prête et tous les grands organes de presse ont leur envoyé sur place »[113]. La forte présence de journalistes dans la salle des Quatre Colonnes indique bien que le dispositif des questions au gouvernement est bien ajusté aux règles pratiques du travail journalistique.

La prégnance de l'attention journalistique sur les séances de questions d'actualité et l'opportunité qu'elles représentent pour accéder à la visibilité médiatique, conduisent à une transformation de cette activité parlementaire. La première propriété hétéronome de celle-ci est **la prégnance de la logique d'actualité dans la sélection d'une grande partie des questions.** Le choix des problèmes publics évoqués par les députés et sénateurs à l'occasion de ces questions est nettement indexé sur l'agenda journalistique. La distribution mensuelle des questions d'actualité consacrées à l'ESB est ainsi très fortement concentrée sur les deux « crises » (politico-médiatiques) du printemps 1996 et de l'automne 2000.

Graphique 5.2. Distribution mensuelle des questions d'actualité consacrées à l'ESB à l'Assemblée nationale (1990-2002)



Pour les questions d'actualité, l'agenda du Parlement apparaît très largement suiviste de l'agenda journalistique. On rejoint alors l'analyse d'Aeron Davis sur le Parlement britannique :

> *« Pour de nombreux [députés] interviewés, les médias d'information sont un point de départ de leur journée et donnent une indication sur les enjeux qui méritent d'être suivis par la suite (…) Un quart des députés suggérait aussi que les informations contribuent, d'une certaine façon, à définir l'agenda du jour au Parlement. Les récits médiatiques peuvent devenir les enjeux*

[113] Marc Abélès, *Un ethnologue à l'Assemblée*, *op. cit.*, p. 234

principaux et les sujets de conversation pour les députés, les journalistes et les autres parlementaires. »[114]

Si les parlementaires semblent tant s'inspirer des enjeux dominants, à un moment donné, le jeu politique orienté vers les médias pour formuler leurs questions au gouvernement, c'est bien parce qu'à travers cette activité ils tentent de se rendre visibles dans les médias pour rechercher les sanctions générées par cette configuration du jeu politique.

L'hétéronomie des questions d'actualité tient aussi à la puissante croyance médiacratique que partagent les parlementaires. Il semble admis que ces séances (et les comportements des parlementaires à l'occasion de celles-ci) ont, en raison de leur diffusion à la télévision, une influence forte sur le public. La force de cette croyance dans le pouvoir imputé aux images télévisées de ces séances se donne à voir dans l'ajustement des comportements parlementaires, comme la forte participation des élus aux séances ou les efforts de mise en scène d'eux-mêmes[115]. Ces séances sont alors investies d'une importance particulière pour les parlementaires. **Bénéficier de l'occasion de poser une question, et donc d'accéder à une relative visibilité, est vécu comme un enjeu au sein du microcosme parlementaire.** La distribution de cette ressource doit être régulée ; une concurrence existe au sein des groupes, qui est tranchée lors de leur réunion hebdomadaire, avant la séance du mardi[116]. L'intérêt individuel de valorisation de soi que représentent les questions pour les députés et sénateurs se double d'un intérêt collectif, en particulier pour les élus de l'opposition. Elles permettent de rendre visible leur critique de l'action du gouvernement. **L'hétéronomie des pratiques d'assemblée, lors de ces séances de questions d'actualité, apparaît aussi dans la mise en forme des prises de position produites à cette occasion**. Celle-ci a pour principe une exacerbation du pouvoir distinctif de leur formulation. Il s'agit, au travers des questions et des réponses, de mettre en scène très ostensiblement son investissement dans la lutte politique en surjouant symboliquement la lutte autour du clivage entre la majorité et l'opposition. La mise en spectacle ainsi produite, par les gestes[117]

---

[114] Aeron Davis, « Investigating Journalist Influences on Political Issue Agendas », *op. cit.*, p. 186.

[115] Un ancien vice-président de l'Assemblée témoigne des efforts que génère l'attention journalistique : « Lorsque je vois un député qui au petit matin commence à somnoler ou lit de manière ostensible son journal alors qu'il y a une télé, je lui envoie un petit mot en disant : "Un petit peu de décence" –, je ne le dis pas comme ça, parce que ça serait un rappel trop dur, mais « Je vous rappelle qu'il y a une caméra qui filme », ou : « Je rappelle qu'il y a des fauteuils dans les alentours qui pourraient vous accueillir de manière plus confortable. » Interview de Claude Bartolone dans « Au perchoir. Présider la séance de l'Assemblée nationale », *Politix*, n° 20, 1992, p. 59.

[116] « L'ordre du jour de ces réunions correspond aux questions qui vont être abordées dans les commissions et en séance. Elles peuvent donner lieu à des discussions où s'expriment des points de vue différents. Mais l'essentiel est de transmettre les orientations essentielles, de désigner les orateurs, et que chacun, au sortir de la réunion, ait bien en tête la stratégie mise au point par le bureau du groupe. » Marc Abélès, *Un ethnologue à l'Assemblée*, *op. cit.*, p. 92.

[117] Virginie Le Torrec explique en effet que l'introduction de la télévision dans les débats parlementaires a élargi l'objet de la représentation journalistique de la politique : les élus ne doivent « plus seulement [contrôler] les

ou le registre de vocabulaire, est bien ajustée aux règles de l'information télévisée. Dans ce sens, un « chahut » peut symboliser l'*illusio* politique. Il a aussi pour fonction d'empêcher le locuteur de déployer le langage supposé requis par la télévision, c'est-à-dire une parole à la fois simple, accessible, imagée mais donnant des gages de sérieux et de pondération en reprenant le style technocratique[118]. L'ancien ministre de l'Agriculture, Jean Glavany, décrit bien ces tentatives de l'opposition pour empêcher un ministre de produire une image de lui favorable selon les critères de la télévision :

> *« Lorsque le nouveau ministre s'adresse pour la première fois aux parlementaires, lors de la fameuse séance télévisée de questions d'actualités à l'Assemblée nationale, l'opposition s'en donne à cœur joie, tentant par tous les moyens de le déstabiliser. C'est un jeu classique et le bizutage peut prendre plusieurs formes : du claquement de pupitre à l'apostrophe cinglante, en passant par le chahut organisé. Inutile de dire que, pour le ministre mis à l'épreuve, c'est un très mauvais moment à passer : la séance est télévisée et il lui faut conserver son calme et faire comme si de rien n'était. À la moindre erreur de sa part, l'ambiance devient vite survoltée et la pression psychologique presque insoutenable : une véritable épreuve dont il s'agit de sortir vainqueur, car un examen de passage raté peut entrainer des conséquences assez lourdes. Des ministres, de droite comme de gauche, qui se sont "plantés" devant les députés ont dû ensuite attendre des mois avant de pouvoir s'exprimer dans le calme à l'Assemblée nationale. Certains, même, n'y sont jamais parvenus. »*[119]

L'intensification ostentatoire du clivage gauche/droite guidée par l'objectif d'accéder aux médias ne concerne pas seulement la forme des prises de position. Sur le fond, elles sont exprimées de façon très politisée. **Le cadrage à travers lequel les problèmes publics sont abordés est fortement connecté aux enjeux de la concurrence proprement politique.** Les stratégies de distinction reposent sur des formes de montée en généralité destinées à rendre très largement intelligibles les prises de position. « *Les députés, disposant d'un temps de parole restreint, doivent adapter leurs questions afin d'être compris par le plus grand nombre et surtout d'être convaincants. Ils sont incités à défendre une vision du monde radicalisée, centrée sur le*

---

discours des représentants en séance mais [aussi] leurs attitudes, les émotions qu'ils expriment. » Virginie Le Torrec, « Aux frontières de la publicité parlementaire », *op. cit.*, p. 196.

[118] Marc Abélès dit bien en quoi les formes de la rhétorique parlementaire classique ne sont pas ajustées aux règles du champ journalistique : « Aujourd'hui, un des effets de la communication de masse est d'avoir tué une certaine forme d'éloquence, une façon de surjouer, comme on dit au cinéma : Jaurès nous serait sans doute aussi insupportable à entendre que le tragédien Mounet-Scally qui faisait les beaux jours du Français à la même époque : beaucoup d'érudition, beaucoup d'effets dans des discours qui nous paraîtraient aujourd'hui d'une longueur presque insupportable. » Et l'anthropologue poursuit : « C'est le grand oral de l'ENA plus que le souvenir de Démosthène qui sert d'étalon à nos homme politiques. Orateurs reconnus, Giscard d'Estaing et Fabius se sont distingués par leur clarté de raisonnement et leur aisance à parler sans note tout en jonglant avec les chiffres. » Marc Abélès, *Un ethnologue à l'Assemblée*, *op. cit.*, p. 238.

[119] Jean Glavany, *Politique folle*, Paris : Grasset, 2001, p. 87-88.

gouvernement et son action. »[120] Le problème public dont il est question est ainsi très souvent rabattu sur le seul enjeu de sa bonne gestion par l'exécutif, selon des critères purement procéduraux (rapidité et ampleur). La montée en généralité suivant ces grandeurs technocratiques a souvent pour effet de mettre à distance les spécificités du problème. L'altercation, déjà évoquée, entre un député socialiste et le ministre de l'Agriculture lors de la « crise » de 1996 est exemplaire de cette forme de politisation favorisée par l'intention omniprésente de reprises des déclarations politiques par le champ journalistique. Le récit qu'en fait le ministre indique bien le rapport entre l'anticipation de la sanction médiatique et la mise en forme politisante (suivant les critères de jugement procéduraux de l'action publique) :

> « Au mois de juin 1996, le Parti socialiste décide de passer à l'offensive contre le gouvernement. C'est son droit, et c'est même une partie de son rôle. Il fait flèche de tout bois et tire sur tout ce qui se présente. Cela peut entraîner des "bavures".
> La crise de l'ESB aurait dû rester en dehors de ces débats. Le mardi 11 juin, lors de la séance des questions d'actualité (télévisée) à l'Assemblée nationale, un député socialiste s'aventure sur le sujet. Je m'indigne, réplique que "quand on veut grimper à l'arbre, il faut être sûr d'avoir des culottes propres", et donne un premier exemple de carences qui pourraient être reprochés aux gouvernements socialistes à la fin de la décennie 1980 et au début de la décennie 1990.
> J'ai relu le *Journal officiel* relatant cette séance. J'ai constaté que, pendant ma réponse, quatre députés socialistes s'étaient livrés au jeu traditionnel qui consiste à invectiver contre l'orateur. Et ce n'est pas un hasard si ces quatre députés ne passaient pas pour être de fins connaisseurs du dossier. Mieux informés, ils auraient probablement été plus prudents. »
>
> **Philippe Vasseur, *La révolution alimentaire. Que mangerons-nous demain ?*, Paris : Hachette (Librement), 1998, p. 58.**

Sur la forme, la prise de position contient une formule imagée bien faite pour être reprise dans tous les journaux du soir ou du lendemain dans le format d'un *soundbite*. Et sur le fond, la critique ne porte pas sur les finalités (consensuelles, en termes de santé publique) mais sur les moyens (insuffisants) des politiques publiques mises en œuvre par les concurrents politiques. Cette censure des prises de position lors des séances de questions d'actualité est plus nette encore sous la XIe législature, où la cohabitation a renforcé la dynamique de concurrence partisane. Marc Abélès explique que les prises de position au Parlement doivent se conformer à une injonction contradictoire : elles doivent servir les deux têtes de l'exécutif dont les prises de position sont convergentes « *sur la plupart des grands problèmes pour coller du mieux possible avec l'opinion* » (en se référant aux critères consensuels de la bonne gouvernance et des valeurs post-matérialistes), mais « *à l'Assemblée, les groupes bataillent sabre au clair, dans la perspective de la prochaine présidentielle. Ce qui compte avant tout, ce sont les*

[120] Anne-Laure Nicot, « La démocratie en questions. L'usage stratégique de *démocratie* et de ses dérivés dans les questions au gouvernement de la 11ème Législature (1997-2002) », *Mots. Les langages du politique*, 2007, n° 83, p. 10-11.

étiquettes, les identités des partis. »[121] L'anthropologue observe qu'avec de telles règles de mises en forme, les séances de question au gouvernement « *se résument le plus clair du temps à l'expression, ou plutôt à la réaffirmation d'oppositions politiques, sans qu'on puisse toujours saisir l'enjeu exact du débat. Les questions orales s'apparentent à un rite, au sens que les anthropologues donnent à ce terme : une série de séquences répétitives dont les protagonistes comme les spectateurs connaissent d'avance l'ordonnancement et la finalité. Même si le débat peut s'avérer houleux, ce qui importe, c'est la mise en scène des divisions portées parfois à un degré d'intensité suffisant pour confirmer en chacun son sentiment d'appartenance à un camp et pour légitimer le bien-fondé de ses positions initiales.* »[122]

B. Le faible impact sur les politiques publiques

En dépit de leur fort ajustement aux règles du jeu politique orienté vers les médias, les questions d'actualité « tirent » peu les politiques publiques vers l'hétéronomie. Elles remettent peu en cause la politique gouvernementale car les agents politiques de l'exécutif contrôlent largement le déroulement de cette activité parlementaire.

Les séances de questions d'actualité font l'objet d'une minutieuse préparation préalable par les membres du gouvernement et une partie de leurs conseillers. L'objectif est de réduire le risque de mauvaises performances dans l'hémicycle, c'est-à-dire devant les parlementaires et devant les journalistes. Ce travail incombe en grande partie aux attachés parlementaires des ministres et du chef du gouvernement. Mettant à profit leur connaissance du milieu parlementaire (et surtout leurs connaissances dans ce milieu), ils s'efforcent d'anticiper les sujets de préoccupation des députés et sénateurs. Cette collecte d'informations se formalise à mesure qu'approche l'heure de la séance, notamment une fois que, après la réunion des groupes politiques où est établie la stratégie de chaque parti (choix des problèmes abordés, des intervenants…), la liste des orateurs est connue, ce qui permet avec plus ou moins de réussite d'anticiper les questions posées[123]. Ce travail de réduction des incertitudes est d'une grande importance pour la prestation (médiatique) du ministre dans l'hémicycle, si bien qu'il donne lieu à des stratégies opposées de la part des groupes de la majorité et de l'opposition. Jean Glavany en résume bien tout l'enjeu :

> « *Séances télévisées, ce qui donne un aspect un peu "spectacle" à l'exercice, où l'on est averti quelques heures auparavant des questions posées par les députés de la majorité – qui nous*

---

[121] Marc Abélès, *Un ethnologue à l'Assemblée*, *op. cit.*, p. 141.

[122] *Ibid.*, p. 141-142.

[123] L'ancien ministre de l'Agriculture Jean Glavany évoque brièvement ce travail des conseillers parlementaires : « Il faut être sur ses gardes, même si nos attachés parlementaires enquêtent et spéculent à base de recoupements plus ou moins déductifs à partir du seul nom de l'auteur de la question : si c'est lui, quels sont les problèmes de sa circonscription ou bien ses pôles d'intérêt ? » Jean Glavany, *Politique folle*, *op. cit.*, p. 92.

avertissent de leurs questions, pour être sûrs d'être valorisés par la réponse –, mais pas de celles des parlementaires de l'opposition – qui cherche à accentuer l'effet déstabilisateur de la surprise… »[124]

Les réponses aux questions ainsi anticipées sont préparées dans les heures précédant la séance à l'Assemblée ou au Sénat. Le ministre est généralement aidé de son attaché parlementaire et de ses conseillers les plus « politiques » (directeur de cabinet, conseiller pour la communication, etc.). Le directeur de cabinet Lionel Jospin à Matignon décrit ainsi la préparation des questions d'actualité :

> *« En période de session, Lionel Jospin garde habituellement libre son déjeuner du mardi, comme celui du mercredi, par ailleurs consacré au bilan de l'entretien avec le Président de la République précédant la Conseil des ministres. Il y prépare en ma compagnie les réponses que pourraient appeler l'actualité, son conseiller parlementaire Pierre Guelman venant habituellement nous apporter au cours du déjeuner des précisions éclairantes sur l'état d'esprit de la majorité et surtout de l'opposition.* »[125]

Au-delà de la préparation orale d'une ligne de conduite, l'intervention des ministres est souvent aidée par la rédaction de quelques fiches, contenant à la fois des informations substantielles (chiffres, arguments, etc.) et des éléments de langage.

Malgré l'importance qui lui est accordée par les parlementaires comme par les ministres, la séance des questions d'actualité n'exerce pas d'effet de sanction significatif sur les décisions gouvernementales. La puissance du système de sanctions structurant le jeu parlementaire de la Ve République désarme très largement la contribution de cette activité parlementaire à la définition des politiques publiques. Pour les élus de la majorité, l'expression de désaccords avec le gouvernement (ou un ministre) se fait très rarement lors des questions, mais plutôt en coulisses, notamment dans les réunions de groupe et dans les travaux des commissions. La publicité des débats fait au contraire peser une contrainte de solidarité gouvernementale. La médiatisation de points de vue divergents n'est que très exceptionnellement utilisée comme un moyen d'action pour établir un rapport de force avec le gouvernement. Pour l'opposition, l'expression de critiques, parfois très virulentes, lors des séances de question d'actualité ne suffit pas à infléchir la position du gouvernement : celui-ci tend plus souvent à inscrire sa réponse dans une logique de confrontation, voire de la contre-attaque, en opposant aux critiques de l'opposition une mise en cause de ses propres pratiques sur le même problème lorsqu'elle était aux affaires, plutôt que modifier ses politiques publiques. C'est, par exemple, la stratégie développée par le ministre de l'Agriculture Philippe Vasseur face aux critiques que des députés PS font de sa gestion de la

---

[124] *Ibid.*, p. 92.

[125] Olivier Schrameck, *Matignon rive gauche (1997-2001)*, Paris : Seuil, octobre 2001, p. 60.

« crise » de l'ESB au printemps 1996. Les élus de l'opposition ne peuvent guère espérer plus qu'une victoire « de papier », c'est-à-dire générer des commentaires négatifs sur la prestation d'un ministre dans la presse du lendemain. Mais la conversion de cette sanction dans le jeu politique orienté vers les médias en inflexion des politiques publiques est assez improbable. Marc Abélès décrit bien la fonction et le fonctionnement purement emblématique de cette activité parlementaire :

> *« [Le spectacle des questions orales] prolonge un temps plus ancien où l'Assemblée vibrait tout entière d'échanges contradictoires et de professions de foi incompatibles. À la différence des interpellations d'antan qui suffisaient à faire s'effondrer les gouvernements de la IVème République, ils n'ont plus guère d'impact, sinon de canaliser les énergies de l'opposition et de manifester de temps à autre la mauvaise humeur d'une fraction de la majorité. Pas de quoi faire frissonner un ministre pressé de retrouver ses dossiers et de participer à des réunions plus constructives. Neutralisées du point de vue politique, les questions orales ne pouvaient que devenir un rituel, évoquant sans la reproduire une époque désormais révolue. »*[126]

Loin de peser sur les politiques publiques conduites par le gouvernement, les séances de questions d'actualité peuvent même être enrôlées pour servir la communication médiatique de celui-ci. Jouant de la couverture journalistique attentive dont bénéficie cette activité, les réponses des ministres aux questions sont parfois conçues comme des prises de position dans le jeu politique orienté vers les médias. Comme le note Philippe Ardant, « *la séance, faisant suite au Conseil des ministres du mercredi matin, permet (…) d'expliciter certaines décisions qui viennent d'être prises, d'annoncer un "scoop", ou de servir de faire-valoir au gouvernement* »[127]. **L'argumentation politique qu'y développent les ministres semble par moment davantage destinée à la télévision qu'aux parlementaires.** Cette anticipation d'un double public – celui immédiat des députés ou des sénateurs et celui médiatisé (par le travail des journalistes) des téléspectateurs – apparaît par exemple dans cette réflexion du directeur de cabinet de Lionel Jospin sur l'inconvénient que représente une intervention trop fréquente du Premier ministre lors des séances d'actualité : « *celui de montrer aux téléspectateurs un Premier ministre parfois tendu et directement engagé dans des polémiques qui ne sont pas toujours du meilleur aloi : mais c'est là un aspect vivant de la démocratie parlementaire qu'on ne peut négliger sans affaiblir celle-ci.* »[128] Penser ainsi les questions d'actualité au prisme de l'enjeu de l'image du responsable gouvernemental dit, implicitement, que la configuration politique orienté vers les médias est le public véritablement visé par ces interventions[129].

---

[126] Marc Abélès, *Un ethnologue à l'Assemblée*, *op. cit.*, p. 142.

[127] Philippe Ardant, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris : LGDJ (Manuels), 1998 (10ème éd.), p. 583.

[128] Olivier Schrameck, *Matignon rive gauche*, *op. cit.*, p. 60.

[129] Cet usage politique orienté vers les médias des questions d'actualité par les membres du gouvernement apparaît aussi dans les plans de communication établis par les conseillers des ministres (voire par exemple

Il arrive ainsi que la séance de questions au gouvernement soit utilisée comme un moyen pour la communication gouvernementale. Elle peut servir à développer une argumentation politique destinée à entretenir la légitimité des politiques publiques. Francis Chateauraynaud et Didier Torny font le récit d'un tel « coup » médiatique lors de la première évocation de la « vache folle », en 1990[130]. Le 23 mai, une dépêche AFP met le problème de l'ESB à l'agenda journalistique[131]. L'après-midi même, deux députés posent une question à l'Assemblée nationale sur ce sujet. La réponse du ministre de l'Agriculture Henry Nallet est une façon de tenter de contenir l'inquiétude en insistant sur la force de la barrière territoriale. Il indique « *qu'aucun cas d'encéphalite n'a été, à ce jour, diagnostiqué en France* » alors que « *15000 vaches avaient été abattues* »[132] en Grande-Bretagne, puis il rappelle les mesures prises antérieurement pour lutter contre l'apparition de l'ESB en France. « *De fait, en réponse à cette alerte visant un futur à moyen terme, la présentation des batteries de mesures de protection déjà en place, tant françaises qu'européennes semble rassurante.* »[133] L'usage par l'exécutif des questions d'actualité est le même, une dizaine d'années plus tard, lorsque le gouvernement socialiste se défend contre les attaques développées quelques heures plus tôt contre sa politique par le président de la République. Contre l'injonction faite, en fin de matinée, par Jacques Chirac d'interdire totalement les farines animales, Lionel Jospin et Jean Glavany se saisissent des questions d'actualité pour légitimer leur façon de conduire l'action publique. Les journaux du lendemain décrivent cet épisode :

> [Lionel Jospin] a profité de la séance des questions à l'Assemblée nationale pour expliquer que "le gouvernement veut agir sérieusement et rationnellement en pesant soigneusement les conséquences des décisions qu'il va prendre". Il a souligné les difficultés d'une généralisation immédiate des tests et a rappelé que le gouvernement avait saisi l'Afssa sur les farines animales. "On n'a pas besoin de l'Afssa !", a lancé la députée Christine Boutin (UDF). "Ah bon, vous n'avez pas besoin des scientifiques?", lui a répondu assez sèchement Lionel Jospin. Illustration d'un ressort majeur de l'attitude du Premier ministre : remettre de la raison scientifique dans une affaire qui, à ses yeux, prend un tour dangereusement passionnel. Plus net encore, Jean Glavany, ministre de l'Agriculture, a jugé que, par ses questions répétées dans l'hémicycle, la droite contribuait à "alimenter la psychose". Ce qui, bien sûr, valait aussi pour le chef de l'État...
>
> **Éric Aeschimann et Éric Favereau, « Chirac-Jospin - le temps des vacheries », *Libération*, 8 novembre 2000**

---

l'encadré 4.5.) : la séance des questions à l'Assemblée nationale y est pensée comme un support possible de communication, au même titre que l'intervention dans un journal télévisé ou une visite « sur le terrain ».

[130] Cité par Francis Chateauraynaud et Didier Torny, *Les sombres précurseurs. Une sociologie pragmatique de l'alerte et du risque*, Paris : Edition de l'École des hautes études en sciences sociales, 1999, p. 333.

[131] « "Les premiers cas de vaches folles apparaîtront en France entre 1990 et 1992", selon un vétérinaire », *AFP Fil Général*, 23/05/90 (15h48) ?

[132] « "Les premiers cas de vaches folles apparaîtront en France entre 1990 et 1992", selon un vétérinaire », *AFP Fil Général*, 23/05/90 (15h48).

[133] Francis Chateauraynaud et Didier Torny, *Les sombres précurseurs*, *op. cit.*, p. 334.

Les questions d'actualité sont alors l'occasion d'énoncer les raisons des décisions (ou des non-décisions) et de les faire reprendre largement dans les journaux audiovisuels du soir et la presse du lendemain. Les principes cardinaux de l'action – la rationalité, la prise en compte de l'expertise scientifique, etc. – sont rappelés dans des formulations frappantes et sur un ton polémique bien faits pour être repris par les journalistes. L'informalité du dispositif et sa disponibilité immédiate offrent aussi une grande réactivité au propos du Premier ministre, condition essentielle de l'efficacité de sa stratégie médiatique de légitimation.

Plus rarement, il arrive que la réponse à une question soit l'occasion pour le ministre de procéder à l'annonce d'une mesure. Ainsi, celle, déjà évoquée, que le ministre de l'Agriculture a faite à un député de son camp (Arsène Lux) a permis à Philippe Vasseur d'annoncer le dépôt d'un projet de loi sur la sécurité et l'hygiène des denrées alimentaires[134]. Un autre exemple est donné par la mise en scène de l'annonce de l'arbitrage ministériel sur la création de l'agence dédiée à la sécurité sanitaire des aliments. Alors que les tractations entre ministères se multiplient pour définir le périmètre, plus ou moins étendu, de cette agence, une réunion ministérielle, présidée par Alain Juppé, se tient le 17 février 1997. L'arbitrage du Premier ministre est plutôt favorable au ministère de l'Agriculture : à côté de l'Institut de veille sanitaire, ce sont deux agences qui seront créées, une pour les produits de santé (dotée d'une mission de régulation) et une pour l'alimentation (avec seulement une mission de veille et expertise). Cette décision est révélée le lendemain simultanément dans chacune des assemblées. Le ministre de l'Agriculture, Philippe Vasseur, le fait à l'Assemblée nationale à l'occasion de la première lecture du projet de loi relatif à la qualité sanitaire des denrées[135]. Au Sénat, le ministre de la Santé, Hervé Gaymard, se saisit, quant à lui de la réponse à une question orale sans débat de Claude Huriet sur les suites que le gouvernement va donner à la mission d'information sénatoriale[136]. La présentation de chacun des ministres est modulée selon leurs intérêts sectoriels : le ministère de l'Agriculture défend une vision plutôt minimaliste de cette agence (pas de pouvoir de contrôle…) qui ne dépossède pas son ministère tandis que le secrétaire d'État à la Santé insiste sur l'autonomie de cette agence dans l'exercice de ses fonctions (s'inscrivant implicitement dans la lignée du rapport de la mission d'information sénatorial). **Cet usage communicationnel, par des ministres, des questions au Parlement repose sur un travail préalable rendu invisible pour produire une impression de spontanéité.** Le conseiller parlementaire du ministre doit ainsi solliciter son groupe politique à l'Assemblée ou au Sénat pour faire inscrire à l'ordre du jour une question

---

[134] Cf. supra « Polémique entre M. Vasseur et les socialistes », *Le Monde*, 13 juin 1996, p. 6.

[135] « M. Vasseur annonce la création d'un organisme de "veille sanitaire" », *AFP Fil Général*, 18/02/97 (18h02).

[136] Fabien Roland-Levy, « Polémiques à l'Assemblée nationale sur la sécurité alimentaire », *Le Monde*, 20 février 1997, p. 6.

qui servira de prétexte à la communication du ministre. Puis il organise le soutien politique dans l'assemblée – en invitant les élus de la majorité à manifester leur approbation aux propos du ministre – et en dehors – en les incitant (et parfois en les aidant, par la diffusion d'argumentaires) à réagir favorablement en soutien à l'annonce gouvernementale. Parallèlement, le conseiller thématique et celui chargé des discours s'attachent à préparer la fiche contenant les éléments de langage dans lesquels le ministre puisera pour s'exprimer.

Si les séances de questions d'actualité constituent sans doute l'activité parlementaire la plus ajustée aux règles du jeu politique orienté vers les médias, elles sont sans réelle influence sur la conduite des politiques publiques. « *De l'avis général, les questions orales retransmises à la télévision ne reflètent pas l'essentiel de ce qui se fait au Palais-Bourbon. (…) Elles permettent surtout aux députés de se faire voir, et éventuellement entendre, par les électeurs de leur circonscription qui suivent l'émission.* »[137] Si l'Assemblée nationale et le Sénat sont, à l'occasion de ces séances notamment, très fréquentés par les journalistes, ces derniers accordent peu d'intérêt au travail parlementaire proprement dit.

§2. *Les investigations parlementaires : une influence hétéronome sur l'action publique très exceptionnelle*

Les diverses formes d'investigations parlementaires peuvent, elles aussi, significativement varier au gré de leur usage dans le jeu politique orienté vers les médias. Les logiques de leur création, de leur déroulement ou de leurs résultats obéissent alors à des principes plus hétéronomes qui les rendent beaucoup plus ajustées aux règles de fonctionnement du champ journalistique (A.). Mais, une fois encore, leur pouvoir de définition des politiques publiques est limité (B.).

A. La forme « médiatique » des enquêtes parlementaires

Les activités parlementaires d'investigation sur un problème public et/ou sur l'action des pouvoirs publics prennent plusieurs formes. La moins formelle est l'organisation d'auditions de personnalités (notamment des membres du gouvernement, mais aussi des experts ou des représentants des groupes socioprofessionnels), soit dans le cadre de la préparation d'un texte de loi ou, de manière purement informative, sur un ordre du jour non législatif[138]. Ces auditions peuvent être publiques et/ou ouvertes à la presse (article 46, al. 3 du règlement de

[137] Marc Abélès, *Un ethnologue à l'Assemblée*, *op. cit.*, p. 237. L'anthropologue écrit même (p. 106) que « par une bizarre aberration, la télévision ne retransmet que les séances de question au gouvernement, enchaînement superficiel et peu convaincant de discours où surnagent quelques effets de manche et quelques annonces politiques au gré du bon plaisir du Premier ministre ».

[138] On laisse ici de côté les auditions organisées dans la cadre de l'examen d'un projet ou d'une proposition de loi par les commissions permanentes. Cet aspect du travail parlementaire est étudié dans la section 3.

l'Assemblée nationale). De façon plus formelle, les commissions permanentes peuvent créer des missions d'information temporaires qui, après une série d'auditions, présentent un rapport d'information qui peut nourrir l'activité législative (préparation de l'examen d'un projet de loi, contrôle de l'application d'une loi récemment adoptée...) sans toutefois contenir directement un texte à soumettre au vote de l'Assemblée. Les auditions comme les missions d'information visent à informer l'Assemblée pour lui permettre d'exercer un contrôle sur la politique du gouvernement. Un contrôle plus direct sur l'action de l'exécutif peut être mis en œuvre au moyen des commissions d'enquête, dont l'usage se développe réellement à partir des années 1980. Elles sont à la fois plus solennelles[139] et plus puissantes : elles disposent d'un droit de citation directe (les personnalités convoquées sont tenues de déférer, sous serment, et sans pouvoir opposer d'autre secret que le secret professionnel) et du droit d'enquêter sur pièce et sur place (et notamment de se faire communiquer tout document de service). Les auditions sont publiques[140], et peuvent même être télévisées. Les travaux des commissions d'enquête donnent lieu à la publication d'un rapport, dont les conclusions peuvent faire l'objet d'un débat sans vote en séance publique, et même inspirer des questions au gouvernement (et l'inciter à prendre des mesures) ou une proposition de loi. « *L'intérêt de cette procédure consiste non seulement à faire la lumière sur les dysfonctionnements de l'administration, mais surtout – au vu des conclusions de la commission – à prendre des initiatives législatives ou réglementaires permettant d'améliorer le système.* »[141] Ainsi, la proposition de loi « relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme », qui débouche sur la loi du 1er juillet 1998, est conçue comme « *un prolongement législatif* »[142] aux conclusions de la mission d'information de la commission des Affaires sociales consacrées aux conditions du renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme.

Les pratiques d'investigation parlementaire peuvent faire l'objet d'une forte médiatisation. Dans le cas du travail parlementaire relatif au problème de la « vache folle », ce sont les activités liées aux missions d'information et aux commissions d'enquête qui sont les pratiques d'assemblée les plus visibles dans *Le Monde* (tableau 5.1.). Marc Abélès observe

---

[139] L'initiative parlementaire se réalise par le dépôt d'une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête (comprenant un exposé des motifs de la demande et la définition de l'objet de l'enquête) et, après l'examen par la commission permanente compétente, par un vote en séance publique. Sa composition est relativement large (30 membres maximum à l'Assemblée nationale et 21 au Sénat) et formelle (un rapporteur et un bureau composé d'un président, de deux vice-présidents et de deux secrétaires).

[140] Mais les délibérations internes ne sont pas publiques.

[141] Françoise Dreyfus et François d'Arcy, *Les institutions politiques et administratives de la France*, *op. cit.*, p. 131.

[142] Texte n° 329 (1996-1997) de MM. Charles Descours, Claude Huriet et plusieurs de leurs collègues, déposé au Sénat le 28 avril 1997.

que « *les rapports les plus retentissants sont ceux que produisent les commission d'enquête* »[143]. Mais, précise-t-il, « rares sont les rapports parlementaires qui trouvent un large écho médiatique. » Il faut en effet bien prendre en compte que **seul un petit nombre de commissions d'enquête, et plus encore de missions d'information[144], fait l'objet d'un véritable usage dans le jeu politique orienté vers les médias**.

Comme toutes les pratiques politiques, elles ne sont pas « médiatiques » par essence, même si le dispositif recèle quelques propriétés ajustées aux règles pratiques du champ journalistique expliquant leur médiatisation. La première d'entre elles est **l'ouverture des travaux aux journalistes.** Les auditions peuvent ainsi leur être accessibles directement[145] ou par l'intermédiaire d'une retransmission audiovisuelle[146]. Il arrive ainsi que certaines auditions particulièrement *newsworthy*, parce qu'elles s'inscrivent dans la logique journalistique de l'actualité[147], ou parce qu'elles mettent en scène des agents « médiatiques » (notamment des ministres[148]…), soient relatées par la presse, avant même la publication du rapport. Plus encore, les auditions peuvent être construites en véritables événements dignes d'être médiatisés. C'est par exemple ce que font sénateurs et députés en organisant, dans la

---

[143] Marc Abélès, *Un ethnologue à l'Assemblée*, *op. cit.*, p. 108.

[144] Plus formelles, les commissions d'enquête sont plus exceptionnelles. Par exemple, 24 rapports d'information ont été déposés lors de la session 1999-2000 de l'Assemblée nationale (27 pour la session 2000-2001), tandis que, sur l'ensemble de la XIème législature (1997-2002), 15 commissions d'enquête ont été créées (8 sous la XIIème législature, de 2002 à 2007 ; 8 sous la Xème législature, de 1993 à 1997 ; 11 sous la IXème législature, de 1988 à 1993 ; une seule sous la VIIIème législature, de 1986 à 1988).

[145] *Le Monde* relève par exemple cette décision dans un court article consacré au début des travaux de la mission d'information de l'Assemblée nationale en 1996 : « La mission parlementaire d'information sur l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB), présidée par Evelyne Guilhem (RPR, Haute-Vienne), a fixé, mardi 2 juillet, son calendrier de travail. Avant de publier un "rapport d'étape" à la mi-octobre, elle procédera à des auditions ouvertes à la presse les 9, 10, 16 et 17 juillet ainsi que les 4, 10, 11, 17 et 24 septembre. La mission entendra les ministres concernés, des scientifiques, des exploitants, des syndicalistes agricoles et des vétérinaires. » « "VACHE FOLLE" : la mission parlementaire d'information a fixé son calendrier de travail » *Le Monde*, 4 juillet 1996, p. 8.

[146] « L'enregistrement audiovisuel des travaux des commissions est également prévu par le règlement. Contrairement à celui de la séance publique, il n'est pas systématique ; peu utilisé pour les travaux des commissions permanentes, il l'est davantage pour ceux des commissions d'enquête. » Xavier Roques, « La communication à l'Assemblée nationale », Assemblée générale de l'association des secrétaires généraux des parlements francophones, septembre 2008, p. 5.

[147] Par exemple, le fait que *Le Monde* consacre un long article aux débuts de la mission d'information de l'Assemblée nationale de 1996 tient sans doute au fait que les travaux ne suivent que de quelques semaines la « crise » de la « vache folle » et que l'intérêt des journalistes pour cet événement n'est pas encore complètement retombé. François Grosrichard, « La mission parlementaire s'est mise au travail », *Le Monde*, 11 juillet 1996, p. 28

[148] Le journaliste agricole du *Monde* parle ainsi d'« auditions vedettes » pour désigner celles, conformes à la vision journalistique du problème, « du directeur général des douanes et des droits indirects, Pierre-Mathieu Duhamel (qui détient toutes les informations sur les circuits d'importations des farines de viande depuis dix ans), et du président du syndicat national des industriels de la nutrition animale, Yves Montécot, qui sont attendues, puisque des plaintes contre X... ont été déposées par plusieurs syndicats agricoles ». François Grosrichard, « La mission d'information de l'Assemblée nationale sur la "vache folle" reprend ses travaux », *Le Monde*, 4 septembre 1996, p. 8.

cadre de leurs enquêtes, des visites propices à la production de reportages mettant en scène le travail d'investigation des parlementaires[149]. De même, la publication d'un rapport peut faire l'objet d'un travail de mise en scène destiné à favoriser son retentissement médiatique. Au-delà de l'événement que peut constituer le vote du rapport par les membres de la commission[150], sa publication est souvent accompagnée d'un communiqué de presse synthétisant les conclusions du rapport, voire d'une conférence de presse[151], facilitant ainsi le travail des journalistes[152]. Un effet de *scoop* peut même être produit en confiant le rapport à un journaliste quelques jours avant sa publication[153]. **Les enquêtes parlementaires se révèlent aussi (plus ou moins) ajustées, sur le fond, aux règles symboliques du champ journalistique.** La liste des problèmes faisant l'objet de ces investigations correspond ainsi en partie aux critères de la *newsworthiness*, notamment parce qu'une partie de ces enquêtes trouvent leur origine dans une mise en « affaire », qui est également au principe de l'intérêt journalistique pour ces problèmes. Ces enquêtes intéressent les journalistes parce qu'elles sont l'occasion de revenir, quelques semaines ou quelques mois plus tard, sur un problème qui a fait l'événement. Il arrive aussi que les investigations parlementaires rencontrent l'intérêt des journalistes parce qu'elles sont fondées sur des schèmes interprétatifs proches de ceux du journalisme d'investigation, dont on a vu qu'il fonctionne comme un modèle d'excellence professionnelle dans un grand nombre de spécialités journalistiques[154]. Les schèmes accusatoires prennent le pas sur les schèmes explicatifs, dans un sens de la justice compatible avec celui mis en avant par les journalistes : explication par des fautes (intentions malignes, erreurs coupables, indifférence à la gravité d'un problème en raison d'une collusion avec des intérêts particuliers, etc.) plutôt que la mise à plat d'un phénomène systémique, révélation de faits dissimulés comme ressort de la vérité, consensus sur ce qui fait problème… L'article (reproduit ci-dessous) que *Le Monde* consacre au rapport de la

---

[149] La commission sénatoriale de 2000-2001 a ainsi organisé un déplacement à Londres suivi par un envoyé spécial du *Monde* : Benoit Hopquin, « Les sénateurs français "choqués" par la solitude des paysans anglais face à la crise de l'ESB », *Le Monde* 2 avril 2001, p. 11. De même, un déplacement en Bretagne (à Saint-Brieuc) de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale de 2000-2001 est suivi par un envoyé spécial de *Libération* : Frédéric PONS, « L'enquête pointue des députés », *Libération*, 18 mai 2001, p. 15.

[150] Le vote du rapport de la mission de l'Assemblée nationale fait la « une » du *Monde* daté du 15 janvier 1997.

[151] Celle de la mission d'information de l'Assemblée nationale de 1997 est notamment relayée par la dépêche « ESB - Le rapport Mattei dénonce une logique financière », *Reuters*, 21 janvier 1997 (16h27).

[152] Par exemple, la commission d'enquête sénatoriale publie, le 17 mai 2001, un communiqué qui, en trois pages, résume les principaux points du constat qu'elle a dressé sur les problèmes posés par l'utilisation des farines animales et liste « 13 propositions articulées autour de cinq priorités ».

[153] Le jour-même du vote par la mission d'information du rapport de l'Assemblée nationale de 1997, « *Le Monde* dévoile le contenu » d'un « pré-rapport ». Il quotidien y consacre plusieurs et articles et sa « une » et en fait ainsi un événement journalistique important. « La Belgique aurait servi de "plaque tournante" au trafic de farines animales britanniques », *Le Monde*, 15 janvier 1997, p. 1.

[154] Voir chapitre 2, section 2 (§2-C).

mission d'information de l'Assemblée nationale publié en 1997 montre bien la proximité entre la démonstration construite par ce rapport et les catégories de l'entendement journalistique : mise en cause de la responsabilité de quelques institutions (les services de la Santé vétérinaire, des Fraudes et des Douanes…), stigmatisation de la dissimulation, des « trucages », évidence de l'intervention du ministère de la Santé dans les problèmes posés par l'ESB …

Soupçon de "trucages" dans les importations de farines animales
Rapporteur de la mission d'information de l'Assemblée nationale sur l'encéphalopathie spongiforme bovine, Jean-François Mattei (UDF) met en cause les services français chargés des contrôles et s'interroge sur un "circuit de blanchiment" des produits britanniques
AU LENDEMAIN de la découverte d'un nouveau cas de "vache folle" dans un troupeau des Côtes-d'Armor, Jean-François Mattei, rapporteur de la mission d'information de l'Assemblée nationale sur l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB), dénonce l'enchevêtrement des organismes chargés des contrôles vétérinaires, inspecteurs de la répression des fraudes, douanes, "souvent dispersés, voire presque rivaux", écrit-il, au point qu'aucune statistique n'est fiable. "Il est inadmissible, souligne-t-il, que la mission n'ait pu vérifier l'évolution des importations de farines [venant de Grande-Bretagne, d'Irlande et de Belgique] durant la période critique, tant les séries chiffrées varient en fonction de leur provenance."
Le rapporteur envisage sérieusement l'hypothèse selon laquelle la Belgique aurait pu servir de "plaque tournante pour des farines britanniques cherchant à faire oublier leur provenance". Pensant à des "trucages", il se demande aussi s'il n'a pas existé "un circuit de blanchiment de farines britanniques, qui auraient été systématiquement débaptisées pour être dénommées irlandaises". Des tribunaux ont été saisis mais n'ont, pour l'heure, prononcé aucun jugement.
M. Mattei relève que le monde de la recherche ne s'est pas suffisamment mobilisé sur cette question en temps opportun. "Quant au ministère de la santé qui, écrit-il, n'est pas resté inactif, il n'a pas, au regard de l'opinion publique, joué le rôle attendu dans une crise de santé animale initiale, devenue ensuite une crise de santé publique. Les avis sont unanimes sur ce point, mais il faut reconnaître qu'il n'en a, malheureusement, ni les moyens humains ni les compétences légales, et cette situation est difficilement acceptable." (…)

François Grosrichard, *Le Monde*, 15 janvier 1997, p. 6

La réception médiatique généralement positive accordée à ces investigations est un indice de la correspondance entre les schèmes structurant les rapports parlementaires et ceux des journalistes[155]. Il reste que la capacité des missions d'information et des commissions d'enquête à créer un événement politique *newsworthy* est très intermittente. **Ce n'est que sous certaines conditions (détaillées plus haut) qu'elles peuvent être investies comme un objet du jeu politique orienté vers les médias, au prix d'une inflexion de leur *modus operandi*.**

La première variation des logiques propres des activités parlementaires d'investigation, en fonction des règles dominantes du champ journalistique, s'observe dans les dynamiques de la création de l'enquête. Le contexte de la genèse des missions

[155] Une autre forme de correspondance entre les propriétés des rapports parlementaires et les schèmes journalistiques se trouve dans l'interprétation politique de ceux-ci : la prise de position que constitue un rapport d'enquête est alors analysée en vertu des cadres du journalisme politique, c'est-à-dire l'explicitation des stratégies politiques (concurrence entre individus ou partis pour divers trophées).

d'information ou des commissions apporte un éclairage sur l'usage qui en est fait par les parlementaires et sur leur degré d'autonomie. S'éloignant des seules logiques du travail parlementaire (et notamment la façon autonome de l'Assemblée ou du Sénat de se poser les problèmes qu'ils traitent dans ces investigations), la création d'une enquête peut en effet être considérée comme une prise de position dans le jeu politique orienté vers les médias : soutien au gouvernement, légitimation de l'institution par un positionnement sur un sujet d'actualité, etc. Il n'est pas anodin qu'en ce domaine, la production des deux assemblées ait été particulièrement forte au fil des « crises » de l'ESB : pas moins de cinq rapports en cinq ans !

Tableau 5.6. Les rapports d'investigation parlementaire à propos de l'ESB

Date de création	Date d'enregistrement	Institution	Titre	Président / Rapporteur	Statut
mai 1996	29 janvier 1997	Sénat	Les conditions du renforcement de la veille et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme en France	Charles Descours (RPR) / Claude Huriet (UDF)	Mission d'information
18 juin 1996	15 janvier 1997	Assemblée nationale	Les problèmes posés par le développement de l'épidémie d'encéphalopathie spongiforme bovine	Evelyne Guilhem (RPR) / Jean-François Mattei (UDF)	Mission d'information
7 octobre 1999	29 mars 2000	Assemblée nationale	Transparence et sécurité de la filière alimentaire française : bilan et propositions	Félix Leyzour (PC) / Daniel Chevallier (PS)	Commission d'enquête
21 novembre 2000	11 mai 2001	Sénat	Farines : l'alimentation animale au cœur de la sécurité sanitaire	Gérard Deriot (UDF) / Jean Bizet (RPR)	Commission d'enquête
13 décembre 2000	13 juin 2001	Assemblée nationale	Le recours aux farines animales dans l'alimentation des animaux d'élevage, la lutte contre l'ESB et les enseignements de la crise en termes de pratiques agricoles et de santé publique	François Sauvadet (UDF) / Michel Vergnier (PS)	Commission d'enquête

Quatre de ces cinq enquêtes suivent de près les épisodes de forte médiatisation du problème de la « vache folle » (mars-juin 1996 puis novembre 2000). La proximité entre la mise en place de l'investigation et la période de « crise » est encore plus forte si l'on considère les pratiques parlementaires préalables à la création officielle de ces enquêtes. Par exemple, le mouvement de création d'une mission d'information à l'Assemblée nationale survient moins d'un mois après la déclaration de Stephen Dorell sur la possible transmission à l'homme (20 mars 1996) qui déclenche la mise en « crise » du problème de la « vache

folle »[156]. On peut sans doute voir dans l'indexation du calendrier parlementaire sur l'agenda journalistique le signe d'**un usage politique orienté vers les médias de ces activités d'investigation qui consiste à légitimer l'institution, dans son entier (*i.e.* par-delà ses clivages) en la donnant à voir publiquement comme un acteur important sur ce problème.** Cette intention apparaît notamment dans les débats sur la création des enquêtes, où l'objectif d'adresser un message à « l'opinion » (*i.e.* au marché politique orienté vers les médias) est parfois énoncé explicitement[157]. Au-delà de la valorisation collective de l'institution parlementaire dans le jeu politique orienté vers les médias (notamment en se positionnant par rapport aux institutions de l'exécutif), **un usage plus hétéronome (mais sans doute plus rare encore) consiste à faire d'une commission d'enquête une prise de position partisane dans le jeu politique orienté vers les médias autour d'un problème public.** Il est ainsi largement admis que la commission d'enquête sénatoriale conduite entre novembre 2000 et mai 2001 a (en partie) été conçue comme un soutien à la prise de position de Jacques Chirac (l'interdiction totale et immédiate des farines animales) énoncée le 25 octobre au salon international de l'Alimentation et réitérée le 7 novembre dans sa déclaration télévisée. La production d'un rapport parlementaire est un moyen de contribuer à légitimer cette « décision », très critiquée par l'opposition[158].

Cet usage hétéronome de la création d'enquête sénatoriale apparaît bien lorsqu'on la compare à celle, plus autonome, de la commission de l'Assemblée nationale de 1999-2000 sur la transparence et la sécurité de la filière alimentaire française. Cette dernière commission d'enquête est créée dans une période plutôt routinière[159]. Dans une dynamique de travail relativement consensuelle, les députés la construisent à partir de quatre

---

[156] « Les députés socialistes ont demandé, mercredi 17 avril, la constitution "immédiate" d'une commission d'enquête parlementaire sur la maladie de la vache folle, qui porterait notamment sur les problèmes d'origine et de "traçabilité" des produits alimentaires. » « VACHE FOLLE : les députés socialistes demandent la constitution d'une commission d'enquête parlementaire sur la maladie de la vache folle. », *Le Monde*, 19 avril 1996, p. 7.

[157] Par exemple, l'aspect symbolique du geste même de créer une mission d'information est discuté à l'Assemblée nationale en juin 1996 : « Le choix de la procédure a suscité un échange entre le président de l'Assemblée nationale, Philippe Séguin, et Laurent Fabius, qui aurait préféré la création d'une commission d'enquête plus contraignante. Sur le plan juridique, en effet, toute personne qui refuse de témoigner devant une commission d'enquête parlementaire encourt des sanctions pénales, ce qui n'est pas le cas pour une mission. "Avec une commission, le signe aurait été plus fort", a convenu, au sein de la majorité, le rapporteur du budget de l'agriculture, Hervé Mariton (UDF-AD, Drôme). » Cécile Chambraud et Jean-Louis Saux, « Jean-François Mattéi (UDF) présidera la mission d'information créée à l'Assemblée nationale », *Le Monde*, 20 juin 1996, p. 6.

[158] Sur cet épisode, voir chapitre 4, section 3 (§2-C).

[159] Elle s'inscrit explicitement à la suite de plusieurs « affaires » de santé publique (le refus de la levée de l'embargo français sur les produits bovins britanniques, le « poulet à la dioxine », les organismes génétiquement modifiés, la présence de listéria dans des fromages au lait cru…) mais elles n'ont pas eu l'intensité de la « crise » de la « vache folle » de 1996.

propositions différentes[160]. Comme le note le rapporteur de la commission, Daniel Chevallier, « *la commission de la production et des échanges, en proposant la mise en place d'une commission d'enquête, a satisfait plusieurs demandes émanant de divers bancs de notre assemblée* »[161]. Le travail parlementaire obéit alors davantage à une logique de délibération collective qu'à une concurrence politique suivant les clivages partisans. La finalité (autonome) du travail des parlementaires est l'amélioration du projet « sur le fond ». L'attitude du député d'opposition Jean-François Mattei lors du vote de la résolution sur la création de la commission est exemplaire de cette intention : il inscrivant ses prises de position dans une manière d'éthique de la force du meilleur argument, quitte à revenir sur ses premières positions[162]. Ce n'est pas l'affrontement partisan qui est alors recherché, mais l'amélioration de la proposition de commission[163]. Il s'agit donc de respecter la logique propre de ces investigations, c'est-à-dire la collecte d'informations et la production d'une analyse sur un problème public en vue d'un

---

[160] Introduisant la séance de discussion de la proposition de résolution tendant à la création de la commission d'enquête (séance 7 octobre 1999), le président de la séance (Patrick Ollier) « rappelle que le rapport de la commission de la production et des échanges porte sur quatre propositions de résolution :
« de M. André Aschieri et plusieurs de ses collègues tendant à créer une commission d'enquête sur la mise en culture d'organismes génétiquement modifiés, les infractions constatées en la matière et les dangers qu'elles font courir à la santé des populations (n°s 1570, 1772) ;
« de MM. Jean-François Mattei et Pierre Lellouche visant à créer une commission d'enquête sur les dysfonctionnements en matière de santé et de sécurité alimentaire révélés par l'affaire du poulet à la dioxine (n°s 1681, 1772) ;
« de M. Jean-Marc Ayrault et des membres du groupe socialiste et apparentés tendant à la création d'une commission d'enquête sur la sécurité de la filière alimentaire en France (n°s 1691, 1772) ;
« de M. André Aschieri et plusieurs de ses collègues tendant à créer une commission d'enquête sur les dangers sanitaires des modes de production agricole et des processus de fabrication de l'industrie agroalimentaire (n°s 1738, 1772). »

[161] M. Daniel Chevallier, rapporteur de la commission de la production et des échanges, séance 7 octobre 1999.

[162] Il accepte par exemple de fondre sa proposition de commission d'enquête (sur le « poulet à la dioxine ») dans une proposition plus vaste : « Dans ce domaine aussi, il convient donc de redonner un sens à notre action politique. C'est la raison pour laquelle je m'associe pleinement à la création de cette commission d'enquête. Avec Pierre Lellouche, j'avais d'ailleurs proposé une commission d'enquête sur le même sujet, mais nous avions limité son objet, non pas par modestie, mais parce qu'il nous semblait que vouloir aller au-delà était une tâche incommensurable. Monsieur le rapporteur, vous êtes sans doute bien conscient, comme M. le ministre et Mme la secrétaire d'État qui vous ont écouté avec beaucoup d'attention, que les quelques alinéas qui constituent l'article unique vont vous imposer un travail long, lourd et complexe, mais cela est indispensable. » (séance 7 octobre 1999).

[163] Les deux amendements qu'il a déposés et défendus portent sur la dénomination de la commission d'enquête (c'est-à-dire sur la définition du périmètre de l'investigation et sur sa problématisation), pour introduire une référence explicite à la santé publique, pour des raisons à la fois symboliques (afficher une prise en compte des attentes de « l'opinion » en matière de sécurité sanitaire) mais aussi très pratiques (« cela permettrait de tenir compte d'une exigence pratique moderne. En effet, ceux qui procéderont à une recherche sur Internet, en prenant comme mots clés santé, santé publique ou sanitaire, ne seront pas informés de l'existence de cette proposition de résolution. »).

travail législatif ou pour aider le gouvernement[164], plutôt que de l'enrôler dans le cadre d'une compétition politique aux clivages accentués pour la rendre plus « lisible » dans le champ journalistique. De façon plus générale, le dépôt de propositions de création d'enquête et leur discussion en séance est plutôt le fait de parlementaires « de base », connus pour être, au sein de l'Assemblée, des spécialistes des questions sanitaires, agricoles ou environnementales. L'autonomie du travail parlementaire dans la création de cette commission d'enquête apparaît également dans la position du gouvernement : se prononçant favorablement sur tous les amendements proposés, il n'entrave par la dynamique de travail propre à l'Assemblée en fonction de ses intérêts (notamment sa communication)[165]. Au total, l'objectif de connaissance d'un problème public, à des fins d'action publique, est au principe de la construction de l'objet de l'enquête : les députés travaillent sur un problème structurel, « *la préservation conjointe de la qualité de l'alimentation et de la santé de nos contemporains* »[166], plutôt que sur des enjeux plus fragmentés donnés par l'actualité journalistique.

Les circonstances de la création de l'enquête sénatoriale en novembre 2001 font apparaître, par contraste, les usages politiques orientés vers les médias de celle-ci. Elle s'inscrit tout d'abord très explicitement dans la suite de la « crise » d'octobre-novembre 2000. Les débats qui président à sa création sont également caractérisés par un fort degré de politisation. Lors de la séance du 21 novembre 2000 consacrée à l'adoption de la proposition de résolution créant la commission d'enquête, les références aux prises de position de Jacques Chirac et de Lionel Jospin relatives à l'ESB sont nombreuses[167]. L'importance

---

[164] « Le premier souci de chacun doit donc être d'aider le gouvernement et la France, lorsqu'il s'agit de s'opposer à des décisions qui ne nous conviennent pas ; même si elles sont quasiment imposées par la Commission européenne. » (séance 7 octobre 1999).

[165] Le ministre de l'Agriculture et de la pêche, Jean Glavany, « remercie tous les intervenants pour ce débat de très bonne tenue, qui a posé l'ensemble des problèmes » car, précise-t-il, « réfléchir à moyen ou à long terme, avoir une vue globale des choses, disposer d'un audit exhaustif de la situation est essentiel pour un gouvernement. Le gouvernement voit donc d'un très bon œil l'initiative que vous prenez. Il est très demandeur en la matière et apportera toute sa contribution pour faciliter ce travail. » C'est pour il affirme, un peu plus tard, dans la discussion des amendements : « Le gouvernement s'en remettra à la sagesse de l'Assemblée sur tous les amendements car il ne veut ni brider l'action de cette dernière ni donner le sentiment qu'il pourrait être gêné par tel ou tel problème. » (séance 7 octobre 1999).

[166] Félix Leyzour et Daniel Chevallier, *Transparence et sécurité de la filière alimentaire française : bilan et propositions*, 2000, p. 12.

[167] Exemple : première observation du rapporteur (Huriet) « comme l'a affirmé le Président de la République, "dans cette crise, aucun impératif ne peut être placé plus haut que l'exigence de la santé publique. ... Aucune objection économique, aucune contrainte technique ne peuvent être retenues qui seraient contraires à cet impératif. Tout doit donc être mis en œuvre pour parvenir à une sécurité maximale". Votre rapporteur souscrit pleinement à cette exigence. » Ou propos du futur rapporteur (Bizet) : « On comprend mieux pourquoi le Président de la République a souhaité que le gouvernement interdise rapidement l'incorporation de farines de viandes et d'os dans l'alimentation de tous les animaux, notamment les porcs et les volailles, l'interdiction ayant été décidée dès 1990 pour les bovins. » Et à l'inverse, distance des députés PS : « votre proposition de constituer une commission d'enquête parlementaire apparaît pour l'essentiel comme une sorte d'épisode conjoncturel, lié à une actualité portée par des déclarations diversement appréciées. (…) Vous m'autoriserez à m'interroger sur le

accordée à ces enjeux politiques partisans (plutôt qu'aux propriétés spécifiques du problème discuté) se traduit par l'intervention de parlementaires occupant des positions de responsabilité dans les hiérarchies partisanes, plutôt que des spécialistes des questions traitées. Ainsi, la proposition de création de la commission d'enquête est déposée par un ancien ministre (Jean Arthuis) et deux chefs de groupes de la majorité sénatoriale (Guy-Pierre Cabanel[168] et Josselin de Rohan[169]). Cette instrumentalisation de la création de la commission d'enquête dans le jeu politique orienté vers les médias se donne à voir dans la définition même de son objet[170] : « les conditions d'utilisation des farines animales dans l'alimentation des animaux d'élevage et les conséquences qui en résultent pour la santé des consommateurs ». Celui-ci est très limité et renvoie directement aux enjeux de la polémique qui a opposé le président de la République et le Premier ministre quelques jours plus tôt. Très dépendante de ces enjeux politiques orientés vers les médias, cette construction de l'objet de l'enquête se prête davantage à l'arbitrage des prises de position des principaux responsables de l'exécutif qu'à une analyse détaillée et systémique du problème de l'ESB fin 2000[171].

La prise en compte des règles du jeu politique orienté vers les médias dans les activités parlementaires d'enquête s'observe aussi dans les pratiques d'investigation elles-mêmes, c'est-à-dire principalement les auditions. La première propriété hétéronome du déroulement de l'enquête est son ouverture aux journalistes. **Le principe cardinal qui oriente (ou, du moins, justifie) les pratiques parlementaires lors des auditions est alors**

---

bien-fondé de cette commission d'enquête parlementaire. S'agit-il réellement d'éclairer les consommateurs que nous sommes tous, hormis quelques végétariens ou végétaliens, et de regagner leur confiance ? S'agit-il de préserver les éleveurs et leurs intérêts ou de défendre un mode de production qui montre ses limites et ses dangers ? S'agit-il de mesurer le degré d'application du principe de précaution par le gouvernement, principe auquel il conviendrait, si cela est possible, de donner une définition scientifique et qu'il faudrait faire admettre par l'OMC ? Ou bien s'agit-il d'une opération à caractère politicien, visant à créer artificiellement une « affaire du sang contaminé *bis* » ? ».

[168] Président du Groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen.

[169] Président du Groupe du Rassemblement pour la République.

[170] La constitution de la liste des auditionnés peut être plus ou moins politisée selon l'usage politique orienté vers les médias (ou non) de la commission d'enquête. Ainsi, la commission sénatoriale de 2001-2002 a été accusée d'une certaine partialité, la plupart des ministres de gauche n'ont pas été auditionnés, comme le note un article de *Monde* recueillant la réaction de plusieurs ministres (Jean-Pierre Soisson, Jean Puech et Louis Le Pensec) qui regrettent tous de n'avoir pas été auditionnés. « Les réactions des ministres mis en cause », *Le Monde*, 19 mai 2001, p. 8.

[171] La commission d'enquête de l'Assemblée nationale, créée quelques jours plus tard en réponse à celle du Sénat, présente à peu près les mêmes propriétés (par exemple, la fragmentation du problème au principe de la construction de l'objet-même de la commission), mais de façon un peu moins marquée (par exemple, la politisation est un peu euphémisée par l'attribution par la majorité de gauche du poste de président à un député de l'opposition, le poste – plus stratégique – de rapporteur restant tout de même à la majorité).

celui de la « transparence »[172]. La présidente de la commission de l'Assemblée nationale de 1996-1997, Evelyne Guilhem, l'a ainsi imposée aux travaux qu'elle a dirigés :

> *« Beaucoup d'autorités souhaitent que certaines auditions soient à huis clos, (…) je ne suis pas d'accord, Jean-François Mattei non plus. Ce serait du plus mauvais effet à l'heure où, plus que jamais, la transparence la plus totale s'impose. »* [173]

Ce principe a aussi guidé les travaux de la commission sénatoriale de 2000-2001[174] ou encore celle de l'Assemblée nationale en 1999-2000. La nécessité de donner à voir son action pour la rendre légitime est alors perçue comme plus importante que la poursuite d'autres objectifs qui pourraient requérir la discrétion. Elle prime en particulier sur l'objectif même de production de connaissances, alors que celui-ci peut être gêné par le réflexe d'autocensure d'une partie des personnalités auditionnées lorsque leurs propos risquent d'être largement publicisés[175]. Le regard, potentiel ou bien réel, des journalistes sur les interactions entre parlementaires et personnalités auditionnées n'est pas sans effet sur celles-ci. **L'anticipation d'un jugement hétéronome incite les enquêteurs à surpolitiser leurs interventions et à s'éloigner des modes de raisonnement plus techniques.** Leurs questions et leurs remarques procèdent ainsi plus souvent d'une reprise des catégories hétéronomes qui dominent dans le champ journalistique. Il en résulte une montée en généralité et une relative prise de distance avec les propriétés les plus spécifiques du problème. Par exemple, cet échange entre Jean Bizet, rapporteur de la commission d'enquête sénatoriale, et la directrice générale de l'Alimentation (ministère de l'Agriculture) révèle l'usage mal maîtrisé par le parlementaire d'un concept de sens commun (« la liste positive » des matières qui pourraient être autorisée dans l'alimentation animale) que la spécialiste administrative n'utilise qu'avec beaucoup de précautions :

> **M. le Rapporteur** - C'est tout ce qui concerne ce qu'on appelle le livre blanc au niveau communautaire, si ma mémoire est bonne. La position du ministère français est-elle bien claire, justement, sur ce qu'on appelle la liste positive ? En effet, la Commission préconise plutôt la liste positive alors qu'au niveau du Conseil, on n'a pas tout à fait la même approche. Le ministère français

---

[172] Sur la légitimité de cette catégorie dans le champ journalistique, voir chapitre 1, section 2 (§2-B).

[173] François Grosrichard, « La mission d'information de l'Assemblée nationale sur la "vache folle" reprend ses travaux », *Le Monde*, 4 septembre 1996, p. 8.

[174] « Lors de sa première réunion du 23 novembre 2000, la commission d'enquête a constitué son bureau qui a décidé, lors de sa réunion du 29 novembre, notamment, que les auditions de la commission seraient ouvertes à la presse, filmées et enregistrées par la chaîne de télévision du Sénat, sauf demande de huis-clos de ses interlocuteurs et que leur compte rendu intégral serait annexé au rapport de la commission. » Au total, seules deux auditions se sont déroulées à huis-clos. Gérard Deriot et Jean Bizet, *Farines : l'alimentation animale au cœur de la sécurité sanitaire*, 2001, vol. 1, p. 18.

[175] La vétérinaire Jeanne Brugère-Picoux observe ainsi que « peu de spécialistes accepte de répondre aux questions des journalistes dans le contexte actuel. En effet, toute prise de position filmée peut se retourner contre son auteur si par malheur il s'est trompé. Nous ne sommes donc pas nombreux à oser comme moi aller au feu. » Gérard Deriot et Jean Bizet, *Farines : l'alimentation animale au cœur de la sécurité sanitaire*, 2001, vol. 2, p. 25.

est-il pour la liste positive ? Cela m'apparaîtrait beaucoup plus sain et beaucoup plus transparent en la matière.
Mme Catherine Geslain-Lanéelle - Vous faites référence à une liste positive de matières premières que l'industrie serait autorisée à incorporer dans l'alimentation animale ?
M. le Rapporteur – Il s'agit d'une liste exhaustive de matières premières, sans autres ingrédients, alors que, de mémoire, le Conseil était plutôt favorable à une liste négative en disant : "il est interdit d'utiliser telle ou telle chose". Il me semble que, tous les jours, cette liste négative peut être mise en défaut alors qu'une liste positive est plus coercitive, certes, mais beaucoup plus claire.
Mme Catherine Geslain-Lanéelle – La position que la France a défendue jusque là a consisté à dire que, sans rejeter fondamentalement l'idée d'une liste positive, ce n'était pas forcément la panacée et la solution à tous les problèmes. Certaines difficultés que nous avons rencontrées et qui sont liées à des contaminations dans l'alimentation animale montrent que, parfois, ces difficultés n'auraient pas du tout trouvé de réponse dans une liste positive puisque, par exemple, certains additifs qui nous ont posé des problèmes étaient autorisés. Ce n'est donc pas une réponse absolue.
Nous avons plutôt plaidé pour un dispositif qui visait à une bonne surveillance des opérateurs avec la mise en place d'un agrément systématique des opérateurs et des contrôles réguliers afin de s'assurer des matières premières qui sont utilisées, sachant que, par ailleurs —vous avez raison de le dire—, il est important qu'à chaque fois que nous avons connaissance du fait que telle ou telle matière première est susceptible de présenter un risque pour la santé des animaux et pour la santé humaine, on puisse interdire l'utilisation de ces matières premières dans l'alimentation des animaux. C'est ce que nous avons fait au fil des ans.
***Commission d'enquête sur les conditions d'utilisation des farines animales dans l'alimentation des animaux d'élevage et les conséquences qui en résultent pour la santé des consommateurs*, Audition de Mme Catherine Geslain-Lanéelle, Directeur général de l'alimentation (17 janvier 2001)**

Au-delà d'une telle prise de distance avec les enjeux les plus techniques, les interventions des parlementaires au cours d'auditions « médiatiques » peuvent parfois avoir pour principe une posture « inquisitoriale ». Les parlementaires déploient alors le même sens de la justice que le journalisme d'investigation : analyse moralisante, recherche de responsables… La présidente de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale de 1996-1997, Evelyne Guilhem, témoigne ainsi de cette propension de parlementaires à sortir du rôle d'enquêteur (au sens d'analyste) : « *j'ai même dû parfois freiner les ardeurs de certains de mes collègues, tentés de confondre la mission avec une tribune politique, de dévier du sujet qui nous occupe, ou de prendre à partie des fonctionnaires ou des experts* »[176]. Les retranscriptions des auditions donnent souvent à entendre un ton assez cassant avec certains auditionnés (notamment ceux dont l'action a été stigmatisée dans les médias). L'échange ci-dessous, extrait de la même audition de la directrice générale de l'Alimentation, montre bien comment le président (Gérard Dériot) endosse une position d'autorité face à l'auditionnée :

M. le Président - Vous nous avez dit tout à l'heure que vous aviez les rapports de la Brigade d'enquête vétérinaire sur 1998 et non pas ceux de 1999 ni de 2000. Cela nous étonne beaucoup, parce que c'est quand même un sujet extrêmement important. Si vous n'avez pas le résultat des enquêtes de la Brigade nationale, cela me paraît curieux.
Mme Catherine Geslain-Lanéelle - Cela dépend des résultats dont on parle.

[176] François Grosrichard, « La mission d'information de l'Assemblée nationale sur la "vache folle" reprend ses travaux », *Le Monde*, 4 septembre 1996, p. 8.

S'il s'agit des enquêtes épidémiologiques, ce que j'ai appelé les enquêtes alimentaires faites par la Brigade, j'ai le rapport jusqu'en 1999 mais je n'ai pas les éléments pour 2000. Je précise que ce sont des enquêtes très lourdes.
M. le Président – Vous avez donc ceux de 1999 et vous pourrez nous les communiquer.
Mme Catherine Geslain-Lanéelle - Absolument. Je m'y suis engagée et cela ne me pose aucun problème.
En revanche, nous avons des résultats de contrôles effectués par nos services déconcentrés aux différentes étapes de la filière, c'est-à-dire de l'éleveur jusqu'au fabricant de farines animales pour détecter d'éventuelles non-conformités liées soit à des contaminations croisées, soit à des insuffisances dans le traitement de ces farines animales.
M. le Président - Donc vous nous les fournirez tout à l'heure.
Mme Catherine Geslain-Lanéelle – Oui. Si vous n'y voyez pas d'inconvénient, j'anonymiserai ces éléments. Lorsque des constats de non-conformité ont été faits, j'en ferai une présentation statistique et donc anonyme.
M. le Président - Vous savez que la commission d'enquête a droit à tous les renseignements et qu'elle a besoin des noms. Il ne faut rien anonymiser. Nous vous les demandons tels quels. C'est dans notre mission et c'est notre rôle. Sinon, comment voulez-vous que nous procédions ? Nous ne pouvons pas faire un rapport évanescent.
Mme Catherine Geslain-Lanéelle – Ce que je vous donne n'est pas évanescent mais extrêmement précis.
M. le Président – Donc vous laisserez les noms.
Commission d'enquête sur les conditions d'utilisation des farines animales dans l'alimentation des animaux d'élevage et les conséquences qui en résultent pour la santé des consommateurs, Audition de Mme Catherine Geslain-Lanéelle, Directeur général de l'alimentation (17 janvier 2001)

Interrompant la directrice générale, remettant en question ses propos (« cela nous étonne beaucoup »), rappelant avec insistance son autorité, le président de la commission se place dans une position de surplomb. La définition du rôle du parlementaire enquêteur est alors plus proche de celle d'un juge que d'un analyste.

La prise en compte des règles du jeu politique orienté vers les médias s'observe enfin dans les activités liées à la publication et à la publicisation du rapport. Tout le travail de mise en forme peut ainsi être plus ou moins contrôlé par le rapporteur afin d'en favoriser l'efficacité communicationnelle au profit de son camp. C'est ce que le ministre de l'Agriculture Jean Glavany reproche au rapport sénatorial de 2001, produit comme un soutien à la décision controversée et très politisée de Jacques Chirac d'interdire les farines animales[177] :

> *« Le rapport sénatorial sur les farines animales, rendu public à la mi-mai, est l'histoire simple d'une petite manœuvre politicienne qui se transforme en infamie. (…) La petite manœuvre politicienne est apparue quelques heures avant la publication du rapport. On apprit en effet que les sénateurs de gauche qui avaient participé à la commission avaient été soigneusement tenus à l'écart de la rédaction du rapport et n'en avaient pas pris connaissance avant sa publication. Ils ont décidé de ne pas le voter. Cette attitude de la majorité sénatoriale, absolument contraire à*

[177] « La commission d'enquête considère que l'intervention de M. Jacques Chirac, Président de la République, le 7 novembre 2000, s'est révélée très opportune ; celle-ci a mis un terme aux atermoiements du gouvernement en l'invitant enfin à interdire l'utilisation de toute farine carnée dans l'alimentation animale. » Gérard Deriot et Jean Bizet, *Farines : l'alimentation animale au cœur de la sécurité sanitaire*, p. 14.

toute tradition parlementaire, allait faire l'objet, le jour même, d'un rappel au règlement de Claude Estier, président du groupe socialiste au Sénat. »[178]

Le travail de rédaction et de délibération se caractérise ici par une plus forte monopolisation qui répond sans doute en partie à la nécessité d'une plus grande maîtrise du message produit et mis en circulation par la communication médiatique[179]. Cette façon de faire se distingue des pratiques, plus habituelles et autonomes, de mise en forme des rapports parlementaires qui associent davantage les membres de la commission, dans une logique de production collective d'une connaissance équilibrée.

Une fois le rapport d'enquête publié, tout un travail de communication vise à en faire une prise de position distinctive, destinée à se démarquer de concurrents politiques, en fonction du « jugement » des agents de la configuration politique orientée vers les médias. Dans cette logique, les prises de position politiques fondées sur les rapports parlementaires tendent davantage à déplorer ou dénoncer, plutôt qu'à comprendre ou expliquer. Le contenu même de ces rapports se prête plus ou moins bien à ces usages. Ainsi, le rapport de l'Assemblée nationale de 1996-1997, grâce auquel Jean-François Mattéi se positionne dans l'espace politique orienté vers les médias comme spécialiste des questions sanitaires, est limité au périmètre du problème tel qu'il a été construit par les champs politiques et journalistiques, notamment. Le contenu du rapport est circonscrit à la seule question de la « vache folle » (sa genèse, les incertitudes scientifiques et les principaux dysfonctionnements qui ont été stigmatisés lors de la mise en crise du printemps 1996[180]) et les solutions qu'il prône sont d'une ampleur limitée (énonciation de quelques principes de gestion des crises sanitaires[181] et formulation de quelques mesures d'aide à la filière bovine). Le rapport sénatorial produit à la même période, sous la direction de deux élus plus investis dans les

---

[178] Jean Glavany, *Politique folle*, *op. cit.*, p. 149-150.

[179] La même critique est faite par tous les groupes d'opposition dans leur explication du vote du rapport de l'Assemblée nationale de 1996-1997, qui a bien servi à l'investissement de son rapporteur (Jean-François Mattéi) dans le jeu politique orienté vers les médias. Par exemple, George Sarre critique « les conditions d'examen du rapport par les membres de la mission, les empêchant de fait d'y travailler de façon approfondie. Le rapporteur, quels que soient ses mérites, a travaillé de façon trop solitaire. Sur un sujet de cette ampleur, un pré-rapport aurait dû être mis à la disposition des membres de la mission pour discussion et modifications. Le rapport final aurait alors réellement pris en compte le travail et les points de vue de tous les participants. Cette façon d'agir peut s'interpréter comme la volonté de limiter l'examen contradictoire de cette question. » (Evelyne Guilhem et Jean-François Mattei, *Les problèmes posés par le développement de l'épidémie d'encéphalopathie spongiforme bovine*, 1997). À l'inverse, les explications de vote du rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale de 1999-2000, qui peut être considérée comme la plus autonome consacrée à l'ESB, ne contiennent aucune critique sur le déroulement des travaux et notamment sur les pratiques du président et du rapporteur.

[180] Cette partie du rapport est structurée en quatre temps : « La recherche tardivement mobilisée », « la filière bovine structurellement fragilisée », « des contrôles incertains », « une réponse communautaire aux prises avec les contradictions de la construction européenne »…

[181] « Du bon usage du principe de précaution », « Les évolutions nécessaires de la gestion des crises de santé publique », « Des orientations de la recherche scientifique ».

enjeux autonomes du Parlement que dans le jeu politique orienté vers les médias, propose, à partir de la « crise » de l'ESB, une réflexion plus large, contribuant à instituer et promouvoir la catégorie de « sécurité sanitaire » (de l'alimentation, mais aussi des médicaments, des produits sanguins), et plus structurelle, en proposant une refonte législative[182] et surtout institutionnelle[183] de ce secteur de politique publique selon une série de principes consignés dans un « *cahier des charges* »[184]. Au-delà du consensus autour de quelques mots d'ordre consacrés par la co-construction journalistique du problème[185], les intentions qui semblent au principe de ces deux rapports sont donc assez différentes. **Si le rapport de l'Assemblée nationale peut servir de titre à intervenir légitimement dans les médias sur les suites du problème de la « vache folle »[186], celui du Sénat s'inscrit davantage dans une logique d'action publique : il ne permet guère à ses auteurs d'accéder à une grande visibilité médiatique, mais il sert de fondement à la proposition de loi créant notamment l'AFSSA.** Pareille différence de contenu, correspondant à des usages différenciés, est plus apparente encore pour les rapports de l'année 2000. Le rapport de l'Assemblée nationale de 1999-2000 traite du secteur des politiques publiques alimentaires dans son ensemble (et non du seul problème de l'ESB) et formule des préconisations assez profondes (transformation du droit en fonction des manques de la législation décelés par la commission), fondées sur une prise en compte élargie des opérateurs intervenant dans ce problème (« monde agricole »[187],

---

[182] Le rapport prescrit notamment de « renforcer la rigueur de la réglementation concernant certains produits » et de « publier rapidement les textes d'application de la loi dite bioéthique du 29 juillet 1994 ».

[183] La table des matières de la seconde partie du rapport, consacrée en partie aux « propositions de votre commission en faveur de l'amélioration de la sécurité sanitaire », prescrit ainsi de « mettre en place une Agence des produits et dispositifs médicaux », de « mettre en place une Agence de sécurité sanitaire des produits alimentaires », d'« assurer la veille sanitaire en créant un Institut de la veille sanitaire », de « recentrer les missions du ministère de la santé autour de la définition de la politique de santé et de la préparation de la réglementation », de « coordonner les trois missions d'évaluation des actes thérapeutiques, de contrôle des produits et de veille sanitaire en associant tous ses agents et [de] créer un lieu de gestion des crises : placer, auprès du Premier ministre, un Comité national permanent de sécurité sanitaire ».

[184] Ces principes sont énoncés en six points : « 1. Une priorité : la protection de la santé ; 2. Un garant : l'État ; 3. Le point d'équilibre du bénéfice et du risque doit être recherché en fonction de la nature des produits ; 4. Les institutions de contrôle doivent être fonctionnellement indépendantes par rapport aux intérêts des producteurs et disposer d'une réelle légitimité scientifique ; 5. La veille sanitaire doit disposer de moyens suffisants et couvrir tout le champ de la santé de la population. Elle doit être connectée à un système d'alerte et aux institutions politiques chargées de prendre les décisions ; 6. Les exigences de ce cahier des charges doivent être relayées au niveau communautaire. »

[185] Action publique guidée par le principe de précaution, par l'objectif de transparence, par l'expertise ; gestion de la « crise » confiée à une autorité indépendante ; prédominance de la dimension sanitaire…

[186] Ce titre à parler s'est révélé d'autant plus rentable pour le rapporteur, Jean-François Mattéi, que les multiples rebondissements du problème de la « vache folle », au cours des années suivantes lui ont permis d'intervenir à de nombreuses reprises dans le jeu politique orienté vers les médias.

[187] Les syndicats agricoles, les filières agricoles, les vétérinaires…

« monde industriel »[188], « monde des services »[189], grand public). À l'inverse, les deux rapports de l'Assemblée nationale et du Sénat publiés en 2001, sont, en dépit de leurs différences, très dépendants des enjeux politiques orientés vers les médias, c'est-à-dire la question de l'interdiction des farines animales. Tous deux se limitent à un examen (à charge ou à décharge, selon le parti majoritaire au sein de ces institutions) de la gestion de crise des semaines précédentes. Le rapport sénatorial de 2000-2001 se focalise très largement sur le problème des cas d'animaux NAIF : il étaie la thèse des contaminations croisées (contre celle des fraudes à l'importation)[190] et accuse les institutions européennes, le gouvernement britannique, mais aussi certains autres États membres, et surtout certaines institutions ministérielles françaises (celles chargées de l'Agriculture et de la Consommation)[191]. Les solutions préconisées portent essentiellement sur la prévention des risques de contamination, par des mesures radicales, et notamment sur « *la nécessité d'une interdiction définitive de toute utilisation des farines carnées dans l'alimentation des animaux et d'une liste "positive" de produits qui entrent dans la chaîne alimentaire* »[192]. Le rapport de l'Assemblée nationale de 2000-2001 développe une approche plus globalisante du problème de l'ESB, proche du point de vue gouvernemental : il présente l'incertitude scientifique comme n'empêchant pas l'action publique[193], il resitue l'option de politique publique qu'est

---

[188] Les industries chimiques et phytosanitaires, les industries de l'alimentation animale, de l'abattage et de l'équarrissage, les industries agro-alimentaires.

[189] Les entreprises de négoce et de distribution, ainsi que celles de la restauration.

[190] Deux sous-parties sont très explicitement consacrées à ce thème : « une fausse piste pour expliquer les cas NAIF : l'hypothèse des fraudes à l'importation » et « l'énigme des cas NAIF : le rôle des contaminations croisées et des matières grasses animales ».

[191] Deux sous-parties du rapport sont ainsi titrées « l'inertie bruxelloise » et « des mesures françaises incontestablement tardives, compte tenu de l'expérience anglaise ». Une autre est consacrée à la dénonciation « des contrôles partiels et insuffisamment coordonnés » par la direction des Douanes, celle des Fraudes et celle de l'Alimentation. De façon plus générale, le ton est assez polémique et s'éloigne ainsi quelque peu du style habituel de la prose parlementaire, caractérisé par les règles de bienséance et le goût de la litote. Quelques intertitres empruntent ainsi une rhétorique peu courante dans ce type de littérature policée : « Albion toujours perfide : l'exportation du prion anglais », « L'interdiction des farines carnées : la mauvaise foi du commissaire Fischler », « la lettre pathétique de M. John Major », « L'autisme de certains États membres », « L'exemple allemand : la politique de l'autruche »…

[192] Les auteurs de ce rapport d'enquête ne laissent guère de doute quant à l'usage qu'ils en font (c'est-à-dire le soutien à la prise de position de Jacques Chirac). Ils écrivent ainsi, dès l'introduction du rapport (p.14) : « La commission d'enquête considère que l'intervention de M. Jacques Chirac, Président de la République, le 7 novembre 2000, s'est révélée particulièrement opportune ; celle-ci a mis un terme aux atermoiements du gouvernement en l'invitant enfin à interdire l'utilisation de toute farine carnée dans l'alimentation animale ». Et ils citent, en exergue, à côté d'un extrait de *l'Iliade* d'Homère, la déclaration télévisée du 7 novembre 2000 du président de la République.

[193] Un sous-titre précise ainsi que « si le problème scientifique qui consiste à déterminer la nature de l'agent pathogène des ESST n'est pas aujourd'hui tranché, les connaissances actuelles permettent néanmoins de prendre des mesures efficaces s'agissant de la santé publique. »

l'interdiction totale des FVO par rapport à l'ensemble des mesures prises au fil des années[194] en fonction des multiples aspects des problèmes posés par l'ESB[195]. Mais, si le ton est moins polémique que dans le rapport sénatorial, une sous-partie décrit la « crise » de 2000 comme « une réaction irrationnelle face à un évènement ponctuel » (*i.e.* l'introduction dans la chaîne agro-alimentaire d'animaux provenant d'un cheptel où un animal malade avait été découvert) et offre un point d'appui à la critique des prises de position dramatisées et dramatisantes de Jacques Chirac.

Les usages de ces rapports parlementaires dans le champ journalistique sont très différents. Les rapports les plus « techniques » sont peu évoqués dans la presse. Le corpus AFP ne contient par exemple que deux dépêches sur la publication, le vote et la réception du rapport sénatorial de 1996-1997 et une seule pour celle du rapport de l'Assemblée nationale de 1999-2000. L'essentiel de la couverture journalistique consiste en une description, relativement fouillée, du contenu des rapports, par des journalistes spécialisés[196]. Les rapports dont la création, la production et le contenu prennent en compte plus nettement les règles du jeu politique orienté vers les médias font l'objet d'une plus forte attention journalistique. Ainsi, 14 dépêches AFP ont été consacrées à la publication du « rapport Mattéi » (Assemblée nationale, 1996-1997) et 27 à celui du rapport sénatorial de 2000-2001[197]. Un travail de communication plus poussé à destination des journalistes explique en partie cette forte médiatisation : conférence de presse, effet de *scoop* produit par une « fuite » à un média influent[198]… **Largement relayés et commentés par la presse, ces rapports suscitent des prises de position de nombreux agents politiques.** C'est évidemment le cas pour le rapport sénatorial de 2000-2001. Les ministres de l'Agriculture en poste lors des périodes étudiées dans ce rapport (Henri Nallet, Jean-Pierre Soisson, Jean Puech, Philippe Vasseur, Louis Le Pensec), et même l'ancien Premier ministre Alain Juppé, ont fait des déclarations relayées par les médias. Les trois ministres du gouvernement Jospin impliqués dans la gestion de la « crise » de l'ESB – Jean Glavany (Agriculture), Bernard Kouchner (Santé) et

---

[194] C'est l'objet de la deuxième partie : « les autorités publiques face à l'ESB ».

[195] La troisième partie met en valeur l'exhaustivité des mesures prises par le gouvernement au cours de la « crise » de 2000, au-delà de la seule question des farines animales : « la santé humaine et la recherche », « la protection et l'information des consommateurs », « la lutte contre l'encéphalopathie spongiforme bovine », « l'aide à la filière » et « la maîtrise des risques sanitaires ».

[196] Par exemple, dans *Le Monde*, c'est le journaliste spécialiste des questions médicales qui fait le compte rendu des rapports de l'Assemblée nationales de 1999-2000 et 2000-2001.

[197] Le rapport de l'Assemblée nationale, publié quelques jours plus tard, n'a suscité que 4 dépêches AFP alors même qu'il s'inscrit dans la même logique de prise de position politique orienté vers les médias. Ce relatif désintérêt journalistique tient sans doute au fait que l'affrontement politique a déjà eu lieu quelques jours avant à l'occasion du vote du rapport sénatorial : le vote du rapport des députés suscite moins de prises de position politiques et donc moins de dépêches.

[198] Voir les exemples cités plus haut.

François Patriat (Consommation) – ont publié un communiqué de presse commun répondant aux accusations de la commission d'enquête[199]. Signe de l'ampleur de la stratégie de communication que suscite ce rapport, Jean Glavany détaille sa « défense » dans une longue interview accordée au *Monde*[200]. L'intensité des échanges politiques orientés vers les médias provoqués par ce rapport est telle que ses deux auteurs doivent, dans une pratique très inhabituelle, publier un communiqué de presse le 18 mai 2001 pour se défendre des accusations de partialité[201]. Le rapport de l'Assemblée nationale de 1996-1997, bien que moins polémique, suscite lui aussi des réactions politiques[202].

L'enrôlement des rapports d'enquête parlementaires dans le jeu politique orienté vers les médias procède de plusieurs usages qui ne sont pas exclusifs les uns des autres. L'**usage partisan**, dont les rapports du Sénat et de l'Assemblée de 2000-2001 sont des cas exemplaires, est sans doute celui qui apparaît avec le plus d'évidence : il s'agit d'attaquer la politique du camp adverse et de défendre celle de son camp. À cet usage partisan peuvent se superposer des **usages « médiatiques » individuels** : la participation à ces commissions est une opportunité d'accéder à une certaine reconnaissance publique et politique pour des parlementaires investis dans le jeu politique central[203]. Le poste de rapporteur de la mission d'information de l'Assemblée nationale de 1996-1997 a permis à Jean-François Mattéi de se présenter comme l'un des spécialistes sur les questions de santé. La stratégie d'accès aux médias se fonde alors sur une certaine personnification du travail du groupe de parlementaires[204]. Enfin, les investigations parlementaires peuvent faire l'objet d'un **usage « médiatique » collectif**, c'est-à-dire comme un moyen, pour l'institution parlementaire dans son ensemble, d'exister dans un jeu politique orienté vers les médias où l'exécutif domine. Avec cet usage de l'enquête parlementaire, « *c'est l'institution qui fait face au pouvoir exécutif ; elle alerte l'opinion, elle la prend à témoin, et dans ce processus elle n'a que faire de ses clivages*

---

[199] Éric Aeschimann, « Des supputations mensongères », *Libération*, 18 mai 2001, p. 14.

[200] Benoit Hopquin et Jean-Yves Nau, « "Dire qu'en 1999 le ministère s'opposait à l'interdiction des farines animales est une contrevérité" », *Le Monde*, 19 mai 2001, p. 8.

[201] « La commission d'enquête du Sénat sur l'utilisation des farines animales, et notamment son Président, M. Gérard Dériot, et son rapporteur, M. Jean Bizet, tiennent à faire la mise au point suivante :
– les conclusions du rapport de 362 pages, qui a été adopté à l'unanimité, les groupes socialiste et communiste s'abstenant, s'efforcent de donner une présentation exacte et équilibrée du dossier et s'appuient sur des informations dûment vérifiées, tirées des auditions ou des documents communiqués ;
– l'enquête menée par les sénateurs avait pour but d'analyser les circonstances ayant entraîné la crise de la vache folle, et non de mettre en cause la responsabilité de telle ou telle personnalité. Aucun ministre n'est personnellement et spécifiquement mis en accusation par le rapport. »

[202] « Ségolène Royal (PS) déplore un "manque de transparence" », *Le Monde*, 15 janvier 1997, p. 6.

[203] Cet usage se distingue de celui, plus autonome, de députés de base pour qui, un poste de président ou de rapporteur, est un moyen d'acquérir une reconnaissance interne comme « bon » député (travailleur, spécialiste, bon juriste…).

[204] Ce titre en « une » du *Monde* donne bien à voir l'appropriation individuelle de ce travail collectif : « Un député UDF met aussi en cause les contrôles français dans l'affaire de la "vache folle" », *Le Monde*, 15 janvier 1997, p. 1

internes, à moins qu'ils ne constituent un stimulant supplémentaire dans l'action qu'elle a entreprise. »[205] **Dominées par l'exécutif dans la fabrication de la loi, les assemblés peuvent, avec cette mission d'investigation, trouver une légitimité dans l'espace politique orienté vers les médias**, notamment parce qu'elle correspond aux schèmes avec lesquels le champ journalistique saisit aujourd'hui le jeu politique (*i.e.* ceux du journalisme d'investigation).

B. *L'influence indirecte sur l'action publique*

Si les missions d'information et les commissions d'enquête parlementaires peuvent faire l'objet d'un usage dans le jeu politique orienté vers les médias, les éloignant des principes les plus autonomes de leur création, de leur déroulement et de leur publication, il semble qu'elles ne contribuent pas de façon décisive à la production des politiques publiques. Il serait donc exagéré d'en faire l'un des principaux ressorts de l'ajustement de l'action publique aux jeux et enjeux médiatiques.

La première façon dont ces investigations parlementaires pourraient peser sur l'action publique tient à leur fonction de contrôle sur l'exécutif, les résultats de l'enquête conduisant le gouvernement à modifier ses politiques publiques. Mais l'efficacité de ce mécanisme est tellement contrainte qu'il fonctionne rarement. Marc Abélès recense deux obstacles au contrôle de l'Assemblée nationale sur l'exécutif. D'une part, **la majorité, dont la participation est requise pour créer une commission, assurer son fonctionnement et voter son rapport, n'a pas intérêt à mettre en difficulté le gouvernement qu'elle soutient.** La mise en place d'une telle investigation est exceptionnelle. « *Sur les questions "sensibles", il faut souvent que la crise ait atteint son paroxysme pour qu'enfin l'on se décide à engager une investigation parlementaire* »[206]. Leur fonctionnement est contrôlé de près par le groupe majoritaire. L'attribution des postes décisifs de président et surtout de rapporteur (responsable, avec un fonctionnaire de l'Assemblée, de la mise en forme du rapport, c'est-à-dire, très largement de la détermination de son contenu) à des parlementaires de la majorité permet de s'assurer que le contenu du rapport ne critique pas trop durement l'action du gouvernement[207]. La critique des décisions des responsables politiques de l'exécutif par une investigation parlementaire

---

[205] Marc Abélès, *Un ethnologue à l'Assemblée*, *op. cit.*, p. 140.

[206] *Ibid.*, p. 134.

[207] Dans le cas de l'ESB, seule l'enquête sénatoriale de 2000-2001 est contrôlée par des parlementaires opposés au gouvernement, en raison de la situation de cohabitation. Cette situation n'est pas sans lien avec le fait qu'il s'agit du rapport le plus polémique. La seconde exception à la règle du contrôle des enquêtes par les groupes de la majorité en est en fait une confirmation : si la présidence de l'enquête de l'Assemblée nationale de 2000-2001 est confiée à un député de droite, c'est sans doute pour offrir à la gauche l'argument d'une dépolitisation de cette enquête. Les ministres et les parlementaires de la majorité peuvent ainsi prendre appui sur les travaux de cette commission pour disqualifier les conclusions jugées partisanes de l'enquête sénatoriale, la conformité des critiques de la commission de l'Assemblée avec les intérêts du gouvernement étant garantie par la présence d'un rapporteur socialiste.

est donc rare. En fait, celle-ci est le plus souvent détournée vers des tiers, notamment les structures administratives[208]. Il faut des conditions exceptionnelles, comme la situation de cohabitation qui oppose le Sénat et le gouvernement en 2000-2001, pour qu'un rapport soit particulièrement virulent. Enfin, la publication d'un rapport « sensible », c'est-à-dire particulièrement critique sur un problème susceptible de rencontrer un intérêt particulier des journalistes, fait l'objet d'une attention et d'efforts de communication plus intenses. On l'a vu, la réception dans le jeu politique orienté vers les médias du rapport sénatorial de 2000-2001 s'est accompagnée d'une riposte communicationnelle particulièrement vive de la part du gouvernement et des parlementaires de la majorité. Marc Abélès observe d'autre part que **l'efficacité critique des investigations parlementaires est limitée par les conditions pratiques de l'enquête.** Celles-ci doivent le plus souvent faire avec un manque de ressources techniques et humaines. L'action des députés et des sénateurs est notamment limitée par un « *déséquilibre entre les ressources des administrations centrales et la faible capacité d'expertise du Parlement* »[209]. La capacité des parlementaires à produire une critique de l'action publique gouvernementale apte à susciter une inflexion de celle-ci est donc improbable. Les rapports d'investigation parlementaire les plus complètement produits dans une logique politique orientée vers les médias ne sont donc pas en mesure d'influencer les politiques publiques conduites par l'exécutif. Et les rapports les plus autonomes ne peuvent fonctionner comme des contrepoids efficients aux décisions hétéronomes du gouvernement.

La réalisation de la seconde fonction des investigations parlementaires, c'est-à-dire informer voire « inspirer » la production législative des assemblées, est-elle aussi improbable. La capacité des parlementaires à faire la loi, sur la base de leurs travaux antérieurs, est faible. À ce titre, la loi du 1er juillet 1998, initiée par une proposition de loi découlant du rapport sénatorial de 1996-1997, apparaît comme une exception, qui ne doit pas faire illusion. Si une investigation parlementaire semble au principe de la loi, la production de celle-ci est loin de se réduire à une déclinaison mécanique des conclusions de la mission d'information. L'usage de ce rapport dans un processus législatif complexe dépend de nombreux facteurs qui en limitent l'influence [210]. Ce processus reste, en particulier, largement

---

[208] Cet extrait du compte rendu de la mission d'information de l'Assemblée nationale, en 1996-1997, le donne à voir très explicitement : « Le document s'abstient de formuler des critiques frontales contre les gouvernements qui se sont succédé depuis 1988 et qui, "globalement et au fur et à mesure", ont pris les mesures conjoncturelles nécessaires. Il dénonce, en revanche, de nombreux dysfonctionnements de l'appareil administratif français et stigmatise les "erreurs, insuffisances et incapacité" des responsables de l'Union européenne, "s'entêtant dans une politique basée sur (...) les intérêts économiques", ainsi que des dirigeants britanniques, qui ont semblé ne privilégier "ni la transparence, ni la coopération, ni l'intérêt de leurs partenaires européens". » François Grosrichard, « Soupçon de "trucages" dans les importations de farines animales », *Le Monde*, 15 janvier 1997, p. 6.

[209] Marc Abélès, *Un ethnologue à l'Assemblée*, *op. cit.*, p. 138.

[210] Cf. section 3.

contrôlé par les agents politiques de l'exécutif, qui ne retiennent de la mission d'information que ce qui est conforme (ou du moins ce qui n'est pas incompatible) avec leurs intérêts. Il faut enfin, et peut-être surtout, noter que l'exemple de la production de la loi du 1er juillet 1998 contredit l'hypothèse d'une action publique sous contrainte médiatique puisque cette loi a été inspirée par l'un des rapports les moins médiatisés, et dont le contenu est le moins orienté vers les médias, à propos de l'ESB. On peut ainsi faire l'hypothèse ce sont les rapports parlementaires issus d'un processus particulièrement autonome, tenu à l'écart des enjeux politiques orientés vers les médias, qui peuvent inspirer une proposition de loi.

Si, au prisme des deux fonctions de contrôle du gouvernement et d'information du processus législatif, les investigations parlementaires semblent des mécanismes peu propices à ouvrir les politiques publiques aux jeux et enjeux politiques orientés vers les médias, **cette activité semble toutefois contribuer à l'emprise du journalisme sur l'action publique de façon plus informelle. Les enquêtes parlementaires, notamment les plus hétéronomes, contribuent en effet à l'institutionnalisation des redéfinitions des problèmes et des solutions qui peuvent être au principe des décisions publiques.** En effet, malgré des usages sensiblement différents, les cinq rapports parlementaires consacrés à l'ESB sont construits selon des catégories très semblables : tous envisagent le problème de la « vache folle » au prisme de la santé, les enjeux agricoles étant tenus pour des enjeux secondaires (voire des variables d'ajustement), et imputent le problème à la responsabilité de l'État et à sa mauvaise gestion de crise (trop lente, sous-estimant les enjeux sanitaires, etc.) ; l'action publique doit alors être guidée (et légitimée) par quelques principes (précaution, transparence, séparation entre évaluation scientifique et gestion politico-administrative des risques ; expertise scientifique indépendante…). On a vu comment les enquêtes judiciaires et parlementaires ont contribué à stabiliser une mémoire de l'histoire de la « crise » de la « vache folle », notamment dans le champ journalistique, avec des schèmes explicatifs réduisant largement le problème à la question des farines carnées et des schèmes accusatoires aux défaillances de quelques agents politico-administratifs[211]. **Ce travail de coproduction de la vérité d'un problème public a souvent peu d'impact sur les politiques publiques dans la mesure où il intervient après que celles-ci ont été construites.** Mais dans le cas particulier de la « vache folle », où plusieurs « crises » se sont succédées, les premiers rapports parlementaires ont pu avoir une importance inhabituelle dans la conduite de l'action publique lors des « crises » suivantes. Si le rapport sénatorial de 1996-1997 a nourri la fabrication de la loi du 1er juillet 1998, celui de l'Assemblée nationale a aussi contribué à la consécration des schèmes légitimes de gestion politico-administrative des risques sanitaires, sans doute en partie parce que son rapporteur s'est trouvé consacré comme voix politique légitime sur ces questions. La

[211] Voir chapitre 1, section 3 (§3-B).

visibilité médiatique de Jean-François Mattéi a contribué à légitimer les principes de cette nouvelle *doxa* dans le jeu politique orienté vers les médias. Le « rapport Mattéi » consacre et prescrit ainsi un « bon usage » du principe de précaution. Les deux « améliorations » principales qu'il suggère – la « nécessité d'une autorité indépendante pour appliquer le principe de précaution » et la « nécessité de mieux prendre en compte la dimension sanitaire de l'alimentation » – sont les valeurs cardinales des politiques publiques des années suivantes. À l'inverse, en se contentant d'évoquer des mesures ponctuelles d'aide à la filière bovine et des dispositifs tournés vers les seules pratiques de consommation (notamment la traçabilité des produits), il laisse de côté toute ambition de transformation structurelle des politiques alimentaires et du secteur agro-alimentaire, contribuant à rendre impensable ce type de politiques publiques. Ces quelques schèmes de perception et d'action sont largement repris par le champ journalistique dès la publication du rapport et lorsque le problème de l'ESB revient à l'agenda. Ils s'imposent ainsi, indirectement, aux agents politiques les plus dépendants du jeu politique orienté vers les médias, notamment ceux de l'exécutif. **Les principes énoncés dans les rapports parlementaires de 1996-1997 fonctionnent alors comme des évidences dans les processus décisionnels des années suivantes**, notamment pour la réforme des institutions prenant en charge les politiques alimentaires (création de l'AFSSA, réorganisation des directions ministérielles concernées…), la décision du maintien de l'embargo français sur les produits bovins britanniques et, bien sûr, l'interdiction totale des farines animales à l'automne 2000.

Les activités parlementaires de contrôle et d'information n'apparaissent pas comme un vecteur de l'emprise du journalisme sur l'action publique. Les séances de questions d'actualité sont certes très « médiatiques », mais leur influence sur le cours des politiques publiques est très faible. De même, certaines enquêtes parlementaires peuvent être plus ou moins enrôlées dans le jeu politique orienté vers les médias, et, ce faisant, contribuer à stabiliser les schèmes qui y prévalent. Mais leur capacité à infléchir les politiques publiques est très exceptionnelle et indirecte : **c'est moins par les mécanismes de contrôle du gouvernement ou d'information du processus législatif que par la stabilisation d'une définition légitime du problème public et de ses solutions que les parlementaires introduisent dans les processus décisionnels des schèmes hétéronomes hérités du jeu politique orienté vers les médias.** La section suivante examine les possibilités d'usage et d'ajustement des activités parlementaires du processus législatif au jeu politique orienté vers les médias.

SECTION 3. L'EMPRISE DU JOURNALISME SUR LES ACTIVITÉS LÉGISLATIVES

La forme la plus évidente d'usage « médiatique » des activités parlementaires concerne les pratiques législatives : **le recours à la loi pour soutenir des effets d'annonce gouvernementaux** est souvent l'objet de commentaires ou de critiques. Cet enrôlement gouvernemental de la production législative pour produire un effet d'affichage est « *une manœuvre très courante (…) [qui] consiste à promulguer des lois qui promettent de résoudre ou d'atténuer les problèmes, même si tout indique qu'elles n'y réussiront pas. Bien que ce stratagème ait été abondamment étudié, il s'est de tout temps révélé très efficace pour calmer les mécontents et conférer une légitimité aux pouvoirs établis* »[212]. **Cet usage politique orienté vers les médias des activités parlementaires de production des lois par les agents politiques du législatif, mais aussi par ceux de l'exécutif, pèse sur le déroulement de ces activités.** Son analyse doit cependant éviter le piège du médiacratisme qui consiste à voir dans ce phénomène une règle qui se reproduit automatiquement. **Il faut au contraire le concevoir comme un phénomène exceptionnel, ne serait-ce que parce qu'une petite minorité seulement de lois se font sous l'attention soutenue du champ journalistique.** Toutes les lois ne sont pas médiatisées, car les activités législatives ne sont pas « spontanément » ajustées aux règles pratiques et symboliques du champ journalistique. Comme le dit Timothy Cook, « *faire la loi et faire la "une" ne sont pas des activités compatibles* »[213]. Mais, sous certaines conditions évoquées précédemment[214], la production d'une loi peut être médiatisée avec efficacité, ce qui pèse plus ou moins sur les conditions pratiques et cognitives de sa fabrication. Pour étudier ce que l'usage politique orienté vers les médias de la production de la loi fait à celle-ci, il faut distinguer entre trois ensembles principaux d'activité[215] : l'initiative législative (§1), le travail en commission (§2) et le travail en séance plénière (§3).

Pour chacun de ces types d'activité législative parlementaire, il s'agit de mettre au jour des formes possibles d'hétéronomie liées à l'objectif d'accès aux médias. Pour ce faire, on comparera à chaque fois les formes autonomes de ces activités avec la forme qu'elles prennent dans le cadre du jeu politique orienté vers les médias[216]. L'analyse se focalise particulièrement sur la genèse de la loi qui est généralement tenue pour la principale

---

[212] Murray Edelman, *Pièces et règles du jeu politique*, Paris : Seuil (La couleur des idées), 1991, p. 57

[213] Timothy E. Cook, « House Members as Newsmakers », *op. cit.*, p. 204.

[214] C'est-à-dire l'ensemble de conditions structurelles, conjoncturelles et individuelles énoncées dans la section 1.

[215] Il ne s'agit pas de trois séquences qui se suivraient linéairement. D'une part, une partie des activités liées à l'initiative des lois (la fixation de l'ordre du jour) intervient après le travail en commission. D'autre part, cette succession d'activités se répète deux ou trois fois (en cas de désaccord entre les deux assemblées) au cours du processus législatif.

[216] Les descriptions ainsi obtenues tiennent davantage de la modélisation idéaltypique que de la restitution réaliste des situations observées. Celles-ci sont toujours le produit d'un enchevêtrement de ces logiques.

intervention décisionnelle du Parlement à propos du problème de la « vache folle »[217], c'est-à-dire la loi n° 98-535 du 1er juillet 1998 relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme[218]. Celle-ci 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). Il faut signaler, avant d'entrer dans le vif du sujet, que cette analyse monographique présente, pour ce qui concerne la généralisation des résultats, les mêmes limites (mais aussi les mêmes atouts) que l'ensemble de la thèse : en effet, la loi du 1er juillet 1998 n'est pas exemplaire d'un processus législatif complètement vampirisé par ses usages politiques orientés vers les médias. Celui-ci a peu intéressé le champ journalistique en comparaison d'autres lois très « médiatiques »[219]. Il ne s'est pas non plus déroulé dans un complet désintérêt journalistique, ce qui en ferait alors un cas exemplaire de l'autonomie du travail législatif parlementaire par rapport au champ journalistique[220]. Il a aussi suscité une faible politisation, l'opposition (de droite) ayant notamment préféré l'abstention à un vote négatif à l'issue de la première lecture à l'Assemblée nationale. C'est donc dans des détails qu'il faut observer l'immixtion de règles hétéronomes dans les logiques des prises de décision parlementaires. Les deux enjeux qui se sont révélés les plus controversés dans l'élaboration de cette loi constituent les points d'entrée de l'analyse. Il s'agit de la détermination du nombre d'agences que doit créer la loi[221] et de la question de l'étendue du pouvoir dont doit disposer l'AFSSA[222].

---

[217] D'autres textes de loi font suite au problème de la « vache folle », notamment la loi du 26 décembre 1996 sur la collecte et l'élimination des cadavres d'animaux et des déchets d'abattoirs, qui crée un service public de l'équarrissage, et la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999. Il faut aussi mentionner le projet de loi relatif à la qualité sanitaire des denrées destinées à l'alimentation humaine ou animale déposé à l'Assemblée nationale le 27 novembre 1996 par le ministre de l'Agriculture (Philippe Vasseur).

[218] Christophe Clergeau, *Le processus de création de l'Agence Française de Sécurité Sanitaire des Aliments. Généalogie, genèse et adoption d'une proposition de loi*, Rapport d'étape, ENSA Rennes-Science Po Paris (CEVIPOF), 2000.

[219] Par exemple, le vote en 1999 du PACS, analysé dans Marc Abélès, *Un ethnologue à l'Assemblée*, *op. cit.*, p. 146-190 et dans Pierre Lascoumes, « Les compromis parlementaires », *op. cit.*, p. 455-478.

[220] Par exemple, le corpus du *Monde* contient six articles relatifs à la production de la loi du 1er juillet 1998. Il faut d'ailleurs noter que tous portent sur le travail en séance plénière au Sénat puis à l'Assemblée nationale, à l'exception d'un court entrefilet sur un arbitrage du Premier ministre à propos de l'économie du texte (parallèlement au travail en commission) et d'un papier d'analyse après le vote de la loi.

[221] Les tenants d'une vision plus sanitaire des problèmes et des solutions (notamment, au sein du gouvernement, le ministre de la Santé Bernard Kouchner ou, à l'Assemblée, Jean-François Mattéi) plaident pour une agence unique pour les politiques alimentaires et celles relatives au médicament, sur le modèle de la Food and Drug Administration américaine, tandis que le ministre de l'Agriculture (Jean Glavany) ou les sénateurs auteurs de la proposition de loi, défendent l'option de deux agences distinctes.

[222] Les tenants du maximalisme sanitaire tentent par exemple d'attribuer des pouvoirs de police à l'AFSSA (au détriment des ministères de l'Agriculture et de la Consommation) ou à la doter de fort pouvoir d'expertise (et d'en déposséder concomitamment ces deux ministères) en lui transférant la tutelle sur les laboratoires du CNEVA (Centre national d'études vétérinaires et alimentaires).

§1. L'initiative législative enrôlée dans les effets d'annonce ministériels

Le premier ensemble de pratiques d'assemblées où se manifeste l'emprise du journalisme sur la production législative est constituée des opérations relatives à l'initiative des lois. **La détermination de l'ordre du jour parlementaire peut en effet être un enjeu dans le jeu politique orienté vers les médias.** Dans ce cas, le contrôle qu'exerce structurellement l'exécutif sur l'initiative parlementaire, avec malgré tout une place (minimale) accordée à la prise en compte des intérêts propres du Parlement (A.), s'intensifie (par diverses techniques de « passage en force ») pour la mettre au service du calendrier du gouvernement (B.).

A. Les formes autonomes de l'initiative des lois

L'initiative législative appartient de façon conjointe mais inégale aux assemblées (propositions de loi) et au gouvernement (projets de loi). Les propositions ou projets de loi déposés au bureau d'une assemblée sont examinés par la commission compétente (cf. §2), puis sont inscrits (ou non) à l'ordre du jour de l'Assemblée par la conférence des présidents[223]. Ces deux opérations successives réalisent la sélection des textes amenés à devenir une loi. **Deux dynamiques (principales) s'y confrontent. D'une part, l'initiative gouvernementale obéit à un rythme propre**, dépendant de l'agenda politique de l'exécutif, mais aussi des contraintes de la procédure formelle de l'élaboration des projets de loi[224]. C'est la voie qu'ont suivie trois des textes liés à l'ESB[225]. **D'autre part, l'initiative parlementaire suit une dynamique relativement spécifique à l'assemblée concernée.** Si les propositions de loi s'inscrivent souvent dans la logique de la compétition partisane[226], elles peuvent aussi suivre la dynamique propre du travail parlementaire, et notamment les missions d'information ou les commissions d'enquêtes dont les conclusions, après plusieurs mois d'investigation, peuvent inspirer la production d'un texte législatif. La proposition de loi

---

[223] La conférence des présidents est composée du président et des vice-présidents de l'assemblée concernée, mais aussi des présidents des commissions permanentes et des chefs de groupes politiques ainsi que du ministre chargé des relations avec le Parlement, à qu'il revient de fixer l'ordre du jour des travaux législatif de chaque assemblée. Le gouvernement dispose d'un droit d'inscription prioritaire à l'ordre du jour.

[224] Ce processus préalable au dépôt sur le bureau de l'Assemblée nationale ou du Sénat est brièvement décrit au chapitre 4, section 2 (§3-C).

[225] Le projet de loi relatif à la collecte et à l'élimination des cadavres d'animaux et des déchets d'abattoirs et modifiant le code rural a été déposé à l'Assemblée Nationale le 13 novembre 1996 par Philippe Vasseur, ministre de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation. Le projet de loi relatif à la qualité sanitaire des denrées destinées à l'alimentation humaine ou animale a été déposé à l'Assemblée Nationale le 27 novembre 1996 par Philippe Vasseur. Le projet de loi d'orientation agricole a été déposé à l'Assemblée Nationale le 10 juin 1998 par Louis Le Pensec, ministre de l'agriculture et de la pêche.

[226] Françoise Dreyfus et François d'Arcy observent que « [les propositions de loi] sont fréquemment élaborées par un groupe parlementaire, mais elles ne sont pas déposées en son nom. ». Françoise Dreyfus et François d'Arcy, *Les institutions politiques et administratives de la France*, *op. cit.*, p. 175.

relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme, déposée au Sénat le 28 avril 1997, s'inscrit explicitement dans la suite des travaux de la mission d'information dont le rapport, qui porte le même titre, a été rendu trois mois auparavant[227]. **L'initiative législative parlementaire est donc assez indépendante des enjeux de la configuration politique orientée vers les médias : en raison de la rareté de la possibilité de faire figurer une proposition de loi à l'ordre du jour, il est impossible de réagir dans des délais assez brefs à l'actualité politico-médiatique.** Même si, depuis octobre 1995, l'Assemblée nationale consacre une séance par mois (le vendredi) à l'examen de l'un de ses textes, il est difficile dans ces conditions de coller à l'agenda journalistique. Ce processus, fait de mouvements hétérogènes, est toutefois largement contrôlé par les agents politiques de l'exécutif ; à l'issue de ce processus, c'est le gouvernement qui impose son agenda. La distribution des textes déposés et de ceux adoptés à l'Assemblée nationale sous la XIème législature (juin 1997-juin 2002) l'indique clairement (tableau 5.7.).

Tableau 5.7. Distribution des textes déposés et adoptés à l'Assemblée nationale (XIème législature) selon leur origine[228]

	Déposés au bureau de l'Assemblée nationale	Promulgués
Proposition de loi	5103 (86,7%)	81 (18,8%)
Projets de loi	784 (13,3%)	351 (81,3%)

Si les députés déposent beaucoup plus de propositions de loi que le gouvernement, ces propositions ont une très faible probabilité d'aboutir. Seules 1,6% des propositions de loi à l'Assemblée sous la XIème législature ont été adoptées, alors que 44,8% des projets de lois ont été promulgués. Cette domination structurelle de l'exécutif dans l'initiative législative tient aux techniques de rationalisation du parlementarisme, mais aussi aux règles sociales du jeu politique de la Ve République[229] et à l'inégale distribution, entre les assemblées et les ministères, des ressources requises dans le processus législatif (capacité d'expertise, personnels plus nombreux et plus spécialisés…). Malgré la puissance du contrôle du gouvernement sur l'initiative législative, la pratique ordinaire se fonde toujours sur une prise en compte (variable) des logiques propres du travail parlementaire. Dans une analyse tenant davantage de l'observation de la pratique que du raisonnement purement juridique, Guy

[227] L'exposé des motifs de la proposition de loi commence ainsi : « La présente proposition de loi a pour objet de donner un prolongement législatif aux conclusions de la mission d'information de la commission des Affaires sociales consacrées aux conditions du renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme. »

[228] Chiffres cités par Olivier Costa et Éric Kerrouche, *Qui sont les députés français ?*, *op. cit.*, p. 144.

[229] La force de la discipline parlementaire se manifeste aussi par toutes les opérations d'élimination des textes ne correspondant pas aux priorités du gouvernement.

Carcassonne décrivait quelques ressorts de cette marge de manœuvre dont disposent quelques parlementaires dans la détermination de l'ordre du jour de leur assemblée :

> *« Il n'est (…) que de s'entretenir avec les participants à la conférence des présidents du mardi soir pour tempérer l'affirmation constitutionnelle [selon laquelle le gouvernement maîtrise l'ordre du jour]. Le représentant du gouvernement se trouve parfois confronté à une vive opposition dans la détermination du calendrier des travaux. Elle émane souvent de groupes minoritaires – ce qui ne signifie nullement que l'exécutif doive ou puisse n'en tenir aucun compte – mais il arrive aussi qu'un président de groupe majoritaire ou un président de commission refusent, pour des motifs techniques ou politiques, les dates imposées et menacent, pour les groupes de ne pas siéger, pour les commissions de ne pas rapporter. S'agissant de ces dernières, leur président est comptable de leur bon fonctionnement. Le respect qu'il s'acquiert dépend étroitement de sa capacité, quand nécessaire, à dépasser les clivages ou amitiés politiques pour défendre l'intérêt collectif de la commission. Parce qu'elle prend sa mission au sérieux, elle veut du temps pour l'accomplir et contraint souvent le gouvernement, en fin de compte, à aménager en conséquence l'ordre du jour prioritaire. Aussi n'est-il pas rare que l'intérêt d'ensemble de l'Assemblée ligue les députés, tous groupes confondus, contre une utilisation trop autoritaire de l'article 48C. »*[230]

L'analyse, esquissée ici, indique comment les règles qui structurent les interactions en conférence des présidents, en s'imposant à ses participants comme des contraintes de rôle permettent, permettent l'exercice d'une capacité (minimale) de l'institution parlementaire à déterminer son ordre du jour. Les chefs de groupe et les présidents de commission permanente se doivent de défendre l'intérêt de l'institution qu'ils représentent. Le ministre chargé des relations avec le Parlement se doit, quant à lui, de dispenser quelques gages de respect de l'institution parlementaire. **La préservation d'une part d'autonomie des parlementaires dans l'initiative législative est l'une des règles des interactions au sein de cette institution.** On en observe par exemple la trace en de multiples occasions lors de la discussion de la proposition de loi relative au renforcement de la veille sanitaire : lors de la séance de discussion générale et lors de celle du vote de l'ensemble de la proposition de loi, il est une figure presque obligée, pour de nombreux sénateurs, de commencer leur intervention en saluant la bonne volonté du gouvernement qui a accepté la mise à l'ordre du jour d'une proposition émanant du Sénat. Parmi de très nombreuses remarques similaires de sénateurs issus de tous les groupes politiques, on peut citer les propos de François Autain, lors de la séance du 24 septembre 1997 : « *L'initiative parlementaire, quelle qu'en soit la qualité, quel qu'en soit l'objet, resterait stérile si elle n'était soutenue par un dialogue fructueux avec l'exécutif. Ce dialogue s'est noué, sur le thème qui nous occupe aujourd'hui, avec le précédent gouvernement, et il s'est poursuivi avec celui auquel vous appartenez, monsieur le secrétaire d'État. Je ne doute pas que ce*

[230] Guy Carcassonne, « La résistance de l'Assemblée nationale à l'abaissement de son rôle », *Revue française de science politique*, 1984, Volume 34, Numéro 4, p. 915.

débat ne s'achève sur une avancée significative en matière d'amélioration de la sécurité sanitaire de nos concitoyens. » Les sénateurs sont d'autant plus prompts à donner crédit au gouvernement de cette prise en compte, par l'exécutif, de cette dynamique du travail parlementaire, développée depuis plusieurs mois, qu'elle est exceptionnelle : le gouvernement valide une proposition faite par des sénateurs désormais situés dans l'opposition et en prévoit la discussion lors de la session extraordinaire qui inaugure la législature, essentiellement consacrée à des textes emblématiques du programme défendu lors de la campagne électorale qui vient de se terminer[231]. **Si l'exécutif maîtrise très largement l'initiative des lois, l'usage routinier accorde donc une prise en compte minimale du calendrier propre au travail parlementaire.**

B. *Les formes « médiatiques » de l'initiative des lois*

L'usage « médiatique » de l'initiative des lois, qui se fait presque exclusivement au profit du gouvernement, dans la logique de l'effet d'annonce, se caractérise par un renforcement de la domination de l'exécutif dans cette activité. La fonction symbolique de l'annonce ministérielle des lois à venir est d'attester du volontarisme des agents politiques[232]. **En raison de leurs propriétés formelles, les lois sont en effet perçues comme l'instrument par excellence de cette stratégie d'affichage.** Elles participent de la mise en scène de la « grande » réforme[233], celle qui permettrait de traiter « enfin » et « au fond » le sujet. Cette activité d'affichage permet en partie de faire écran sur les difficultés pratiques de mise en œuvre des mesures.

Du point de vue du travail parlementaire, l'une des principales propriétés de ces annonces est de contribuer à rabattre le calendrier parlementaire sur une logique d'actualité, c'est-à-dire sur la dynamique de l'agenda du jeu politique orienté vers les médias. L'une des conditions d'efficacité de ce type d'annonce est d'être réalisée au moment où les attentes générées par le jeu politique orienté vers les médias s'expriment avec le plus d'intensité[234]. Cela apparaît clairement avec l'exemple de l'annonce du projet de loi relatif à la qualité sanitaire des denrées destinées à l'alimentation humaine ou animale. Ce projet de

---

[231] Au cours de cette session extraordinaire, convoquée entre le 15 septembre 1997 et la reprise de la session ordinaire (début octobre), les parlementaires doivent examiner 11 textes, dont une seule proposition de loi (celle sur la veille sanitaire). Parmi les projets de loi discutés lors de cette session se trouve celui sur les « emplois-jeunes ». « Parlement - Session extraordinaire le 15 septembre », *Reuters*, 4 septembre 1997 (16h53).

[232] Sur cette rhétorique légitimante de l'action publique, voir le chapitre 1, section 2 (§2-B).

[233] Sur le travail communicationnel à l'œuvre derrière ces effets d'annonce, voir le chapitre 4, section 1 (§4-B).

[234] Une autre condition de félicité est de reprendre, dans la formulation des éléments de politiques publiques, les catégories de la construction médiatico-politique du problème public. Ces deux conditions sont d'ailleurs liées en entre elles : la reprise de catégories journalistiques est d'autant plus probable que manque le temps nécessaire pour produire une analyse du problème en rupture avec le sens commun médiatique.

loi a été déposé par le ministre de l'Agriculture, Philippe Vasseur, à l'Assemblée Nationale le 27 novembre 1996. Mais il a été annoncé dès le 11 juin 1996, au cours d'une séance de questions d'actualité comme le relate cette dépêche d'agence :

> Le gouvernement déposera bientôt un projet de loi sur la sécurité des denrées alimentaires, a annoncé mardi le ministre de l'Agriculture Philippe Vasseur, interpellé à l'Assemblée sur le dossier de la maladie de la vache folle.
> "Nous allons déposer sur le bureau de l'assemblée un projet de loi sur la sécurité et sur l'hygiène concernant les denrées alimentaires", a-t-il dit aux députés lors de la séance de questions au gouvernement.
> "Depuis le début de cette crise, (...) à tout moment notre première préoccupation a été de préserver la santé publique", a-t-il affirmé, avant de répliquer aux lazzis émanant des bancs socialistes.
> **« Risque alimentaire-Vasseur promet un projet de loi », *Reuters*, 11 juin 1996 (16h57)**

Cette annonce se situe en fait au cœur de la « crise » de la « vache folle » de 1996. En effet, si elle suit de quelques mois le pic d'attention journalistique qu'est l'annonce du 20 mars 1996, elle intervient à l'occasion d'une intense polémique politique orientée vers les médias autour de l'attitude du président de la République dans la gestion de la « crise » de l'ESB[235]. L'efficacité symbolique immédiate de l'annonce de ce projet de loi est évidente : il permet d'attester de la force du volontarisme du ministre de l'Agriculture (et avec lui du gouvernement et de l'ensemble de la majorité) en faveur d'une gestion sanitaire du problème de l'ESB, afin de contrer les critiques de l'opposition stigmatisant l'indécision du gouvernement. La logique du jeu politique orienté vers les médias de court-terme semble d'autant plus déterminante dans l'initiative de cette loi que celle-ci ne sera jamais votée, signe que la fonction emblématique de la loi avait plus d'importance que son apport substantiel[236].

Malgré cela, le calendrier parlementaire ne se cale pas mécaniquement sur l'agenda du jeu politique orienté vers les médias. Cinq mois et demi séparent l'annonce du projet de loi et sa présentation en Conseil des ministres et le dépôt au bureau de l'Assemblée nationale. Il reste que **l'usage de la loi pour les effets d'annonce « médiatiques » fait peser une contrainte pratique sur les activités parlementaires de fixation de l'ordre du jour**. Pour ces projets très médiatisés, le décalage entre l'annonce et le dépôt du projet, qui correspond

---

[235] Les critiques de l'opposition socialiste sont bien restituées par la dépêche suivante : « PARIS, 7 juin, Reuter - Le Parti socialiste a accusé vendredi dans un communique Jacques Chirac et le gouvernement d'Alain Juppé d'avoir fait montre d'"irresponsabilité" dans la gestion de la crise de la maladie de la vache folle. "La volte-face du président de la République et de son gouvernement dans la gestion de cette crise, décrétant d'abord la fermeture de nos frontières aux viandes anglaises, soutenant ensuite John Major dans sa demande d'assouplissement de l'embargo, bien qu'étant déjà saisi de l'avis du comite des experts nationaux recommandant l'application du principe de précaution, est proprement scandaleux", a-t-il déclaré. », « Vache-le PS taxe Chirac, Juppé d'irresponsabilité », *Reuters*, 7 juin 1996, 19h23.

[236] Après une lecture à l'Assemblée nationale, la procédure législative s'arrête avec le rapport de la commission des affaires économiques du Sénat, le 26 mars.

souvent aussi à son examen en Conseil des ministres (plus visible dans les médias), ne peut être trop grand. Usant de toutes les ressources (institutionnelles et politiques), **le gouvernement exerce alors très fortement son contrôle sur le calendrier parlementaire.** À cet égard, l'exemple de la loi du 1er juillet 1998, qui apparaît comme une concession faite par l'exécutif au travail parlementaire, est plus complexe. Le dépôt de la proposition de loi au 28 avril 1997, par quelques sénateurs de la majorité, peut être vu comme une manœuvre du gouvernement Juppé pour faire figurer plus rapidement à l'ordre du jour du Parlement l'examen de ce texte de loi qu'en déposant un projet de loi. En effet, recourir à une proposition de loi déjà prête permet d'éviter le temps nécessaire à sa rédaction et à toute la procédure propre aux projets de loi (réunion interministérielles[237], consultations des groupes d'intérêt et des organismes concernés, examen au Conseil d'État, etc.), alors que la fin de la législature est proche (en raison de la récente annonce de la dissolution de l'Assemblée nationale par le président de la République)[238]. Le détour par une proposition de loi sénatoriale permet ainsi une procédure plus rapide si bien que, paradoxalement, il procède de la défense des intérêts politiques de l'exécutif, liés au jeu politique orienté vers les médias.

Cet usage communicationnel de l'initiative législative, qui se traduit par un fort contrôle gouvernemental des priorités du travail législatif des parlementaires, fait peser de lourdes contraintes pratiques sur les activités de fabrication de la loi. Par exemple, **la nécessité de déposer rapidement les projets de lois qui ont fait l'objet d'une annonce médiatique fait peser sur leur élaboration des contraintes d'urgence telles que certains d'entre eux arrivent au Parlement dans un degré de préparation inégal**[239]. De même, la multiplication des textes liés aux effets d'annonce[240] ou l'urgence à les faire voter contraignent le rythme du travail en commission et en séance[241].

---

[237] Ces négociations interministérielles promettaient d'être d'autant plus longues qu'elles portaient sur des pertes de compétences substantielles pour certaines d'entre elles. Cette analyse est évoquée par le sénateur Charles Descours lors de la discussion du projet de loi (séance du 24 septembre 1997) : « Je dirai même que le Parlement, outre qu'il dispose, selon les termes de la Constitution, du pouvoir d'initiative législative, est le mieux placé pour susciter une réforme. En vérité, quand autant d'administrations et de ministères différents sont concernés, il faut bien qu'une autorité extérieure ose proposer et arbitrer. Nous pensons que l'élaboration par le Sénat de cette réforme a été plus rapide que si elle avait résulté d'un dialogue interministériel. »

[238] « Le processus législatif pourrait s'engager en dépit de la dissolution de l'Assemblée nationale, le Sénat pouvant inscrire l'examen de la proposition pour le début juin. » Michèle Bietry, « Une sécurité sanitaire et alimentaire renforcée », *Le Figaro*, 30 avril 1997, p. 16

[239] Olivier Costa et Éric Kerrouche, *Qui sont les députés français ?*, *op. cit.*, p. 163

[240] Malgré la grande importance qui lui est accordée par de nombreux agents du champ juridique, l'inflation législative n'est pas une conséquence évidente et un indicateur fiable de l'usage politique orienté vers les médias (supposé croissant) de l'instrument législatif. À rebours du discours sur l'inflation législative, Etienne Grass a montré de façon convaincante que celle-ci renvoie moins à une croissance du nombre des lois (le nombre annuel moyen de lois promulguées a diminué depuis 1968) mais à une inflation de leur volume, et surtout du nombre d'amendements votés pour chaque loi. Etienne Grass, « L'inflation législative a-t-elle un sens ? », *Revue de droit public*, 2003, n° 1, p. 139-162.

L'usage politique orienté vers les médias de l'initiative législative se manifeste par une intensification du contrôle des agents politiques de l'exécutif sur ces opérations, soumettant la production des lois aux logiques de l'actualité « médiatique » et à l'urgence propre à l'effet d'annonce politique.

§2. L'autonomie du travail en commission

Le deuxième temps de l'analyse porte sur les pratiques parlementaires d'examen des propositions ou projets de loi en commission. À l'inverse de celles relatives à l'initiative législative, elles sont structurellement éloignées du regard des journalistes et donc des logiques du jeu politique orienté vers les médias[242]. La contribution aux politiques publiques qui y est faite s'appuie sur une vision bien plus autonome du problème traité ; les prises de position s'effectuent sur un mode plus technique, plus attentif aux enjeux spécifiques du problème[243]. Pour autant, il convient de ne pas essentialiser les propriétés du travail parlementaire en commissions. Celles-ci sont le lieu de convergence de logiques d'action différentes, plus ou moins autonomes, qui contribuent dans des proportions variables mais relativement stables, à la définition des politiques publiques (*via* l'élaboration du rapport sur le projet de loi et des amendements). Pierre Lascoumes insiste avec raison, et dans une belle formule, sur le rôle des « *petits laboratoires discrets que sont les commissions des lois et les commissions mixtes paritaires dans l'articulation des dimensions techniques, des contenus substantiels et des enjeux partisans* »[244]. L'équilibre entre ces divers éléments de la décision tend le plus souvent à promouvoir une vision autonome des solutions que la loi apporte au

---

On peut faire l'hypothèse que le nombre de projets lois déposés aux bureaux des assemblées constituerait sans doute un indicateur plus pertinent que le nombre de lois promulguées. Sur la construction de l'inflation législative comme problème social, voir Rachel Vanneuville, « Les enjeux politico-juridiques des discours sur l'inflation normative », *op. cit.*, p. 80-91.

[241] Sur ces activités, voir les paragraphes suivants.

[242] Sur la relation entre la situation de l'énonciation des prises de position des parlementaires (sous l'attention – ou non – des journalistes) et la prégnance des règles du jeu politique orienté vers les médias, voir supra (section 1, §2-A). Marc Abélès suggère l'autonomie de ces activités : « le travail en commission est sans conteste l'un des moments clés de la vie parlementaire. Il ne présente pas le côté spectaculaire de la séance publique, mais il nécessite une vraie préparation de la part de ceux qui s'y investissent réellement. » Marc Abélès, *Un ethnologue à l'Assemblée*, *op. cit.*, p. 101.

[243] Ce n'est sans doute pas un hasard si les rares articles de presse rendant compte de cette part du travail parlementaire s'abstiennent de reproduire les catégories les plus hétéronomes de la représentation journalistique de l'action publique (schèmes moraux du journalisme d'investigation, de la politisation…). Par exemple, le long article que *Le Monde* consacre à la proposition de loi relative au renforcement de la veille sanitaire, à la veille de son passage en séance publique au Sénat, c'est-à-dire à l'issue de son examen en commission, est très descriptif. Il s'agit d'une présentation détaillée, attentive aux enjeux techniques (par exemple, les modes de fonctionnement spécifique des institutions créées), du contenu du texte (avec de nombreuses citations à l'appui), reprenant comme évident le point de vue sur lequel est fondé le projet de loi. Acacio Pereira, « Le Parlement engage une réforme du contrôle de la sécurité sanitaire », *Le Monde*, 24 septembre 1997, p. 8.

[244] Pierre Lascoumes, « Les compromis parlementaires », *op. cit.*, p. 477.

problème traité. En règle générale, le mode de fonctionnement des commissions produit un rapport autonome aux politiques publiques, c'est-à-dire qu'il favorise la prise en compte spécifiquement parlementaire des propriétés spécifiques des problèmes publics. (A.) Mais certains mécanismes sociaux peuvent introduire dans ces délibérations des considérations propres au jeu politique orienté vers les médias (B).

A. Les formes autonomes du travail en commission

Après le dépôt d'une proposition ou d'un projet de loi au bureau de l'Assemblée nationale ou du Sénat, le texte est renvoyé devant la commission permanente compétente[245]. Une autre commission, concernée sur certains aspects, peut être consultée pour avis[246]. Un rapporteur y est désigné pour conduire l'examen du texte. Une première phase consiste pour le rapporteur, aidé d'un administrateur, à instruire le texte, c'est-à-dire à examiner l'intérêt du texte dans son ensemble et pour chacun de ses articles. Il peut pour cela entendre les agents politiques (notamment les ministres), administratifs ou socio-économiques concernés par la loi[247]. Le rapporteur peut décider, pour éclairer la commission, d'organiser l'audition de personnalités compétentes, en complément de son propre avis, consigné dans le rapport. L'examen en commission du rapport ainsi produit commence souvent par l'audition du ministre, qui fait connaître son point de vue sur le texte et répond aux questions des commissaires ; puis une discussion générale est ouverte par l'exposé du rapporteur. La commission examine ensuite les articles du texte et les amendements présentés par le rapporteur ou par d'autres membres de la commission et, enfin, vote sur l'ensemble du texte. À la suite de ce travail, le rapporteur présente, en séance plénière, le texte et les amendements retenus par la commission. En raison de plusieurs de leurs propriétés, ces pratiques tendent à développer un point de vue spécifique sur le problème traité.

Les députés et les sénateurs qui composent la commission qui examine une proposition ou un projet de loi entretiennent un rapport de spécialisation – plus ou moins

---

[245] Le projet de loi relatif à la collecte et à l'élimination des cadavres d'animaux, le projet de loi relatif à la qualité sanitaire des denrées destinées à l'alimentation humaine ou animale, et le projet de loi d'orientation agricole ont été examinés par la commission de la production à l'Assemblée et par celle des affaires économiques au Sénat. La proposition de loi relative au renforcement de la veille sanitaire a été examinée par la commission des affaires sociales au Sénat et celle des affaires culturelles, familiales et sociales à l'Assemblée.

[246] La commission des affaires économiques du Sénat et celle des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée produisent un avis sur la proposition de loi relative au renforcement de la veille sanitaire. Deux avis sont aussi rendus, au Sénat, sur le projet de loi d'orientation agricole, par la commission des affaires culturelles et par celle des affaires sociales.

[247] « Pour ce faire, il s'entretient avec les administrations qui ont préparé ce texte, reçoit les organismes professionnels, les associations et les syndicats, et prend en compte les directives européennes. Dans cette tâche, il est épaulé par les administrateurs du service des commissions. » Marc Abélès, *Un ethnologue à l'Assemblée*, *op. cit.*, p. 101.

décisif – avec la matière traitée. Au-delà du processus de spécialisation inhérent à l'expérience accumulée par les mois ou les années de travail dans une même commission et donc sur un même secteur d'action publique[248], la composition des commissions permanentes est assez fortement liée aux propriétés des parlementaires. Les commissions les plus prestigieuses de chaque assemblée (commissions des Affaires étrangères, de la Défense, des Finances, et des Lois) sont composées des élus les plus dotés en capital politique (anciens ministres, détenteurs de responsabilités partisane, etc.). Mais pour les commissions restantes, c'est-à-dire, pour prendre l'exemple de l'Assemblée, celle des Affaires culturelles et sociales (chargée des secteurs de la culture, de l'éducation, des affaires sociales, de l'emploi et de la santé) et celle de la Production et échanges (aménagement du territoire, industrie, environnement, agriculture, services publics, commerce, transport), où siègent surtout des élus « de base », le principe de composition est davantage lié aux propriétés non politiques des élus, notamment leur formation, leur profession ou un éventuel domaine de spécialité forgé au fil de leur carrière militante et politique. **Dans ces commissions, le « *titre à parler* »[249] se fonde donc souvent sur la spécialisation professionnelle ou sociale des parlementaires.** Par exemple, parmi la dizaine de sénateurs qui prennent la parole lors des travaux collectifs de la commission des affaires sociales à l'occasion de l'examen de la proposition de loi relatif à la veille sanitaire, c'est-à-dire au cours des débats sur les orientations de la commission sur la proposition de loi (4 juin 1997), de l'audition de Bernard Kouchner (9 septembre 1997) et de l'examen du rapport, une partie le font au nom d'une spécialité liée à leur profession : le rapporteur Claude Huriet (professeur de médecine), Charles Descours (chirurgien), Jean-Louis Lorrain (médecin) et Jacques Machet (agriculteur). Un autre sénateur (Guy Fischer) apparaît spécialisé sur les politiques de santé[250] mais selon d'autres ressorts que sa profession (instituteur)[251]. Les prises de position sur le texte discuté,

---

[248] C'est le cas par exemple lorsque le travail législatif des commissions est nourri par l'expertise des rapports des commissions d'enquêtes et des missions d'information. La mise à profit, dans la cadre de la fabrication de la loi, de cette connaissance accumulée d'un problème public ou de politiques publiques sectorielles, se matérialise notamment par l'investissement législatif d'un parlementaire ayant participé à des travaux d'investigation sur une matière proche et en ayant, en quelque sorte, incorporé les conclusions. Ainsi, l'expertise accumulée par la mission d'information sénatoriale sur les conditions du renforcement de la veille et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme en France pèse d'autant plus sur la proposition de loi qui en découle que le rapporteur de cette proposition (Claude Huriet) a aussi été rapporteur de la mission d'information.

[249] Annie Collovald et Brigitte Gaïti, « Discours sous surveillances », *op. cit.*, p. 33

[250] En attestent ses participations à l'Office parlementaire d'évaluation des politiques de santé, à la mission commune d'information sur la prise en charge de la dépendance et la création du cinquième risque, au conseil de surveillance de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale et plus récemment à la Commission d'enquête sur le rôle des firmes pharmaceutiques dans la gestion par le gouvernement de la grippe A (H1N1).

[251] Les autres intervenants sont, en de dehors du président de la commission des Affaires sociales, Jean-Pierre Fourcade (inspecteur des finances), Jean Madelain (directeur d'usine), Bernard Seillier (administrateur civil – sa participation aux débats s'explique par le fait qu'il est signataire de la proposition de loi), Louis Souvet (cadre de l'industrie), Nicole Borvo (attachée principale d'administration) et André Jourdain (professeur).

et notamment leur degré d'autonomie (c'est-à-dire leur distance variable aux enjeux spécifiques du problème dont ils traitent), dépendent de catégories de perception et de jugement forgées par l'expérience sociale de ces élus. Pour le dire autrement, **en commission, ces élus investissent dans leur contribution à la production de la loi un rapport informé (par leur expérience sociale, ce qui le rend nécessairement situé et partiel) au problème public et à ses réponses plutôt qu'un rapport déréalisant plus caractéristique des généralistes que sont les agents politiques les plus complètement investis dans le jeu politique national, et notamment dans sa configuration orientée vers les médias**[252].

Ce rapport spécialisé au problème public et aux solutions que la loi doit lui apporter est au principe également, et sans doute plus nettement encore, du travail du rapporteur du projet de loi. En raison de leur trajectoire sociale, les députés et sénateurs rapportant sur un projet de loi entretiennent avec la matière traitée un rapport spécialisé. La distribution des postes de rapporteurs sur les projets et propositions de loi relatifs à l'ESB selon les propriétés professionnelles des élus semble en grande partie suivre la règle de la spécialisation selon un critère professionnel. Par exemple, pour la proposition de loi relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme, Claude Huriet (commission des affaires sociales du Sénat) est professeur de médecine et Gérard César (commission des affaires économiques du Sénat) est agriculteur, tandis que Daniel Chevallier (commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale) est maître de conférence à la faculté de Pharmacie de Grenoble et Alain Calmat (commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale) est chirurgien[253]. La spécialisation de ces rapporteurs tient aussi à l'accumulation de l'expérience parlementaire (participation à des missions d'information, rédaction d'amendements, etc.) concernant un même secteur d'action publique. Marc Abélès en décrit bien les modalités :

---

[252] On retrouve ici l'analyse d'Annie Collovald et Brigitte Gaïti sur les « deux modes d'insertion dans des réseaux sociaux au principe de la spécialité en matière sociale : d'un côté, le statut social (mère de famille) ou l'exercice d'une profession spécifique, présumant d'une compétence propre, « naturelle » ou acquise, d'une connaissance du social que donneraient le « vécu », l'expérience sur le terrain ; de l'autre, lié à des positions partisanes, syndicales ou politico-administratives, le savoir-faire politique qui passe ici tout autant par la connaissance technique des dossiers, la formation et l'entretien de liens avec des dirigeants syndicaux ou la capacité à négocier. » Annie Collovald et Brigitte Gaïti, « Discours sous surveillances », *op. cit.*, p. 36.

[253] De même, concernant le projet de loi relatif à la collecte et à l'élimination des cadavres d'animaux et des déchets d'abattoirs, André Angot (commission de la production de l'Assemblée nationale) est vétérinaire et Roger Rigaudière (commission des affaires économiques du Sénat) est agriculteur. Pour le projet de loi relatif à la qualité sanitaire des denrées destinées à l'alimentation humaine ou animale, René Beaumont (commission de la production de l'Assemblée nationale) est vétérinaire et Marcel Deneux (commission des affaires économiques du Sénat) est agriculteur. Et concernant le projet de loi d'orientation agricole, François Patriat (commission de la production de l'Assemblée nationale) est vétérinaire, Michel Souplet (commission des affaires économiques du Sénat) est agriculteur, Albert Vecten (commission des affaires culturelles du Sénat) est agriculteur et Dominique Leclerc (commission des affaires sociales du Sénat) est pharmacien.

« Eu égard à l'importance des questions traitées, la préparation d'un rapport peut nécessiter un travail approfondi avec les représentants des groupes sociaux ou des intérêts économiques concernés. Le député rencontre et auditionne ceux-ci ; il lui incombe également de dialoguer avec les fonctionnaires des ministères concernés. Un parlementaire peut ainsi devenir un véritable spécialiste d'un domaine. Chaque fois qu'il sera question de la matière dont il est féru, on lui confiera le rapport. Il se forge ainsi un véritable réseau de contacts privilégiés »[254].

Cet investissement s'explique souvent par un intérêt pour la matière qui trouve lui aussi son fondement dans la trajectoire de l'élu. Il est logique qu'un agriculteur ou un médecin souhaite participer aux travaux intéressant son métier. **La spécialisation thématique de certains parlementaires est aussi encouragée par la logique de carrière pour les élus disposés à s'investir dans le jeu politique central.** La production de rapports (sur un projet de loi ou pour une commission d'enquête) est une façon de se valoriser dans les hiérarchies propres au microcosme parlementaire. Ces activités, considérées comme plus nobles, offrent à la fois une capacité d'expression plus grande que celle dont dispose un « député de base » et une preuve de la confiance dont bénéficie l'élu de la part de la commission ou de son groupe politique. « *Pour acquérir ses galons à l'Assemblée, rien de tel que de se livrer à cette sorte de jeu intellectuel qui consiste à passer à la loupe toutes les phrases d'un texte, à en soupeser les mots, afin d'en faire apparaître toutes les faiblesses et les contradictions* »[255]. L'aboutissement de ce choix de carrière, après l'accumulation de postes à responsabilité au sein de l'Assemblée dans le secteur de spécialisation (mais souvent sur des domaines plus généraux à mesure que l'élu progresse dans la hiérarchie parlementaire), est l'accès à un poste ministériel dans un secteur qu'ils maîtrisent bien[256]. C'est le cas, par exemple de François Patriat, rapporteur pour la commission de la production de l'Assemblée nationale du projet de loi d'orientation agricole, devenu Secrétaire d'État aux PME, au commerce, à l'artisanat et à la consommation en octobre 2000 puis ministre de l'Agriculture en février 2002. **La spécialisation que suppose le rôle de rapporteur se traduit principalement par une bonne maîtrise des enjeux spécifiques et juridiques de la loi en discussion, ce qui favorise que celle-ci soit abordée selon un point de vue plus autonome que celui de parlementaires ou de ministres plus investis dans le jeu politique orienté vers les médias. Ce rapport spécialisé au problème traité pèse d'autant plus fortement sur le contenu de la loi examinée que le rapporteur est le parlementaire qui s'investit le plus sur ce texte si bien que ses prises de position sont souvent décisives (plus que celles des autres membres dans la délibération).** C'est lui qui organise le travail (notamment la sélection des personnalités auditionnées pour éclairer les membres de la commission sur le projet de loi), rédige le rapport (notamment le

[254] Marc Abélès, *Un ethnologue à l'Assemblée*, *op. cit.*, p. 108.
[255] *Ibid.*, p. 103.
[256] *Ibid.*, p. 109.

commentaire du texte de loi article par article), et propose une grande partie des amendements. **Pour autant, les parlementaires ne sont pas, à proprement parler, les seuls « auteurs » de leurs rapports.** D'une part, le contenu de ces derniers est dépendant de la ligne politique du **groupe parlementaire** auquel ils appartiennent. D'autre part, ces rapports sont aussi largement nourris des informations et des points de vue collectés lors des consultations et des **auditions** effectuées, ainsi que des apports des **fonctionnaires de l'Assemblée** qui aident le rapporteur pour la rédaction. **La dépendance du travail des rapporteurs à ces agents (les deux derniers au moins) fonctionne comme une censure de leurs prises de position sur le projet de loi et tend à renforcer la spécialisation de leur point de vue sur la décision en préparation.**

Une sociologie politique du rôle d'administrateur mis à la disposition des rapporteurs parlementaires permet d'éclairer leur contribution à la production de la loi[257]. Officiellement, leur travail, pour ce qui concerne l'examen des projets et des propositions de loi, consiste à apporter un appui « technique » (*i.e.* principalement juridique) au rapporteur et à mettre par écrit le processus législatif, c'est-à-dire à l'objectiver et même, compte-tenu de la place de ces textes dans le travail parlementaire, à l'institutionnaliser[258]. En pratique, les administrateurs, en fournissant un renfort logistique et technique aux rapporteurs, agissent comme des « *auxiliaires indispensables des parlementaires dans les commissions* »[259]. Ils aident à l'organisation des auditions, c'est-à-dire à la recherche des sources d'information destinées à éclairer l'analyse de l'intérêt de la loi. En tant que techniciens du droit, ils assistent surtout le rapporteur dans la rédaction du commentaire d'articles, qui permet de « *s'approprier la dimension technique du texte en discussion* »[260]. Il s'agit alors d'examiner les questions de compréhension et de cohérence qui viennent à la lecture du texte, et de rechercher d'éventuelles incohérences juridiques (par rapport au droit existant). Les administrateurs peuvent aider aussi le rapporteur sur la partie la plus politique de son travail, l'introduction du rapport, où les objectifs généraux de la loi sont présentés et légitimés par quelques montées en généralité politiques. Enfin, ils aident le rapporteur pour la gestion des amendements, en l'assistant dans la mise en forme de ses propres amendements politiques

---

[257] Cette sociologie ne peut être ici qu'esquissée. Ce paragraphe se fonde principalement sur le témoignage d'un administrateur de l'Assemblée nationale consacré à la description du travail des administrateurs mis à la disposition des rapporteurs parlementaires. Voir Éric Szij, « La technique de la loi dans les travaux préparatoires au débat parlementaire », *Parlement[s]*, 2009, n° 11, p. 93-104.

[258] « Leur rôle est de se dévouer au bon fonctionnement de l'institution parlementaire, en veillant, au niveau pratique, à ce que la loi soit produite dans les meilleures conditions techniques possibles, compte tenu des contraintes imposées, notamment par l'ordre du jour. Et cela tout en assurant par ailleurs, sous forme de comptes-rendus, la publicité des travaux au cours des réunions de commission, autre tâche lourde et souvent plus méconnue encore. » *Ibid.*, p. 93.

[259] Marc Abélès, *Un ethnologue à l'Assemblée*, *op. cit.*, p. 113.

[260] Éric Szij, « La technique de la loi », *op. cit.*, p. 98.

ou techniques et dans la formulation de l'avis du rapporteur sur les amendements des autres députés. En commission ou en séance, ils apportent un appui technique pour prendre position au cours des débats. **Cette omniprésence dans le travail législatif en commission leur offre un rôle « quasi politique »**, comparable à celui décrit par Jean-Michel Eymeri à propos des fonctionnaires de ministère[261]. Le rapport des administrateurs aux politiques publiques sur lesquelles ils travaillent est conçu, perçu et présenté comme dépolitisé. « *À la différence des politiques, ils n'ont pas à prendre position sur les textes qu'on leur donne à étudier* »[262]. Le rôle d'administrateur suppose le refus de tout investissement dans le jeu politique à proprement parler : leur point d'honneur est leur dévouement[263], c'est-à-dire la technicité de leur aide[264] associée à leur assignation dans la coulisse, à leur refus de la responsabilité décisionnaire. Comme le note Pierre Lascoumes, « *ils sont les vigies de la cohérence du système juridique et de la lisibilité des textes, et combinent dans leur travail technicité juridique et neutralité politique* »[265]. Cette représentation d'une frontière entre le politique et l'administratif, d'une « *distance incommensurable qu'il y a entre le technicien qui n'a pour lui que son dévouement et sa compétence, et l'élu, qui a reçu la sanction quasi sacrée du suffrage universel* »[266], est au principe d'un investissement plus autonome sur les textes examinés. Marc Abélès le décrit bien :

> « *Il y a une différence très profonde entre leur vision des choses et celle des parlementaires. Pour ces derniers, ce qui compte avant tout, c'est le rapport de force politique. Ils sont tout entiers immergés dans leur combat ; toutes les semaines, les réunions des groupes politiques sont là pour leur rappeler qu'ils doivent se déterminer en fonction de leurs appartenances partisanes. C'est dans ce cadre qu'il leur faut s'affirmer, ou même simplement exister. Les administrateurs ont une représentation très différente : ils sont comptables du fonctionnement de l'institution, de sa pérennité* »[267].

Cette différence des catégories de perception de l'investissement dans le processus législatif est toutefois atténuée par une forme de neutralité qui n'exclut pas la politisation. En effet, le rôle d'administrateur consiste aussi, par la loyauté, à aider le rapporteur à défendre son point de vue (politique). Comme le dit Éric Szij « *ils ont vocation (…) à s'effacer totalement derrière la personne dont ils épousent professionnellement les intérêts* »[268]. Leurs prises de position

---

[261] Jean-Michel Eymeri, « Frontière ou marches ? De la contribution de la haute administration à la production du politique », *in* Jacques Lagroye (dir.), *La politisation*, Paris : Belin (Socio-histoires), 2003, p. 65.

[262] Marc Abélès, *Un ethnologue à l'Assemblée*, *op. cit.*, p. 113.

[263] « C'est en effet l'honneur des administrateurs des assemblées de servir la République dans la discrétion, et il est essentiel d'expliquer leur travail en expliquant que celui-ci ne prend sens qu'avec la confiance du rapporteur de la loi, élu parlementaire qui seul agit et décide. » Éric Szij, « La technique de la loi », *op. cit.*, p. 94.

[264] Dans l'article d'Éric Szij, les couples antinomiques « politique » / « technique » et « élus » / « services » se superposent de façon remarquable.

[265] Pierre Lascoumes, « Les compromis parlementaires », *op. cit.*, p. 460.

[266] Éric Szij, « La technique de la loi », *op. cit.*, p. 94.

[267] Marc Abélès, *Un ethnologue à l'Assemblée*, *op. cit.*, p. 115.

[268] Éric Szij, « La technique de la loi », *op. cit.*, p. 103.

sur les textes se font donc tout autant en vertu d'un point de vue « objectif » sur le texte qu'en fournissant les éléments d'expertise à leur disposition pour fonder la position du rapporteur, qu'ils ont pu comprendre lors des réunions de travail, des auditions et de leur « *débriefing* »[269]. Malgré cela, **les administrateurs entretiennent un rapport spécialisé à la politique publique qui ne manque pas de peser sur la contribution qu'y apporte le rapporteur**[270]. **Cette spécialisation est d'abord celle de techniciens du droit**, c'est-à-dire une « *connaissance des arcanes de la législation* »[271]. **Elle se double d'une connaissance thématique sectorielle**, qui doit beaucoup à la division du travail parmi les administrateurs lors de la préparation de la loi de finance. Le « *partage des portefeuilles de domaines qui est effectué au moment de l'examen du budget* »[272] et répété chaque année permet la capitalisation de l'information sur un secteur d'action publique. « *Travaillant pendant plusieurs années consécutives dans le cadre d'une des commissions, les administrateurs acquièrent une connaissance très précise des dossiers.* »[273] La contribution des administrateurs à la production législative selon les catégories autonomes du droit et la connaissance spécifique du secteur sur lequel ils travaillent habituellement les distingue de celle de ces autres agents de l'entourage des parlementaires que sont les collaborateurs du groupe politique ou les assistants parlementaires personnels de l'élu. Ces derniers apportent une contribution plus politique à la définition de la loi, dans la limite de leur participation au processus législatif. Moins spécialisés sur la matière dont ils traitent[274], ils sont en effet plus investis dans les jeux et enjeux partisans ou électoraux[275]. Ainsi, le contenu des prises de position du rapporteur sur le texte de loi qu'il examine dépend en partie de la part relative de la contribution des divers collaborateurs, plus ou moins spécialistes ou politiques, qui l'assistent dans son travail.

---

[269] Éric Szij rapporte ainsi que « lorsque les rapporteurs [de deux commissions] sont en désaccord sur un point, les administrateurs aident chacun de leur côté leur rapporteur à contrer les arguments du rapporteur adverse » plutôt qu'à rassembler les éléments permettant de dissiper le désaccord par une meilleure connaissance du problème ou du droit. *Ibid.*, p. 95.

[270] La force de cette ressource experte doit être relativisée. Le secrétariat de chaque commission ne compte en moyenne que huit administrateurs. On mesure l'inégalité des ressources entre les agents du législatif et ceux de l'exécutif qui est à l'œuvre dans le processus législatif lorsque l'on sait que, dans ce cadre, la commission des Affaires économiques de l'Assemblée nationale doit travailler avec une quinzaine de ministères. Voir Éric Szij, « La technique de la loi dans les travaux préparatoires au débat parlementaire », *Parlement[s]*, 2009, n° 11, p. 96.

[271] Marc Abélès, *Un ethnologue à l'Assemblée*, *op. cit.*, p. 112.

[272] Éric Szij, « La technique de la loi », *op. cit.*, p. 96.

[273] Marc Abélès, *Un ethnologue à l'Assemblée*, *op. cit.*, p. 113.

[274] Marc Abélès note ainsi que les assistants parlementaires « ont rarement pu acquérir la compétence et l'expérience des fonctionnaires. » *Ibid.*, p. 113.

[275] Marc Abélès observe que le rôle de ces assistants « consiste à élaborer les travaux du groupe, à mettre en musique les positions adoptées, à suggérer des amendements et à alimenter l'argumentaire des députés sur des questions dont ils ne sont pas spécialistes, mais auxquels ils peuvent se trouver confrontés dans leur circonscription. » *Ibid.*, p. 113.

Comme le note Éric Szij, « *si le rapporteur souhaite donner un tour spécialement politique à son intervention, il peut préférer confier la rédaction du discours de séance publique à son assistant.* »[276]

La contribution des rapporteurs, et plus globalement des commissions permanentes, dans le cadre de l'examen des projets de loi, est tirée vers les enjeux les plus spécifiques par le dispositif des auditions. Celles-ci permettent « *de développer des contacts avec des interlocuteurs informés* »[277], comme le note un administrateur de l'Assemblée nationale. Ces auditions concernent d'abord les ministres ayant déposé le projet de loi. Dans un registre plus autonome, les techniciens des ministères sont aussi souvent entendus, soit formellement par l'ensemble de la commission, soit de façon plus informelle par le rapporteur. « *De fait, ces services ministériels fonctionnent, dans les moments de discussion d'un projet de loi, comme un support technique au rapporteur, activé en tant que de besoin par les administrateurs* »[278]. Ils permettent de recueillir des informations (une circulaire, des données statistiques, etc.) nécessaires pour la bonne compréhension des dispositions en discussion. Ils sont aussi consultés pour la rédaction des amendements, pour régler les difficultés techniques ou pour négocier les divergences politiques sur le contenu de l'amendement. Par ailleurs, les auditions permettent aussi souvent de recueillir le point de vue sur le projet de loi des représentants de groupes d'intérêt économiques, syndicaux ou associatifs. Il suffit de consulter la liste des personnalités auditionnées par une commission permanente pour saisir combien la contribution de ces auditions à la production de la loi est éloignés du jeu politique orienté vers les médias. Les auditions menées par la commission des Affaires économiques et du Plan du Sénat, dans le cadre de l'examen du projet de loi relatif à la qualité sanitaire des denrées destinées à l'alimentation humaine ou animale, en sont un bon exemple :

---

[276] Éric Szij, « La technique de la loi », *op. cit.*, p. 101.
[277] *Ibid.*, p. 98.
[278] *Ibid.*, p. 101-102.

Le mercredi 25 février 1997

• **Association nationale des industries agro-alimentaires** :

. M. Benoît MANGENOT, Secrétaire général,

. M. François PERES, Chargé de mission,

. M. Thierry GESLAIN, Chargé du service scientifique et technique.

• **Syndicat national des vétérinaires d'exercice libéral**

. M. René BAILLY, Président,

. M. Louis PERPERE, Conseiller.

Le mercredi 5 mars 1997

• **Union fédérale des consommateurs - Que Choisir**

. Mme Marie-José NICOLI, Présidente.

Le jeudi 6 mars 1997

• **Fédération des entreprises du commerce et de la distribution**

. M. Jérôme BEDIER, Président.

• **Confédération générale de l'alimentation en détail**

. M. Dominique PERROT, Délégué général,

. Mme Brigitte LAURENT, Chargé des relations avec le Parlement.

• **Centre national des jeunes agriculteurs (CNJA**)

. M. Luc PERCHER, membre du Conseil d'administration,

. M. Antoine de BOISMENU, Chargé des relations avec le Parlement.

• **Fédération nationale des Syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA)**

. M. Philippe DION, Administrateur FNSEA, Seine-Maritime,

. M. Louis CAYEUX, Service environnement FNSEA,

. M. Luc ESFRET, Directeur adjoint de l'Association nationale des Producteurs de Maïs,

. M. Stéphane DEVILLERS, Juriste de l'Union nationale des Coopératives d'Insémination artificielle,

. M. Éric CHAPELLE, Service économique de la Fédération nationale bovine.

Le mardi 12 mars 1997

• **Assemblée permanente des Chambres d'Agriculture (APCA)**

. M. Daniel GREMILLET, membre du Conseil d'administration, Président de la Chambre d'agriculture des Vosges,

. Mme Christine MARLIN, chargée de mission pour les établissements départementaux d'élevage,

. M. Guillaume BAUGIN, chargé des relations avec le Parlement.

Les personnes auditionnées sont presque toutes des représentants des groupes socioprofessionnels dominants. À l'exception de la représentante d'une association de consommateurs, elles ont peu ou prou intérêt au maintien de l'ordre qui prévaut dans leur secteur et donc à la production de politiques publiques peu novatrices. On peut ainsi faire l'hypothèse que les éléments d'information que fournissent ces auditionnés, mais aussi la force politique des intérêts qu'ils défendent, font généralement contrepoids aux logiques hétéronomes d'un éventuel enrôlement de la loi dans le jeu politique orienté vers les médias.

Les intérêts qui lient ces agents au texte de loi discuté dépendent des propriétés et enjeux spécifiques du problème traité.

La logique du travail à l'œuvre dans les commissions permanentes tend ainsi à arracher les amendements du texte examiné à l'hétéronomie propre à son usage dans le jeu politique orienté vers les médias. Dans le fonctionnement le plus autonome des commissions, l'un des principaux enjeux porte en effet sur la qualité juridique du texte. « *Ici, ce qui prime avant tout, c'est la fabrication de la loi, la production d'un texte qui devra être applicable à tous. La clarté, la précision sont des qualités essentielles ; à l'inverse, il importe d'éliminer les scories et les ambiguïtés, car on sait qu'elles alimenteront les contentieux à venir* »[279]. Il semble en effet qu'il existe une relation structurelle entre le travail technique, proprement juridique du législateur et le contenu de la politique publique dont la loi est l'instrument. L'excellence juridique veut que le texte soit rédigé de telle manière qu'il soit pérenne et puisse prétendre à l'universalité. Pour ce faire, il doit se fonder sur une connaissance précise du problème public sur lequel il intervient[280]. Le fonctionnement essentiellement performatif des textes de loi requiert un travail d'écriture très serré : il faut éviter les catégories imprécises ou éphémères, qui sont souvent forgées ou consacrées par le fonctionnement du champ journalistique et utilisées dans le jeu politique orienté vers les médias[281]. **En commission, le travail sur la loi prête une attention minutieuse à la correspondance entre le mot (juridique) et la chose (économique ou sociale).** La nécessité de se porter, dans une logique spécifiquement juridique, au plus près des propriétés spécifiques du problème apparaît même instituée dans la structure traditionnelle des rapports parlementaires. Ceux-ci sont en effet construits autour de deux parties principales. La première propose une analyse globale du texte, c'est-à-dire une mise en perspective par rapport à la législation que la loi modifie, par rapport à la législation d'autres pays, et surtout par rapport au contexte socio-économique et au problème public auquel la loi répond, qui se prête aux considérations politiques plus générales. Cette partie du texte a d'ailleurs souvent un usage politique indépendamment du rapport à proprement parler : il sert de trame au discours, plus politique, du rapporteur en séance publique. La deuxième partie du rapport propose une analyse minutieuse de chaque article et des amendements dont il fait l'objet. Elle correspond à un usage très technique en séance : c'est la principale source d'information sur laquelle le

---

[279] Marc Abélès, *Un ethnologue à l'Assemblée*, *op. cit.*, p. 102.

[280] « Qu'est-ce qu'un bon texte de loi ? On répondra que c'est un texte qui aborde, avec systématicité, rigueur et cohérence, tous les problèmes posés par la matière sur laquelle on légifère. » *Ibid.*, p. 156.

[281] Marc Abélès souligne que « le simple choix des mots a un caractère injonctif. En s'inscrivant dans la loi, les notions et les mots qui les désignent déterminent désormais un cadre normatif précis. Lorsqu'on a affaire à une situation inédite, les choix sémantiques sont plus difficiles à fixer. Même la consultation d'une juridiction comme le Conseil d'État ne garantit pas la cohérence infaillible du texte. » *Ibid.*, p. 156.

rapporteur peut s'appuyer[282]. Ce travail au plus près du texte et, indissociablement, des problèmes sociaux dont il traite l'éloigne des schèmes généralistes et politiques qui sont notamment consacrés par le champ journalistique. La marge de jeu pour investir dans ces opérations des raisonnements générés par le jeu politique orienté vers les médias est d'autant plus limitée que les pratiques sont ici très codifiées.

Le travail des parlementaires en commission est sans doute l'activité politique où la prise en compte des propriétés spécifiques du problème traité et des implications techniques de la loi est la plus grande. Les principes de la division du travail parlementaire dans ce cadre (en grande partie selon une logique de spécialisation), l'investissement des spécialistes que sont les administrateurs, l'institutionnalisation du recueil de points de vue spécialisés (selon des titres divers) par l'organisation d'auditions et la logique du travail juridique qui valorise la traduction législative précise des propriétés du problème pris en compte sont autant de ressorts d'un rapport autonome à la politique publique. « *Il s'agit de fabriquer une "bonne loi", ce qui suppose de satisfaire au moins deux conditions. La première, c'est que la nouvelle loi s'inscrive dans la codification existante, qu'elle se présente comme un complément ou une modification substantielle de la législation antérieure. Il faut aussi, autre condition indispensable, parvenir à un énoncé qui offre un haut niveau de clarté et de précision, à défaut de quoi il donnerait matière à controverses et serait source d'ambiguïtés.* »[283] Le travail sur cette deuxième condition incite à fonder le texte sur les propriétés spécifiques du problème dont il traite.

B. Les formes « médiatiques » du travail en commission

Si le travail en commission présente sans doute les propriétés les plus autonomes des activités parlementaires contributives à la production des politiques publiques, il n'est jamais complètement indépendant des règles du jeu politique orienté vers les médias. Sans qu'il soit placé sous le regard direct des journalistes, il peut en subir les conséquences par le biais de mécanismes d'anticipation de l'usage dans le cadre du jeu politique orienté vers les médias de ce que produit la commission.

L'une des propriétés les plus structurantes sur le travail en commission de l'usage de la loi dans le jeu politique orienté vers les médias réside sans doute dans la limitation, parfois drastique, de ce travail au nom de l'urgence politique qu'il y a à produire une loi faite – en partie – dans une logique « médiatique ». Cette accélération du rythme de travail

[282] « Le document, avec son découpage par article, et même par alinéa au besoin, est spécialement conçu pour une utilisation ponctuelle de ce type [*i.e.* pour s'y référer au cours des débats]. » Éric Szij, « La technique de la loi », *op. cit.*, p. 99.

[283] Marc Abélès, *Un ethnologue à l'Assemblée*, *op. cit.*, p. 181.

parlementaire peut se jouer au moment de la fixation de l'ordre du jour, en n'accordant que des délais serrés au travail parlementaire. Mais elle repose surtout sur le recours à la procédure d'urgence, en vertu de laquelle l'examen d'un texte de loi est limité à une seule lecture devant chaque chambre[284]. Le travail en commission en seconde lecture, où se réalisent souvent des avancées décisives sur le texte pour rapprocher le point de vue des deux assemblées, disparaît alors. Cette procédure a été utilisée deux fois par le gouvernement concernant des projets de loi étudiés ici : en novembre 1996, pour le projet de loi relatif à la collecte et à l'élimination des cadavres d'animaux, et en juin 1998, pour le projet de loi d'orientation agricole. Si la déclaration d'urgence s'explique avant tout par les propriétés spécifiques du problème à traiter pour le projet de loi sur l'équarrissage[285], elle ne semble pas répondre aux mêmes nécessités pour la loi d'orientation agricole. Celle-ci ne répond pas à une exigence d'efficacité à court terme si bien que les parlementaires semblent pouvoir disposer du temps nécessaire pour un examen du texte en deux lectures. Ce sont davantage les propriétés de la conjoncture politique qui paraissent guider la déclaration d'urgence : après une année de législature, le programme législatif des assemblées est surchargé. L'usage de la procédure d'urgence permet d'alléger le travail et de faire voter les textes promis au cours de la campagne électorale de 1997. L'accélération du travail parlementaire, suivant les intérêts politiques du gouvernement, pèse sur les conditions matérielles de production du droit. Il y a ainsi un véritable enjeu pratique autour de « *l'ordre du jour qui laisse trop peu de temps pour délibérer sur des textes mûris par l'administration pendant des mois, parfois des années. Le rythme imposé par le gouvernement rend impossible une contre-expertise* »[286]. Les témoignages de parlementaires ou de juristes sont en effet nombreux qui insistent sur les conditions historiques de fabrication du droit, c'est-à-dire d'un texte à portée universelle[287]. **La production d'une loi visant une certaine pérennité – suivant la définition**

---

[284] Si, à l'issue de la première lecture, le texte est voté dans des termes différents entre l'Assemblée nationale et le Sénat, il est directement examiné par une commission mixte paritaire, sans donner lieu, comme dans la procédure normale, à une seconde lecture.

[285] La « crise » de l'ESB, et notamment l'une des mesures qu'elle a suscitées, a eu pour effet de rendre très coûteux le ramassage et la destruction des animaux morts dans les fermes. Depuis une loi de 1975, les entreprises d'équarrissage assuraient gratuitement ce service et le rentabilisaient en revendant les protéines et les corps gras des cadavres. Mais, depuis le 27 juin 1996, le gouvernement a interdit toute utilisation des cadavres d'animaux, et rendu obligatoire leur destruction par incinération. De nombreuses entreprises d'équarrissage refusent d'assumer le coût de cette mesure et ne ramassent plus les cadavres d'animaux. Face à cette situation sanitaire, il y a donc quelque urgence à mettre en place d'un mode de financement pour ce service.

[286] Michel Mopin, « Diriger le Parlement », *Pouvoirs*, n° 83, 1997, p. 51.

[287] « Adopter de bons textes, susceptibles de durer, suppose des débats et demande du temps. Il n'est pas de bonne loi votée dans la précipitation pour donner une réponse de circonstance à une inquiétude passagère. Lois et règlements sont destinés à fixer des règles non à formuler des vœux ni à rappeler des objectifs : il y a un effort à faire pour renoncer aux déclarations d'intention. Dans l'élaboration des textes aussi, le mieux est souvent l'ennemi du bien : tout ne peut être écrit par avance et une réglementation qui voudrait embrasser avec minutie l'ensemble des hypothèses s'oriente vers une complexité qui se dévore elle-même. Enfin la technicité des sujets ne

de l'excellence parlementaire – exige un travail long de connaissance du problème sur lequel on légifère et de rédaction d'un texte à la fois suffisamment général et précis. L'usage « médiatique » de la loi, en accélérant la temporalité du travail parlementaire, bouleverse ses conditions de réalisation les plus autonomes.

Un autre effet de l'usage « médiatique » de la loi sur le travail en commission se trouve dans la politisation (relative) des rapports examinant les projets de loi, c'est-à-dire la part plus importante qu'y tiennent des considérations générales liées au jeu politique. Les rapports sur les projets de loi les plus sensibles ou les plus « médiatiques » sont souvent saisis par les parlementaires les plus proches du jeu politique orienté vers les médias. Marc Abélès observe ainsi que « *dès lors qu'un rapport peut s'avérer porteur, les ténors sont là qui se précipitent pour s'en emparer. Cela ne va pas sans protestation de la part des députés de base.* »[288] Ainsi, les rapports sur les grands textes législatifs, emblématiques d'une vision politique ou intervenant sur des problèmes sociaux attirant massivement l'attention du champ journalistique, reviennent plus souvent à des parlementaires plus dotés en capital politique. Des quatre lois étudiées ici, seule la loi d'orientation agricole n'est pas confiée à des députés ou sénateurs de base. Cette loi, qui présente le plus de propriétés de la « grande loi » (notamment un fort niveau de généralité – pour énoncer les principes d'une nouvelle politique agricole – et des implications sociales assez vastes – comme en témoigne l'ampleur des consultations réalisées par le gouvernement avec les groupes représentatifs du secteur agricole), est examinée par un député (François Patriat) relativement consacré et engagé dans une carrière dans le sous-champ politique national où l'usage de l'accès aux médias est nécessaire[289]. « *Rien de tel en effet pour capter l'attention des médias que d'être l'auteur d'un rapport sur ce genre de thème.* »[290] La visibilité auprès des journalistes que confère le poste de rapporteur sur une loi dont les propriétés correspondent aux critères de leur intérêt tend à accroître fortement les sollicitations journalistiques dont ils sont l'objet[291].

L'usage « médiatique » de la production législative se manifeste dans le travail en commission selon une troisième modalité, qui est l'influence la plus déterminante qu'y jouent les échanges avec les équipes ministérielles, c'est-à-dire le cabinet ou les services[292].

---

doit pas faire renoncer à l'énoncé de principes directeurs qui éclairent l'ensemble du dispositif et donnent aux citoyens des points de repère. » Bernard Stirn, « Lois et règlements : le paradoxe du désordre », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Étranger*, 20 juin 2006, n° 1, p. 129.

[288] Marc Abélès, *Un ethnologue à l'Assemblée*, *op. cit.*, p. 107.

[289] Il est nommé au gouvernement quelques mois après le vote de la loi dont il a été rapporteur.

[290] Marc Abélès, *Un ethnologue à l'Assemblée*, *op. cit.*, p. 107.

[291] Ainsi, parmi les quatre rapporteurs du projet de loi d'orientation agricole (dont deux pour avis au Sénat), François Patriat est de loin le plus fréquemment mentionné dans le corpus de presse sur cette loi.

[292] Ces transactions sont par exemple évoquées, au détour d'une phrase, lors d'un entretien avec l'ancien conseiller juridique, chargé du suivi des lois, d'un ministre de la Santé, à propos de l'agence de la transfusion sanguine : « Souvent il y a des échanges entre les parlementaires qui s'occupent des sujets et les équipes des

En contrôlant plus étroitement le déroulement des travaux, elles peuvent s'assurer que l'analyse que font les parlementaires du projet de loi et surtout les amendements qu'ils proposent sont conformes à la définition de la loi correspondant à leur stratégie de communication. Pour ce faire, les équipes ministérielles 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). Un cadre de la direction générale de la Santé explique ainsi comment ses services, ainsi que le cabinet du ministre, ont travaillé parallèlement aux sénateurs sur le texte de loi créant l'AFSSA :

> La décision de créer de l'AFSSA a été prise… la loi de juillet 98… on peut dire que fin 96, 97. En 97, la décision était prise. D'ailleurs, c'est à l'été 97 que la loi commençait à être écrite au cabinet avec une équipe de l'IGAS et puis la DGS qui y participait. Bien sûr. Cela a été porté par le cabinet parce que… beaucoup de projets de loi sont portés par le cabinet, ne serait-ce parce qu'il y a forcément à certains moments des hypothèses qu'il faut tester, et que l'administration ne peut pas tester auprès des politiques de divers bords.
>
> **(H, ss-dir., DGS, MISP)**

Ce travail, à la fois technique et politique, autour de la création de l'Agence permet au ministre ne pas manquer de ressources au moment de la discussion de la proposition de loi sénatoriale. Elle permet d'opposer des arguments aux sénateurs lors de l'audition du ministre par la commission puis lors de la discussion en séance des amendements de la commission. **En pratique, les transactions du ministère avec la commission peuvent d'abord viser à encadrer étroitement le travail du rapporteur.** Il s'agit de réduire la marge d'initiative de ce dernier en l'enserrant dans les règles de la discipline partisane au profit de l'intérêt politique du gouvernement. « *Quand est nommé le rapporteur d'un projet de loi important, il est choyé, invité, pris en main. Le plus souvent, l'adhésion est acquise dès le départ, mais la docilité, comme tout le reste, s'entretient* »[293]. Le directeur de cabinet du Premier ministre Lionel Jospin explique ainsi que le travail parlementaire sur les projets de loi les plus importants est contrôlé au moyen « *des discussions préalables menées par les ministres porteurs de ces projets, en relation étroite avec le président du groupe parlementaire socialiste, Jean-Marc Ayrault* »[294]. Les principaux responsables de la majorité au Parlement (les chefs des groupes politiques de la majorité, les présidents de commission) jouent un rôle essentiel dans

---

ministères qui s'occupent des sujets… En l'occurrence, là il y avait Claude Hurriet… Jean-François Mattéi pas mal… ».

[293] Michel Mopin, « Diriger le Parlement », *op. cit.*, p. 50.

[294] Olivier Schrameck, *Matignon rive gauche*, *op. cit.*, p. 61-62.

l'encadrement des rapporteurs, notamment pour les projets de loi les plus sensibles[295]. Les présidents de commission ont notamment pour rôle de suivre tous les textes en préparation sous leur responsabilité, même si cette supervision porte surtout sur « *les deux ou trois nœuds politiques de chaque texte* »[296]. **Le contrôle ministériel de l'intervention des commissions parlementaires sur le texte de loi passe aussi par l'aide que les ministères apportent au rapporteur dans l'examen des amendements proposés par les autres membres de la commission.** La règle de temps joue ici en faveur du ministère, davantage doté en ressources expertes. En effet, la plupart des amendements ne sont connus que la veille de leur examen en commission. La soirée du rapporteur est alors occupée par une « *réunion avec les représentants techniques et politiques des ministères concernés, qui apportent au rédacteur leur éclairage sur chaque amendement* »[297]. Le travail de censure – c'est-à-dire à la fois de sélection et de (suggestion de) mise en forme – qu'opère le rapporteur sur les amendements de ses collègues est ainsi d'autant plus strictement encadré par les équipes ministérielles que le rapporteur manque de temps pour mobiliser une expertise propre et doit s'en remettre à celle du cabinet ou des services du ministère concerné. Le contrôle du travail parlementaire peut enfin prendre la forme du dépôt d'amendements par le gouvernement, afin de modifier en commission un détail ou l'économie de la loi.

Le travail législatif réalisé dans les commissions parlementaires apparaît comme le plus éloigné des logiques du jeu politique orienté vers les médias, même si celles-ci peuvent s'y introduire, pour certains projets de loi, par l'intervention des cabinets ministériels dans ces activités.

§3. Le travail en séance plénière, entre pratique autonome et « surpolitisation »

La discussion de la loi en séance plénière est l'activité parlementaire législative la plus représentée dans les médias, principalement parce que, à l'exception de certains travaux des commissions, c'est la seule phase de la procédure législative qui soit publique. Cette médiatisation n'est d'ailleurs pas constante au fil des séances. **L'attention des journalistes au travail des parlementaires porte essentiellement sur la première séance (celle de la discussion générale) et/ou sur la dernière séance (celle du vote de l'ensemble de la loi).** Elle peut parfois aussi être attirée par une séance de discussion des amendements, s'il s'y

[295] « Lorsque le dialogue avec le gouvernement devient plus intense, du fait de la dimension stratégique ou symbolique de son enjeu, il se fait naturellement sous le contrôle d'instances politiques de plus haut niveau. » Éric Szij, « La technique de la loi », *op. cit.*, p. 102.
[296] *Ibid.*, p. 102.
[297] *Ibid.*, p. 101.

déroule un événement spectaculaire (incident de séance, polémique très politisée, etc.)[298]. Cette visibilité médiatique (relative), et l'anticipation des sanctions dans le jeu politique orienté vers les médias qui en découle, font peser sur les « *activités délibératives parlementaires concrètes* »[299] des règles structurantes. **Dans cette configuration, les incitations à la politisation des comportements et des prises de position, c'est-à-dire à l'exacerbation de la conflictualité selon des schèmes partisans, sont plus fortes que dans les activités en commission.** Mais elles ne s'imposent pas avec une force constante ; elles sont en tension avec la logique plus autonome de la délibération parlementaire, c'est-à-dire de la production collective d'un compromis nécessité par la matière traitée[300]. Les variations autour de cette ligne de tension décrivent deux situations, que l'on désignera, à la suite de Pierre Lascoumes, comme des situations de *surpolitisation*, c'est-à-dire l'accentuation dans les prises de position et dans les comportements des formes de conflictualisation, et de *sous-politisation*, c'est-à-dire la déconflictualisation des interventions parlementaires. Cette variation prend forme dans deux registres principaux.

Surpolitisation et sous-politisation travaillent d'abord, dans l'ordre du symbolique, les prises de position parlementaires sur le texte de loi en discussion[301]. Les arguments

---

[298] Par exemple, si l'on s'en tient à la seule loi du 1er juillet 1998 et au seul quotidien *Le Monde*, la visibilité journalistique consiste surtout en deux « pré-papiers » publiés à la veille de la première séance au Sénat (Acacio Pereira, « Le Parlement engage une réforme du contrôle de la sécurité sanitaire », *Le Monde*, 24 septembre 1997 et Jean-Yves Nau, « Commentaire - La quête du risque zéro », *Le Monde*, 24 septembre 1997), et en un récit d'un incident de séance au Sénat (Caroline Delabroy et Acacio Pereira, « Discussion houleuse au Sénat sur l'Agence de sécurité des aliments », *Le Monde*, 26 septembre 1997), puis en un compte rendu de la première séance à l'Assemblée nationale (Clarisse Fabre, « L'Assemblée nationale oublie ses clivages pour améliorer la veille sanitaire », *Le Monde*, 10 janvier 1998), et enfin en un article sur le vote final à l'Assemblée (Clarisse Fabre, « L'Assemblée crée un opérateur national unique pour la transfusion sanguine », *Le Monde*, 16 janvier 1998). Tous ces articles ne concernent que les travaux lors de la première lecture. L'examen du texte en seconde lecture n'a fait l'objet que d'un court article, après le vote par l'Assemblée nationale (« ASSEMBLÉE - La proposition de loi sur la veille et la sécurité sanitaire a été adoptée à l'unanimité, en deuxième lecture », *Le Monde*, 10 avril 1998).

[299] Pierre Lascoumes, « Les compromis parlementaires », *op. cit.*, p. 456.

[300] Cet enchevêtrement de deux logiques contradictoires dans la délibération scientifique est un objet très présent dans la littérature scientifique. Par exemple, Jean-Philippe Heurtin distingue deux modalités de la grammaire parlementaire : une modalité « critique » et une modalité « de discussion » (Jean-Philippe Heurtin, *L'espace public parlementaire. Essai sur les raisons du législateur*, Paris : PUF, 1999). Marc Abélès estime que « le processus d'Assemblée combine aujourd'hui démocratie d'opinion et démocratie de négociation » (Marc Abélès, *Un ethnologue à l'Assemblée*, *op. cit.*, p. 263). Pierre Lascoumes forge, pour saisir ce phénomène, les catégories de « surpolitisation » et de « sous-politisation » (Pierre Lascoumes, « Les compromis parlementaires », *op. cit.*, p. 455-478).

[301] Ce registre symbolique correspond à peu près à ce que Pierre Lascoumes nomme « politisation idéologiques » (c'est-à-dire l'affichage de normes et de valeurs), mais aussi la « politisation partisane » (c'est-à-dire la mise en scène du clivage gauche/droite). Il semble en effet difficile de distinguer, dans la pratique, ces deux formes de politisation, tant la distribution des prises de position parlementaires selon un critère idéologique corresponde aussi à la distribution des prises de position selon le critère partisan. De même, la sous-politisation partisane, c'est-à-dire l'accord des diverses forces politiques au sein d'une assemblée (souvent pour s'opposer à l'autre

présentés dans les débats généraux et dans les amendements sont en partie déterminés par les mécanismes de censure liés aux types de sanctions anticipées. L'anticipation de sanctions autonomes (*i.e.* celles des pairs) tend à faire prévaloir un point de vue spécifique, technique sur le texte, c'est-à-dire, dans une logique consensuelle d'un travail parlementaire « constructif », à se déterminer prioritairement en fonction des nécessités générées par les propriétés spécifiques du problème. À l'inverse, l'anticipation de sanctions hétéronomes (*i.e.* celles produites par le jeu politique orienté vers les médias) favorise une instrumentalisation du texte comme moyen de cette forme du jeu politique, c'est-à-dire une application de schèmes propres au jeu politique et étrangers à la matière traitée : la discussion du texte se fait, dans la logique de la montée en généralité, en mobilisant des valeurs et des normes énoncées pour se distinguer. **Les phénomènes de surpolitisation et de sous-politisation s'expriment aussi dans l'ordre pratique de la procédure.** Les éléments de procédure (*i.e.* toutes les ressources du règlement) peuvent donner prise à un usage politique[302], ce qui ne manque pas de faire peser des effets pratiques sur le travail parlementaire. L'usage autonome de la procédure consiste à utiliser les éléments de procédure pour garantir de bonnes conditions de la délibération, et, *in fine*, pour produire un texte de loi considéré comme bon selon les catégories de l'excellence juridique[303]. Il s'agit donc de se donner le temps de discuter du texte (sur le fond) mais sans pour autant bloquer la procédure. À l'inverse, l'usage politique orienté vers les médias de la procédure consiste à l'utiliser comme objet du volontarisme politique : dans une logique d'affichage, les élus de la majorité tentent alors d'accélérer l'adoption de la loi, au détriment de la qualité du processus législatif, tandis que ceux de l'opposition tentent, dans une logique tout aussi ostentatoire et indépendante de l'intérêt porté au texte lui-même, de bloquer le processus législatif. Ces deux registres – symboliques et pratiques – de manifestation de la politisation des pratiques d'assemblée sont articulés à un troisième registre, social. Comme l'ont bien montré Brigitte Gaïti et Annie Collovald[304], **les propriétés sociales et politiques des locuteurs correspondent au degré de politisation de leurs prises de position ou de leurs comportements.** Les élus intervenants dans un jeu parlementaire en séance sur un mode sous-politisé sont plutôt des spécialistes. Les élus contribuant à la surpolitisation sont, à l'opposé, des généralistes, plus investis dans

---

assemblée ou au gouvernement), est généralement indissociable d'un consensus sur les valeurs et intérêts mis en jeu par les fins et les moyens de la loi votée.

[302] Pierre Lascoumes désigne ce phénomène par les catégories de politisation « procédurale » ou « institutionnelle ».

[303] C'est-à-dire un texte pérenne et à la portée universelle, donc bien ajusté à la matière traitée et cohérent avec le système juridique existant : « ce souci de faire prévaloir le général sur le particulier, de faire en sorte que les textes soient dotés d'une pérennité substantielle, est le propre des débats parlementaires. » Marc Abélès, *Un ethnologue à l'Assemblée*, *op. cit.*, p. 250.

[304] Annie Collovald et Brigitte Gaïti, « Discours sous surveillances », *op. cit.*, p. 9-54.

le jeu politique orienté vers les médias, et plus dotés en capital politique. Cette dernière partie examine successivement les formes autonomes (A.) et hétéronomes (B.) du travail législatif en séance.

A. Les formes autonomes du travail en séance plénière

Le travail législatif en séance commence par la discussion générale. Après l'examen éventuel de motions de procédure[305], l'examen d'un projet de loi débute avec l'audition du ministre représentant le gouvernement puis celle du rapporteur de la commission saisie au fond (l'ordre de passage est inversé pour les propositions de loi). Le rôle du rapporteur consiste ici à présenter les positions adoptées par la commission, c'est-à-dire à faire un exposé général pour éclairer l'ensemble des députés sur le contenu du texte en discussion et pour donner l'avis de la commission sur chacun des amendements présentés[306]. La discussion générale se poursuit par l'intervention du rapporteur de la commission saisie pour avis, et celle des députés inscrits selon un ordre de passage prédéterminé et dans le respect du temps de parole déterminé (par groupe) en conférence des présidents. Portant sur l'ensemble du texte, les prises de position des élus sont souvent plus politisées. Ils s'expriment d'ailleurs le souvent depuis la tribune. **La deuxième partie du travail en séance porte sur la discussion de chacun des articles et des amendements qui s'y rattachent.** Les interventions sont donc plus ponctuelles et plus techniques, même si la discussion des amendements peut être l'arme d'une politisation des échanges[307]. Les modalités de cette discussion sont très réglementées. Pour la discussion des articles, chaque député peut intervenir, mais avec un temps limité (5 minutes). Pour celle des amendements, les interventions sont encore plus codifiées : l'auteur de l'amendement présente celui-ci, puis le rapporteur (ou le président) de la commission saisie sur le fond donne l'avis de la commission, suivi par le rapporteur de celle saisie pour avis puis par le représentant du gouvernement et éventuellement par d'autres orateurs. Cette institutionnalisation des débats

---

[305] Le gouvernement peut défendre l'exception d'irrecevabilité, qui vise le retrait du texte au motif qu'il est contraire à l'article 41 de la Constitution sur le partage des compétences entre la loi et le règlement. Les parlementaires peuvent eux poser la question préalable, qui vise au retrait du texte de loi au motif qu'il n'y a pas lieu de délibérer sur le problème traité, ou proposer une motion de renvoi, qui vise à ajourner la discussion en séance à la faveur d'un nouvel examen en commission.

[306] Comme dans l'examen par la commission, il tient un rôle central dans la procédure législative. En séance, il est symboliquement placé au « banc des commissions ». Il est assisté par les fonctionnaires de l'assemblée et dispose de droits particuliers : temps de parole illimité pour se prononcer sur tous les amendements, modification de l'ordre de la discussion, possibilité de demander une ultime modification du texte en discussion…

[307] « Tout à la fois technique et politique, l'amendement n'en est pas moins l'arme par excellence de l'opposition qui va se battre, souvent moins pour infléchir un texte que pour faire entendre sa différence. En commission et en séance, c'est en commentant son amendement que le parlementaire délivre son message politique. Côté majorité, l'amendement est utilisé comme moyen de se démarquer du gouvernement ou de l'obliger à modifier sa position sur un point qui peut s'avérer essentiel. » Marc Abélès, *Un ethnologue à l'Assemblée*, *op. cit.*, p. 102.

vise à en assurer la qualité. Par exemple, le gouvernement peut s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'aurait pas été préalablement soumis à la commission permanente, ce qui permet de s'opposer au blocage de la procédure législative par le dépôt de centaines d'amendements. Mais, dans la pratique, cette prérogative est peu utilisée et de nombreux amendements qui améliorent le texte sont acceptés au cours de la discussion en séance publique. L'initiative parlementaire en matière d'amendement compense les restrictions en matière d'initiative législative : « *une comparaison entre les projets de loi soumis au Parlement et les textes effectivement adoptés permet de mesurer l'efficacité réelle de l'initiative parlementaire à cet égard* »[308]. **Le dernier temps du travail en séance est occupé par les opérations de vote, c'est-à-dire l'ultime séquence de débat que constituent les explications de vote puis le vote lui-même**[309]. La procédure législative, et notamment les activités en séance publique, apparaissent alors comme une forme de dialogue, très fortement institutionnalisé, entre les parlementaires et le gouvernement dont la finalité est la production d'un texte de compromis[310]. Le ministre représentant le gouvernement est ainsi systématiquement présent durant les séances, ce qui contraint puissamment son emploi du temps. Le ministre de l'Agriculture Jean Glavany décrit la place qu'occupent ces activités législatives dans son travail :

> « *Pour chacun de ces textes, c'est, à chaque fois et devant chacune des deux Assemblées, des auditions longues devant les commissions compétentes et des dizaines d'heures de débat en séance publique pour chacune des deux ou trois lectures. Quand on met bout à bout l'ensemble de ces "obligations parlementaires", il n'est pas rare de voir notre agenda hebdomadaire occupé à soixante ou quatre-vingts pour cents ! J'appelle ça, alors, un "tunnel".* »[311]

Les ministres sont en effet des agents centraux de la procédure législative. Dotés des mêmes droits que le rapporteur, ils peuvent intervenir en toute circonstance dans les débats, dans les limites de leurs contraintes de rôle (c'est-à-dire le respect des règles et des usages en vigueur au sein des assemblées). Toute cette procédure institue les conditions d'une délibération sous-politisée, c'est-à-dire fondée sur la « *réduction des affrontements partisans par le recours à des arguments soit techniques, soit de consensus et l'importance donnée aux tactiques*

---

[308] Françoise Dreyfus et François d'Arcy, *Les institutions politiques et administratives de la France*, *op. cit.*, p. 187

[309] L'analyse de ces activités en séance ne saurait toutefois se réduire aux seules interactions dans l'hémicycle, puisqu'une bonne partie de ce qui s'y déroule est en partie produit ailleurs. Ainsi, c'est dans les réunions de groupe qui précèdent le débat dans l'hémicycle, que sont déterminées les positions que défendront publiquement des élus du groupe, la tactique politique mise en œuvre et surtout les orientations des votes, sur les articles et surtout sur le scrutin final.

[310] Marc Abélès observe ainsi que « le travail parlementaire se fonde sur une interlocution. Mais cette dernière est orientée vers la production d'une norme applicable à l'ensemble des citoyens. » Marc Abélès, *Un ethnologue à l'Assemblée*, *op. cit.*, p. 250.

[311] Jean Glavany, *Politique folle*, *op. cit.*, p. 93-94.

procédurales. »[312] **Le débat est ainsi confiné à l'entre-soi parlementaire : il met à distances les publics exogènes, notamment les électeurs ou le champ journalistique.**

Dans le registre symbolique, la sous-politisation se traduit par la « *mise à distance des choix axiologiques et normatifs* »[313]. **Les mécanismes de censure des prises de position sur le texte en discussion conduisent notamment à la suspension de la rhétorique idéologique de la démarcation partisane.** L'article de presse ci-dessous en donne un exemple. La suspension du clivage partisan y apparaît liée à la référence aux propriétés spécifiques du problème (c'est-à-dire ici à la prise en compte des schèmes de la santé publique dans l'action publique).

> NI DE DROITE ni de gauche. Tout au long de la discussion générale sur la proposition de loi du Sénat sur le renforcement de la veille sanitaire, jeudi 8 janvier, à l'Assemblée nationale, les députés n'ont cessé de rappeler que la santé publique devait "transcender" les clivages politiques.
> "Les drames du sang, de la vache folle, de l'amiante nous appellent à la raison. C'est une occasion unique, historique, pour changer de cap", a plaidé André Aschieri (RCV, Alpes-Maritimes). Bernard Kouchner, secrétaire d'État à la santé, a parfois plaisanté avec l'opposition, et Jean-François Mattéi (UDF, Bouches-du-Rhône) ne s'est pas retenu d'applaudir le député Vert André Aschieri qui montait à la tribune.
>
> **Clarisse Fabre, « L'Assemblée nationale oublie ses clivages pour améliorer la veille sanitaire », *Le Monde*, 10 janvier 1998, p. 8**

L'un des principes fondamentaux de la mise en forme sous-politisée des prises de position parlementaires en séance publique apparaît à demi-mot dans cet extrait de presse : il s'agit de la référence omniprésente au « fond du problème ». Éloignée de toute forme de montée en généralité politique, la discussion s'attache aux propriétés du problème traité par la loi et aux considérations pratiques de sa prise en charge. Cet usage technique des amendements est bien décrit par Marc Abélès :

> *« Loin d'être l'exercice caricatural qu'on se complaît parfois à moquer, l'art de l'amendement a une fonction très précise dans la dynamique parlementaire. On pourrait certes imaginer une sorte d'opposition frontale entre, d'un côté, le projet proposé par la majorité et, de l'autre, l'ensemble des arguments de l'opposition. Mais il ne resterait plus alors que ce que l'on appelle la "discussion générale", sorte d'enveloppe dans laquelle s'insère la discussion du texte. Ce qu'apporte la délibération, ce sont des infléchissements parfois millimétriques qui peuvent faire passer dans la loi un peu de l'expérience des députés et enrichir la vision quelque peu technocratique des cabinets ministériels et des administrations qui préparent les textes. (…) Un autre apport consiste dans la mise en œuvre de compromis politiques qui permettent de rendre, à terme, un texte viable. »*[314]

---

[312] Pierre Lascoumes, « Les compromis parlementaires », *op. cit.*, p. 460. Pierre Lascoumes précise que la sous-politisation ne se réduit pas à la dépolitisation : elle est une mise de côté temporaire (et non une négation) des conflits de normes et de valeurs au moyen de la technicisation ou de la référence à un consensus d'opinion.

[313] *Ibid.*, p. 470.

[314] Marc Abélès, *Un ethnologue à l'Assemblée*, *op. cit.*, p. 106.

Ce type d'amendements se prête parfois à une discussion serrée, âpre, entre deux élus spécialistes aux avis divergents, mais il ne débouche pas sur de longs débats en séance du moment que les services du gouvernement ont accordé leur validation technique[315]. **Le second principe structurant de ces prises de position sous-politisées est la référence aux normes de l'excellence juridique.** Les logiques de distinction partisane s'effacent devant les exigences de la qualité proprement juridique du texte de loi : il s'agit de « *passer de la rhétorique de campagne à la rationalité froide du législateur* »[316] afin de produire un texte dont la précision lexicale (la correspondance des mots à la chose) et la cohérence avec le système juridique existant permettent d'éviter de trop nombreux conflits d'interprétation. **La manifestation la plus visible de la sous-politisation des prises de position parlementaires sur un projet de loi est donnée par les votes des amendements et surtout du texte dans son ensemble.** L'affrontement partisan s'estompe alors par un vote à l'unanimité ou, comme ce fut le cas lors de la première lecture à l'Assemblée nationale de la proposition de loi relative au renforcement de la veille sanitaire, par une abstention de l'opposition. *Le Monde* rend bien compte des logiques sous-politisées de cette prise de position qu'est le vote de la loi du 1er juillet 1998 :

> ADOPTÉ ! Dans la foulée de l'"incident" survenu entre la gauche et la droite à l'Assemblée nationale, mercredi 14 janvier, les députés ont tenté d'oublier leurs querelles pour achever l'examen du texte du Sénat qui vise à renforcer la veille sanitaire.
> Certes, seule la gauche a voté pour la proposition de loi sénatoriale. Les députés UDF et RPR se sont abstenus se réservant la possibilité de l'approuver à l'issue de la seconde lecture, tout en saluant le climat consensuel qui a prévalu tout au long des débats. Hervé Gaymard (RPR, Savoie), ancien secrétaire d'État à la santé, a apprécié "la qualité du dialogue" et "la volonté d'ouverture du gouvernement".
> **Clarisse Fabre, « L'Assemblée crée un opérateur national unique pour la transfusion sanguine », *Le Monde*, 16 janvier 1998, p. 8**

Au-delà de l'accord sur les fins et les moyens que la loi donne pour affronter les crises sanitaires, la sous-politisation que manifeste le refus des députés de l'opposition de voter contre la proposition de loi tient aussi du registre procédural. **La sous-politisation institutionnelle concerne les moyens que se donnent les élus, par une application**

---

[315] De ce point de vue, un indicateur du degré d'autonomie du travail parlementaire pourrait être donné par la part respective des amendements émanant de la commission (dont on peut faire l'hypothèse qu'ils procèdent majoritairement d'une conception autonome de la délibération), des autres parlementaires (sans doute davantage dictés par les nécessités du jeu politique) et du gouvernement (en fonction des nécessités du contrôle de la délibération parlementaire pour suivre les intérêts propres à l'exécutif).

[316] Marc Abélès, *Un ethnologue à l'Assemblée*, *op. cit.*, p. 112 L'ethnologue précise ensuite que « la dispute parlementaire se fonde sur la capacité à analyser, disséquer des textes. Tous les projets ou propositions de loi s'inscrivent eux-mêmes dans une longue lignée de travaux législatifs. (…) La discussion parlementaire implique de se concentrer en permanence sur les textes de loi existants et sur la possibilité de les transformer sans pour autant briser leur cohérence. »

autonome du règlement, de délibérer dans de bonnes conditions formelles. En utilisant les ressources du règlement pour favoriser « la qualité du dialogue » (entre les élus et avec un gouvernement qui montre une « volonté d'ouverture »), il s'agit de rapprocher la situation concrète du modèle idéal de la force du meilleur argument. La sous-politisation procédurale se traduit notamment par la renonciation de l'instrumentalisation du règlement dans le cadre de la lutte politique orientée vers les médias, pour accélérer ou pour bloquer la procédure au détriment de la loi elle-même. Pierre Lascoumes décrit bien cet usage autonome du règlement :

> *« Le parcours parlementaire d'un texte est en partie déterminé par un ensemble de règles de procédure qui orientent le comportement stratégique des agents. Mettre l'accent sur cette dimension participe à la déconflictualisation des enjeux et à l'édification de compromis. Il s'agit alors de respecter des étapes et des échéances, d'éviter de donner prise à des critiques, bref d'agir dans les formes, objectif sur lequel majorité et opposition ne peuvent que s'accorder. »*[317]

Un tel accord (tacite) entre majorité et opposition pour lisser le processus législatif, en évitant les blocages ou les « passages en force » est donné à voir dans le compte rendu journalistique ci-dessous de l'examen à l'Assemblée nationale de la proposition de loi sur la veille sanitaire. Comme l'indique le compte rendu publié dans *Le Monde*, l'orateur de l'opposition (Jean-François Mattéi) renonce à un usage politique orienté vers les médias de la question préalable au profit d'une arme moins conflictuelle, la motion de renvoi :

> Le déséquilibre des moyens affectés aux deux structures constituait une autre source de polémique. Le 7 janvier également, Jean-François Mattéi (UDF, Bouches-du-Rhône) informait qu'il déposerait une question préalable dès l'ouverture des discussions. Le recours à cette procédure, qui vise à "faire décider qu'il n'y a pas lieu à délibérer", risquait pourtant de froisser la majorité sénatoriale, en particulier l'UDF Claude Huriet, rapporteur de la proposition de loi au Palais du Luxembourg.
> Le débat a pris un tour plus diplomatique. Jeudi matin, la commission des affaires sociales de l'Assemblée a adopté, à l'unanimité, un amendement fusionnant les établissements de transfusion sanguine en un seul opérateur national, et déposé à l'origine par M. Aschieri et par M. Mattéi. Devant la position "ouverte" de la commission, le député des Bouches-du-Rhône a renoncé à sa question préalable au profit d'une procédure moins brutale, le renvoi en commission.
> **Clarisse Fabre, « L'Assemblée nationale oublie ses clivages pour améliorer la veille sanitaire », *Le Monde*, 10 janvier 1998, p. 8**

La question préalable n'avait qu'une très faible probabilité d'aboutir, mais son abandon symbolise la relative unité des députés (par-delà le clivage gauche/droite), et même la solidarité entre les deux chambres sur cette loi plutôt consensuelle. **Cette sous-politisation institutionnelle apparaît aussi dans la gestion des « *échanges*,** *en particulier lorsque l'opposition soutient a minima ses amendements et qu'aucune polémique ne se développe. La pression du temps, l'acceptation d'un rapport de force défavorable par l'opposition, ou simplement la fatigue*

[317] Pierre Lascoumes, « Les compromis parlementaires », *op. cit.*, p. 472.

peuvent expliquer ce type d'interaction. »[318] Elle se manifeste aussi par le contournement ponctuel de la séance plénière et de ses règles surpolitisantes pour produire, en coulisses, une position de consensus qui lui sera ensuite soumise. L'invisibilité de ces transactions entre parlementaires, mais aussi entre parlementaires et équipes ministérielles, permet de suspendre les contraintes de rôles incitant à la mise en scène d'une conflictualité minimale pour les points litigieux[319].

Cette prévalence des principes de la sous-politisation, dans les prises de position comme dans les comportements d'assemblée, correspond aux propriétés sociales des intervenants. Les débats concernent principalement un cercle très restreint d'interlocuteurs, entretenant un rapport de spécialisation au problème traité par la loi en discussion[320], que cette spécialisation tienne à leurs propriétés personnelles (notamment leur profession) ou à la division du travail au sein de l'assemblée (participation à une commission, à des investigations…). Par exemple, sur les 13 députés inscrits lors de la discussion générale de la loi sur la veille et la sécurité sanitaire à l'Assemble nationale[321], huit font partie de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales où a été examinée la proposition de loi, deux autres ont été membres de la mission d'information de 1996-1997 et un dernier a été ministre de l'Agriculture (Hervé Gaymard). Pour reprendre les mots de Pierre Lascoumes, « *ces débats, menés entre spécialistes pour les spécialistes, permettent le développement des échanges dans un espace peu controversé et où s'estompent les appartenances partisanes*. »[322]

B. Les formes « médiatiques » de travail en séance plénière

L'enrôlement des échanges en séance plénière dans la logique du jeu politique orienté vers les médias donne aux prises de position et aux comportements des formes surpolitisées, c'est-à-dire fondées sur l'« *amplification des oppositions partisanes sur des scènes symboliques majeures qui dépassent le sujet en cause* »[323]. **Il s'agit d'affirmer ostensiblement son volontarisme, pour ou contre la loi en discussion. Ces pratiques d'assemblées sont en effet**

---

[318] *Ibid.*, p. 476.

[319] Pierre Lascoumes observe ainsi que « de façon pragmatique, des accords sont recherchés (texte par texte) en dehors des assemblées par des réunions entre le cabinet du ministre délégué (parfois en présence de représentants de Matignon), les présidents des commissions des lois et l'administration des deux assemblées. Ce travail d'accompagnement (peu visible) est pratique courante. » *Ibid.*, p. 473.

[320] Cette spécialisation est toutefois moins forte que pour les activités en commission. Annie Collovald et Brigitte Gaïti observent ainsi que « la désignation de l'orateur, porte-parole d'un groupe, suppose des principes de sélection plus politiques que ceux guidant la nomination à la commission. Ainsi, à l'intérieur du groupe des médecins siégeant à la commission, ce sont plutôt les élus expérimentés qui interviennent. » Annie Collovald et Brigitte Gaïti, « Discours sous surveillances », *op. cit.*, 1990, p. 39

[321] L'analyse ne prend pas en compte les trois rapporteurs dont la relative spécialisation sur la matière traitée ne fait guère de doute.

[322] Pierre Lascoumes, « Les compromis parlementaires », *op. cit.*, p. 474.

[323] *Ibid.*, p. 460.

très dépendantes de l'anticipation des attentes et des jugements d'un public exogène. Pierre Lascoumes souligne bien que « *l'expression de positions est ici indissociable de la communication vers différentes audiences (médiatiques, électorales)* »[324]. La fabrique de la loi s'appuie ainsi sur les règles du jeu politique orienté vers les médias. Dans un registre symbolique, les prises de position, construites selon les exigences de la rhétorique politique, s'éloignent des propriétés du problème ; dans le registre pratique, les conditions mêmes du débat (notamment les conditions institutionnelles, codifiées par le règlement) sont utilisées pour signifier l'engagement des élus, au détriment de la réalisation de la situation idéale de délibération. « *Cela se traduit par des coups politiques, une complexification du parcours décisionnel et la dramatisation des dimensions de l'enjeu* »[325]. C'est donc la loi elle-même, qui se trouve peu ou prou, influencée par l'emprise du journalisme sur les pratiques d'assemblée.

Dans l'ordre du symbolique, les logiques de surpolitisation se manifestent par la prégnance, dans la mise en forme des prises de position en discussion générale, mais aussi dans la présentation et la discussion des amendements, des schèmes aptes à favoriser une réception positive sur des marchés hétéronomes. Plus précisément, cette prise en compte des catégories « médiatiques », destinée à obtenir des sanctions positives dans la configuration politique orientée vers les médias, suit quelques principes structurants. **L'un de ces principes est la fréquence, dans l'argumentation, de la référence aux attentes (supposées) d'un grand public, aussi vaste qu'indéterminé.** Le cas le plus typique de cette ventriloquie est la mention récurrente de « l'opinion publique » pour justifier les prises de position défendues dans l'enceinte parlementaire. L'intervention reproduite ci-dessous d'un des députés les plus investis dans le jeu politique orienté vers les médias, à propos de l'ESB, offre un bon exemple de l'usage de ce mode de légitimation des prises de position hétéronomes (ici, la profonde subversion du secteur alimentaire par l'institutionnalisation de catégories d'action publique sanitaires).

> Enfin, les réformes dont je parle sont réclamées, attendues, espérées par l'opinion publique quand on veut bien l'écouter et l'entendre, ce qui n'est pas toujours le cas. À côté de l'emploi, la santé est la deuxième préoccupation essentielle de nos concitoyens. Cette opinion s'exprime avec force au travers des associations de consommateurs, qui n'ont que faire des contingences liées aux prés carrés administratifs. Ils sont seulement préoccupés de défendre leur santé en toutes circonstances. Or on ne réussit les réformes que lorsque l'opinion publique y adhère. Nous avons besoin d'une grande réforme et l'opinion publique est avec nous. Qu'attend-on, dans ces conditions, pour aller davantage de l'avant ? Ne prend-on pas le risque d'être doublement responsable en cas de nouveau drame ? À cet égard, ce texte n'est décidément pas assez entreprenant. Cela se comprend d'ailleurs fort bien à sa lecture.
> Alors qu'il nous faut une véritable réforme d'envergure, ce texte est limité ; alors qu'il nous faut de véritables perspectives d'avenir, nous avons un texte qui ne tire même pas tous les enseignements de

[324] *Ibid.*, p. 460.
[325] *Ibid.*, p. 460.

la crise de la vache folle ; alors qu'il nous faut un véritable système de santé publique, nous avons du mal à trouver une réelle cohérence entre les différentes structures proposées.

Extrait de l'intervention de Jean-François Mattéi lors de la discussion générale (motion de renvoi en commission) de la proposition de loi relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme (séance du 9 janvier 1998)

Cette « *convocation du plus grand nombre* »[326] est intimement liée à l'enrôlement dans la lutte spécifiquement politique sur la fin et les moyens de la politique publique, dont la loi discutée est l'instrument. La légitimation des prises de position défendues repose sur la mobilisation de soutiens externes (en particulier tous les collectifs vastes et insaisissables tels que « l'opinion publique », « les Français », les électeurs, etc.) plus que sur les logiques internes et spécialisées de la délibération, c'est-à-dire la force du meilleur argument, à l'aune des propriétés spécifiques du problème considéré et de la qualité de la législation existante. **Cette référence au grand public va de pair avec de fréquentes montées en généralité. L'objectif de ce principe de censure des prises de position est de les rendre intelligibles à un public profane et à ses intermédiaires (les journalistes notamment) en les raccrochant à des grandeurs et des valeurs distinctives facilement identifiables pour des non-spécialistes.** Les prises de position sur le texte de loi tiennent alors davantage de « *la proclamation idéologique et [de] l'affichage de normes et de valeurs spécifiques* »[327] que de la discussion serrée et informée sur les détails techniques du texte. Parmi toutes les manifestations d'un tel principe de mise en forme des prises de position législatives des parlementaires à propos de l'ESB (notamment par référence à l'impératif sanitaire et à ses déclinaisons argumentatives : principe de précaution, sécurité sanitaire…), on peut souligner ici la fonction que tient la simple référence à la « crise » (passée) de la « vache folle » comme argument d'autorité en faveur des schèmes sanitaires. Par exemple, au cours de la discussion de l'amendement le plus controversé à la proposition de loi sur la veille et la sécurité sanitaire[328], le président de la commission des affaires sociales (Jean-Pierre Fourcade) utilise ce procédé argumentatif pour défendre le renforcement institutionnel de l'AFSSA au nom du primat de la santé publique.

Mais je constate, monsieur le secrétaire d'État, qu'une douzaine d'amendements du gouvernement ont pour seul objet de déshabiller cette deuxième agence, à en faire une sorte de collège d'experts. Or, des collèges d'experts, nous en avons déjà cinquante en France, qui font leurs expertises, qui donnent leur sentiment. (…)
Quand on a vu à quel point le problème de la vache folle a secoué notre pays, on ne s'arrête pas à de telles considérations administratives !

[326] Annie Collovald et Brigitte Gaïti, « Discours sous surveillances », *op. cit.*, p. 43.

[327] Pierre Lascoumes, « Les compromis parlementaires », *op. cit.*, p. 463.

[328] Il s'agit de l'amendement n° 40, rectifié *bis*, de Charles Descours proposant le transfert du Centre national d'études vétérinaires et alimentaires à l'AFSSA (au détriment du ministère de l'Agriculture, qui en avait la tutelle).

> Nous avons mis au point un projet long, sérieux, qui crée deux agences. Je vous en supplie, ne supprimez pas, par le biais de la douzaine d'amendements du gouvernement qui doivent encore être examinés, tous les pouvoirs de cette seconde agence pour en faire un collège d'experts. De tels collèges, nous en avons déjà trop dans notre pays ; ce que nous voulons, ce sont des organismes opérationnels qui protègent effectivement la santé de nos concitoyens.

La portée « médiatique » de cet argument ne fait guère de doute ; il est par exemple repris dans le compte rendu de la séance dans *Le Monde*[329]. Connecter la discussion de détails techniques à ce vaste événement, qui condense, sur le mode de l'évidence, la nécessité indiscutable de se plier à quelques valeurs devenues consensuelles (celles de la santé publique) ne favorise pas la production d'une loi correspondant aux critères autonomes de l'excellence parlementaire. La nécessité de recourir massivement à ces arguments généraux et, corrélativement, à mettre à distance les enjeux plus techniques de la loi, se traduit dans le texte par le fait qu'un certain nombre « *de dispositions sont des déclarations d'intention, dénuées de portée normative.* »[330] En raison de cette prise de distance tendancielle avec les connaissances spécifiques du problème public sur lequel la loi doit intervenir, cette dernière se fonde sur des catégories et des dispositifs trop généraux pour être pleinement efficaces. À reprendre trop systématiquement les schèmes « médiatiques » (de définition du problème ou des solutions), la loi intervient davantage sur les « symptômes » du problème public que sur ses structures. En particulier, **les schèmes de la mise en forme législative qui s'efforcent de présenter la loi comme une réponse à une demande sociale générée par un problème public[331] négligent son articulation avec le droit existant.** Cette conception hétéronome du droit – une intervention *ad hoc* et à elle seule suffisante – favorise la réception journalistique de la loi car elle en fait un objet plus « lisible » par les profanes (pour ce qui est des choses juridiques) que sont les journalistes, mais elle nuit à l'efficacité même de la loi, qui repose sur une conception systémique du droit[332]. La surpolitisation des prises de position législatives au cours des séances publiques conduit plus ou moins complètement au « *vote des lois*

---

[329] « [Le président de la commission des affaires sociales, Jean-Pierre Fourcade (UDF-RI, Hauts-de-Seine)] a estimé que le gouvernement souhaitait "limiter les pouvoirs de l'Agence des aliments, en la conservant sous la tutelle de l'État et en la confinant dans un rôle d'expertise". (…) "L'histoire de la vache folle interdit de nous arrêter à des considérations administratives", a dit M. Fourcade. » Caroline Delabroy et Acacio Pereira, « Discussion houleuse au Sénat sur l'Agence de sécurité des aliments », *Le Monde*, 26 septembre 1997, p. 7

[330] Bernard Stirn, « Lois et règlements », *op. cit.*, p. 129.

[331] On se permet de renvoyer à l'analyse du schème de la « demande » de politique publique (et son corollaire en termes de « réponse » politique) dans le cadre du jeu politique orienté vers les médias développée dans notre article : Nicolas Bué et Jérémie Nollet, « Gouverner au nom des habitants, Métier d'élu, action publique et médias locaux », *in* Anquetin Virginie et Freyermuth Audrey (dir.), *La figure de l'« habitant ». Sociologie politique de la « demande sociale »*, Rennes : PUR (Res Publica), 2008, p. 35-54.

[332] « Une grande instabilité législative se manifeste, qui nuit tant à la sécurité juridique qu'à l'autorité même de la loi. Dans le monde politique comme dans l'opinion, persiste l'idée qu'une loi est à la fois nécessaire et suffisante pour régler une question alors qu'en réalité la loi souvent apporte peu et qu'en tout cas, elle ne résout jamais les difficultés à elle seule. » Bernard Stirn, « Lois et règlements », *op. cit.*, p. 129.

d'affichage, qui visent à répondre à une attente du moment, sans que les modalités administratives de mise en œuvre du texte aient été réfléchies »[333].

D'un point de vue pratique, la surpolitisation se manifeste par l'utilisation des instruments institutionnels de la procédure, c'est-à-dire des conditions-mêmes du débat, comme de ressources pour former des coups politiques orientés vers les médias. La lutte procédurale qui se crée autour de la loi consiste à utiliser les armes du règlement de l'assemblée pour accélérer l'adoption de la loi, ce qui permet au gouvernement et derrière lui à la majorité d'afficher leur volontarisme politique, ou, pour l'opposition, qui tente au contraire de mettre en scène sa résistance farouche à un texte qu'elle critique, de retarder voire d'empêcher l'adoption du texte. Ces deux stratégies contradictoires ont en commun de s'écarter de la discussion rationnelle du texte. L'accélération de la procédure législative par le gouvernement peut se faire par l'utilisation des armes que lui offre la Constitution de 1958, telle que l'opposition à la discussion des amendements qui n'ont pas été préalablement soumis à la commission (article 44, al. 2), la procédure du « vote bloqué » qui permet le vote sur tout ou partie du texte sans discussion et sur la base des seuls amendements retenus par le gouvernement (article 44, al. 3), ou, plus vigoureusement encore, l'adoption d'un texte sans vote sous la réserve – improbable – du vote d'une motion de censure (article 49, al. 3). Tous ces dispositifs limitent drastiquement les possibilités d'une amélioration substantielle du texte à la faveur d'activités délibératives. C'est le cas aussi de la procédure d'urgence – appliquée à deux reprises dans le cadre des activités législatives relatives à l'ESB – qui limite l'examen du texte à une seule lecture par assemblée[334]. **Cette accélération du rythme de travail législatif, imposée par la logique proprement politique des agents de l'exécutif, en pesant sur les conditions de production du droit détermine en partie son contenu. Le risque est alors de produire un texte ne correspondant pas aux critères de l'excellence juridique**[335]. Du côté de l'opposition, les manœuvres de retardement sont nombreuses. Elles commencent avec la discussion générale et se poursuit tout au long de l'examen du texte par la multiplication des amendements et l'usage de rappels au règlement, de suspensions de séance, etc. Ces techniques dites de « *filibustering* » (*i.e.* de « piratage ») ont été abondamment utilisées lors de l'examen en première lecture de la loi relative à la « vache folle » la plus nettement enrôlée dans le jeu politique orienté vers les médias : la loi d'orientation agricole.

---

[333] *Ibid.*, p. 129.

[334] Sur ce cas, voir infra section 3 (§2-B).

[335] Le travail proprement juridique de mise en conformité du texte en cours d'élaboration avec le droit existant requiert du temps. Si ce travail fait défaut, le contenu de la loi apparaît critiquable, comme le souligne Marc Abélès : « le travail des concepteurs de la législation, et tout particulièrement des administrations et cabinets concernés, implique une grande connaissance de ces données [*i.e.* les textes de loi existants]. À défaut, on parlera (…) d'un texte « mal ficelé ». Cette expression résonne à elle seule comme une fin de non-recevoir. » Marc Abélès, *Un ethnologue à l'Assemblée*, *op. cit.*, p. 112.

Ainsi, lors de la première séance (5 octobre 1998), une question préalable et une exception d'irrecevabilité défendues par l'opposition ont été rejetées ; les députés ont ensuite pu commencer l'examen des 64 articles du texte et du millier d'amendements déposés[336]. Mais, si ces pratiques visent à ralentir le rythme d'adoption de la loi, le temps qui y est consacré n'est guère mis à profit pour améliorer le texte sur le fond. **Les montées en généralité déployées dans la discussion générale et l'inventivité requise par la multiplication des amendements éloignent la discussion des propriétés du problème et des détails du droit.** Pierre Lascoumes souligne ainsi que « *la surpolitisation dans ses différentes modalités (idéologique, institutionnelle et partisane) donne aux travaux parlementaires et, en particulier, aux débats publics un tour passionné très éloigné de la délibération rationnelle et de la recherche du "meilleur argument".* »[337]

Cette surpolitisation des prises de position et des comportements d'assemblée correspond à un investissement plus important des « ténors » du Parlement. Ainsi, lors de la discussion générale, en première lecture, à l'Assemblée nationale, de la loi d'orientation agricole, l'exception d'irrecevabilité a été présentée par François Sauvadet, dont on a vu précédemment que la carrière politique nationale est faite d'une accumulation rapide de capital politique[338], tandis que le renvoi en commission et la question préalable ont été défendus par deux anciens ministres de l'Agriculture (respectivement François Guillaume et Philippe Vasseur). La première propriété de ce type de locuteurs est leur dotation relativement importante en capital politique. « *Quand (…) la discussion tourne à la polémique politique, ce sont de plus hauts dignitaires de la hiérarchie (…) qui montent à la tribune rappeler, à leur manière toute politique, ce que sont les couleurs et le patrimoine qu'ils défendent* »[339]. Les prises de position les plus généralistes – invocation plus ou moins grandiloquente des valeurs politiques de leur camp – incombent prioritairement aux chefs de groupes, aux présidents de commission ou aux anciens ministres. De même, Marc Abélès observe ainsi que les chefs de l'opposition n'interviennent que pour des rappels au règlement[340]. Ces parlementaires maîtrisent mieux les ressources génériques requises pour politiser les débats, c'est-à-dire l'art de la montée en généralité et/ou la connaissance fine du règlement de l'assemblée. **Ces députés et sénateurs sont aussi les plus nettement investis dans le jeu politique orienté vers les médias, et les plus dépendants des sanctions qu'il génère.** Lorsque la délibération parlementaire prend les formes surpolitisées liée à sa médiatisation, « *les profits politiques*

---

[336] Michel de Grandi, « Loi d'orientation agricole - la droite fait barrage à Louis le Pensec », *Les Échos*, 6 octobre 1998.

[337] Pierre Lascoumes, « Les compromis parlementaires », *op. cit.*, p. 469.

[338] Voir section 1, §2-B.

[339] Annie Collovald et Brigitte Gaïti, « Discours sous surveillances », *op. cit.*, p. 29.

[340] Marc Abélès, *Un ethnologue à l'Assemblée*, *op. cit.*, p. 176.

escomptés de la prise de parole à la tribune sont maximisés, et des ténors s'immiscent alors dans la discussion »[341]. Ce n'est sans doute pas un hasard si l'examen en première lecture à l'Assemblée nationale de la loi d'orientation agricole, qui se caractérise par l'intervention de députés importants et par un ton très politisé, recueille un large écho dans la presse. Pour reprendre les mots d'Annie Collovald et de Brigitte Gaïti, « *le débat parlementaire laisse alors apparaître des agents politiques plus expérimentés, dotés d'une autorité politique large, reconnue, qui vont, tout en jouant sur les profits de visibilité attachés à la "publication" du débat, contribuer par la mise en scène de leur savoir-faire professionnel, mais surtout par l'effet de leur simple prise de parole, à la production de l'événement.* »[342]

Au regard de ces logiques du débat parlementaire, la loi du 1er juillet 1998, qui a servi de fil directeur à cette analyse, apparaît plutôt autonome : sa discussion a été faiblement politisée (le clivage partisan s'est même effacé lors du vote en première lecture à l'Assemblée nationale) et faiblement médiatisée[343]. La forte autonomie de cette loi par rapport au jeu politique orienté vers les médias est sans doute liée à son origine parlementaire : le long travail préalable de préparation (les travaux de la mission d'information puis l'examen de la proposition par la commission) a permis de construire un consensus sur les fins et les moyens de loi, et la possibilité de valorisation de son propre travail que représente l'adoption d'un texte d'origine parlementaire tend à minimiser les clivages partisans.

Au terme de cette analyse des activités parlementaires constitutives de la production législative, il apparaît que **l'emprise du journalisme est largement liée à l'enrôlement de la loi (et de sa fabrication) dans le travail politique des agents de l'exécutif, lui-même très largement structuré par le jeu politique orienté vers les médias**. Ce fort contrôle du travail parlementaire par le cabinet ministériel s'explique par l'importance que représente la production des lois dans la compétition politique, fortement médiatisée. Le vote d'une loi est en effet l'un des coups politiques les plus visibles médiatiquement. Son contrôle est donc un enjeu important dans le champ politique. Mais cette dépendance aux jeux et enjeux « médiatiques » ne se manifeste pas avec la même force selon les activités concernées. Si elle peut être puissante pour ce qui relève de l'initiative des lois et des délibérations lors de la

---

[341] Annie Collovald et Brigitte Gaïti, « Discours sous surveillances », *op. cit.*, p. 44.

[342] *Ibid.* p. 44.

[343] Témoignant lors de la commission d'enquête de 1999-2000, le rapporteur de cette loi à l'Assemblée nationale dit bien le lien entre les conditions du débat et les propriétés de celui-ci : « Cette loi, dont j'ai été le rapporteur ici, et qui a été voulue par le gouvernement de Lionel Jospin bien que d'origine sénatoriale, a profité de cette éclipse médiatique qui a dépassionné les débats et permis des avancées très importantes au cours des différentes navettes et de la réunion de la commission mixte paritaire. Ces avancées se sont traduites par la création de l'Institut de veille sanitaire et de deux agences dont l'AFSSA. » (Alain Calmat, proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête, séance 7 octobre 1999).

séance publique – où l'intérêt et la capacité du gouvernement à conformer le processus aux règles du jeu politique orienté vers les médias sont décisifs – elle est plus modérée concernant les activités législatives se déroulant en commission. De tels phénomènes d'instrumentalisation de la loi dans le jeu politique orienté vers les médias ne sont toutefois pas la règle. **Une grande partie du travail législatif des assemblées semble davantage régi par les principes autonomes de la délibération parlementaire que par les règles dérivées de la communication politique. Mais, dans ces cas, l'institution parlementaire est relativement impuissante à imposer son mode de fonctionnement et ses principes autonomes au travail de *policy-making*.**

CONCLUSION CHAPITRE 5. L'EMPRISE INDIRECTE ET DISCONTINUE DU JOURNALISME SUR LA CONTRIBUTION DES PARLEMENTAIRES AUX POLITIQUES PUBLIQUES

De façon générale, l'institution parlementaire apparaît structurellement éloignée du jeu politique orienté vers les médias. La position des parlementaires par rapport à cette configuration n'est bien sûr jamais complètement figée. Des conditions individuelles et conjoncturelles peuvent les inciter à s'investir dans cette forme du jeu politique et donc à faire en partie dépendre les pratiques d'assemblée des règles hétéronomes de l'usage politique de l'accès aux médias. Mais cette situation est loin d'être la règle générale. L'enrôlement à des fins de communication des activités parlementaires contributives aux politiques publiques semble être un cas relativement exceptionnel, notamment en comparaison des activités de *policy-making* des agents et institutions du pouvoir exécutif.

Lorsque les activités parlementaires de contrôle et d'information prennent en compte les règles de fonctionnement du champ journalistique, leur capacité d'influence sur le cours des politiques publiques est faible. Pour ce qui concerne les activités législatives, l'inflexion des pratiques d'assemblée en fonction de ces règles se traduit dans des conjonctures où la fabrication de la loi est très fortement contrôlée par le gouvernement. Ces deux types d'activités ne fonctionnent donc guère comme vecteur de l'emprise du journalisme sur l'action publique. Mais, à l'inverse, la position dominée dans laquelle se trouvent les parlementaires à l'égard de l'exécutif empêche ces institutions plutôt autonomes de fonctionner comme un contrepoids aux logiques hétéronomes que les ministres et leurs entourages tendent à imposer aux politiques publiques.

CONCLUSION DE LA DEUXIÈME PARTIE. L'EMPRISE DU JOURNALISME SUR L'ACTION PUBLIQUE ANCRÉE AU PÔLE EXÉCUTIF DU SOUS-CHAMP POLITIQUE NATIONAL

L'emprise du journalisme sur l'action publique tient à ce que certains agents du champ politique font usage d'activités de production des politiques publiques comme pratiques d'accès aux médias. Plus précisément, la forme du jeu politique définie par la configuration orientée vers les médias se traduit par des prises de position politiques mises en circulation dans les médias pour légitimer l'action publique (et ses agents) au moyen de la coproduction d'une représentation journalistique de celle-ci conforme aux attentes supposées du grand public. La puissance persuasive présumée de cette « image » de l'action publique sur le public en fait un enjeu d'une grande importance dans la pratique politique. En pratique, les éléments de politiques publiques peuvent ainsi être utilisés pour produire du sens, c'est-à-dire des écarts distinctifs, dans les représentations journalistiques. Pour ce faire, **ils prennent en compte, dans des proportions variables, les règles symboliques (suivant des mécanismes de sanction et de censure des prises de position) et des règles pratiques de fonctionnement du champ journalistique.** La force de cette emprise du journalisme sur l'action publique n'est pas égale ni constante dans le champ politique. Si, d'une façon globale, le travail proprement politique de décision publique (*i.e.* parfois choisir, et toujours assumer la décision de son institution) apparaît fortement soumis aux logiques journalistiques, d'importantes variations existent en fonction de facteurs structurels, conjoncturels et individuels.

Les agents politiques de l'exécutif – les ministres, Premier ministre, président de la République et leurs entourages – sont les plus investis dans le jeu politique orienté vers les médias et donc les plus soumis, « volontairement », à ses règles. Leur communication politique, très largement institutionnalisée et orientée vers la pratique du *spin doctoring*, fait entrer dans les processus de production des décisions ministérielles des logiques d'action liées aux impératifs symboliques et pratiques de l'accès aux médias, qui se trouvent en tension avec les logiques autonomes, c'est-à-dire celles liées aux propriétés spécifiques du problème et à leur prise en charge par les agents spécialisés.

À l'opposé, les agents politiques du législatif – les députés et sénateurs, et leurs entourages – sont davantage tenus par des règles les incitant à entretenir un rapport plus autonome aux politiques publiques. Les activités par lesquelles ils contribuent à la production des politiques publiques (*i.e.* les activités de contrôle et de législation) sont relativement éloignées des enjeux du jeu politique orienté vers les médias, et parfois dépendants d'une partie des enjeux spécifiques du problème public sur lequel ils interviennent. Lorsque leurs formes s'ajustent aux attentes symboliques et pratiques du champ journalistique, elles sont souvent peu décisives, si bien qu'elles contribuent peu (en

comparaison de celles des agents politiques de l'exécutif) à l'emprise du journalisme sur les politiques publiques. À l'inverse, toujours en raison de l'inégalité entre les agents du législatif et ceux de l'exécutif dans les processus de production des politiques publiques, le système d'incitations et de règles qui structure le travail des parlementaires dans un sens plutôt autonome peine à faire contrepoids aux incitations et règles orientées vers les médias qui pèsent fortement sur le travail des ministres. Ainsi, dans le champ politique, les agents et les institutions qui influencent le plus les décisions sont – en règle générale – peu soumises aux sanctions autonomes, tandis que les mécanismes plus autonomes qui pourraient soumettre la décision à d'autres logiques politiques se trouvent affaiblis.

PARTIE III.
L'EMPRISE
DU JOURNALISME
SUR LES DÉCISIONS
BUREAUCRATIQUES

L'explication de la production des décisions publiques ne se réduit pas aux seules prises de position politiques. Pour s'en tenir au seul espace étatique, l'analyse des politiques publiques a largement montré toute l'importance de la contribution des agents du champ administratif à la fabrique de ces politiques, dans le cadre d'interactions avec les agents politiques (mais aussi avec les représentants de groupes sociaux)[1]. Il est donc nécessaire, dans une dernière partie, d'interroger l'emprise du journalisme sur le travail bureaucratique[2] de coproduction des décisions publiques. **Bien que les fonctionnaires (notamment ceux de l'administration centrale) soient en théorie préservés du verdict des urnes et donc, par anticipation, de celui des médias, les modalités d'une dépendance relative (et sans doute croissante) du travail administratif aux jeux et enjeux générés par le champ journalistique doivent être examinées.** Il faut, pour ce faire, considérer que cette emprise du journalisme sur les activités bureaucratiques prend des formes sensiblement différentes de celles pesant sur les agents du champ politique ; elle semble en particulier beaucoup moins intense. Cette troisième partie s'intéresse donc aux formes spécifiquement bureaucratiques de l'usage de l'accès aux médias et de la prise en compte (partielle) des règles pratiques et symboliques du champ journalistique dans les pratiques constitutives de l'action publique. L'objectif général est de mettre en évidence ce que les pratiques des agents administratifs, par lesquelles ces agents concourent à la fabrication des politiques publiques, doivent à l'usage qu'ils font des médias.

Pour cela, cette partie est structurée en deux chapitres. Le premier s'efforce de préciser les logiques du jeu bureaucratique où l'accès des médias est une pratique bureaucratique relativement courante : la configuration particulière dans laquelle ce jeu place les agents d'une fraction du champ administratif génère des ressources et des contraintes qui peuvent peser dans le cadre de leurs luttes spécifiques (chapitre 6). Le deuxième chapitre montre comment ce jeu s'actualise dans les processus décisionnels des institutions ministérielles, comment il transforme durablement (ou non) leur fonctionnement, et comment il pèse, ce faisant, sur la production des politiques publiques (chapitre 7).

---

[1] Voir par exemple la synthèse de Philippe Bezes, « Administration », *in* Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris : Presses de Sciences Po (Références), 2010, p. 38-48.

[2] « Administratif » et « bureaucratique » sont employés ici comme synonymes.

CHAPITRE 6.
LE JEU DE LA REDEVABILITÉ

L'objectif de ce chapitre est de faire la sociologie des modalités spécifiques de l'emprise du journalisme sur le champ administratif, c'est-à-dire de restituer la logique du jeu bureaucratique fondé sur l'usage des médias et d'en préciser les conséquences sur les pratiques des agents. Cet usage de l'accès aux médias par les agents du champ bureaucratique est assez différent de celui qui prévaut dans le champ politique. Il ne répond pas aux mêmes enjeux, dans la mesure où la compétition entre agents du champ bureaucratique prend des formes sensiblement différentes de celle entre agents politiques. Il ne dépend pas exactement de la même configuration, et ne suit pas les mêmes règles. Il est d'une bien moins grande fréquence.

Comme pour l'analyse mise en place précédemment à propos du champ politique[1], la construction conceptuelle développée ici vise à dépasser la théorisation de la production des décisions « médiatiques » comme un phénomène univoque et général. On peut, pour commencer, en rappeler les traits saillants. **L'emprise du journalisme sur le champ administratif est un état particulier et momentané de celui-ci, ou plus exactement d'une partie de celui-ci, produit par les transactions de ses agents avec le champ journalistique.** Pour ne pas décrire un mécanisme social sans agent, la conceptualisation utilise les notions éliassiennes de configuration et de jeu afin de penser les relations d'interdépendances entre les champs journalistique et bureaucratique. Cela permet de rendre raison de trois propriétés fondamentales de l'emprise du premier sur le second. **Il s'agit d'abord d'un phénomène relationnel** : loin de reposer sur la seule force des agents du champ journalistique, l'emprise se fonde sur la contribution active (plus ou moins volontaire) des agents bureaucratiques qui intègrent les jeux et enjeux « médiatiques » dans leurs façons d'agir. La nécessité sociale de l'emprise du journalisme sur le champ bureaucratique naît ainsi dans les relations entre les fonctionnaires et plusieurs autres catégories d'agents : les journalistes évidemment, mais aussi les communicateurs et les agents politiques. La modalité spécifique du jeu bureaucratique où l'usage de l'accès aux médias tient une fonction importante ne se comprend en effet qu'en fonction d'une configuration d'agents qui excède le champ bureaucratique. **La deuxième propriété est l'ambivalence de certaines prises de position administratives.** Celles-ci ont un double usage, comme contribution à la production des politiques publiques et comme moyen d'accéder aux médias. **La troisième propriété, enfin, est la variabilité de ce phénomène** : tous les agents bureaucratiques ne sont pas également et/ou constamment investis dans le travail d'accès aux médias.

Pour décrire le mode de fonctionnement du jeu administratif lorsque les pratiques sont orientées vers le champ journalistique et lorsque les agents administratifs sont plus ou moins conduits à agir en fonction des règles pratiques et symboliques de celui-ci, le chapitre réalise

[1] Voir l'introduction du chapitre 3.

trois opérations successives[2]. D'abord, il s'efforce de restituer le jeu social bureaucratique – nommé ici jeu de la redevabilité – où l'accès aux médias est un moyen d'agir, et, pour ce faire, il décrit la configuration orientée vers les médias du champ administratif. Plus précisément, il en précise la logique interne et les bases sociales, objectives et subjectives (section 1). Puis, il met au jour ce que l'investissement dans cette modalité hétéronome du jeu bureaucratique fait aux activités administratives. Il s'agit en d'autres termes de montrer par quels biais des prises de position bureaucratiques peuvent être produites dans l'anticipation des règles symboliques et pratiques du jeu de la redevabilité (section 2). Enfin, il s'efforce de préciser les conditions sociales favorisant la participation plus ou moins intense des agents bureaucratiques à ce jeu, c'est-à-dire les conditions de leur usage plus ou moins systématique de l'accès aux médias dans le cadre de la lutte bureaucratique, et donc de la plus ou moins grande dépendance des pratiques administratives aux règles et ressources produites par le champ journalistique (section 3).

SECTION 1. AGIR ADMINISTRATIVEMENT *VIA* LE CHAMP JOURNALISTIQUE

La première section décrit la forme du jeu bureaucratique qui repose sur l'usage de l'accès aux médias. **Pour désigner ce jeu social, c'est le terme de redevabilité** – traduction de « *accountability* »[3] – **qui va être employé par la suite**[4]. **Ce terme condense bien les logiques investies dans l'usage bureaucratique de l'accès aux médias, à savoir les enjeux et le travail de légitimation de l'action publique administrative par des pratiques visant à rendre compte publiquement – et notamment dans les médias – de celle-ci.** Il s'agit en particulier de faire preuve de « transparence », c'est-à-dire d'utiliser les outils modernes de la communication à destination du grand public, pour éviter les mises en cause publiques, sous forme de « scandales », « crises », etc. La description de cette modalité du jeu administratif orientée vers les médias procède en deux temps. D'abord, elle caractérise les pratiques proprement administratives d'accès aux médias ainsi que les enjeux spécifiques en vertu

---

[2] Les analyses développées dans cette dernière partie s'appuient sur plusieurs types de matériaux empiriques. Un usage informatif du corpus de presse, au prisme des « observables en discours » (cf. chapitre 2, note 8), permet de reconstituer en partie les stratégies d'accès aux médias dans le champ administratif. Ces éléments sont complétés par des entretiens avec des chargés de communication des directions ministérielles, ainsi qu'avec des responsables administratifs (de postes et niveaux hiérarchiques différents) et par divers documents d'archives sur le fonctionnement de ces services. Enfin, des données biographiques, recueillies principalement dans le *Who's who*, le *Bottin administratif*, en entretiens et dans la presse, permettent d'éclairer les ressorts sociaux des variations de pratiques observées.

[3] Cette traduction est empruntée à Philippe Bezes, « Le tournant néomanagérial de l'administration française », *in* Olivier Borraz et Virginie Guiraudon (dir.), *Politiques publiques. 1. La France dans la gouvernance européenne*, Paris : Presses de Science Po (Gouvernances), 2008, p. 239.

[4] Il s'agit ici de marquer la différence avec la logique sociale de l'usage de l'accès aux médias dans le champ politique que désigne la périphrase de jeu politique orienté vers les médias (ou de jeu « médiatique »).

desquels ces pratiques font sens dans l'espace bureaucratique. Pour le dire d'une phrase, l'accès aux médias permet à certains agents administratifs de se distinguer de leurs pairs, non – comme dans le champ politique – en produisant dans les médias des prises de position faites pour se démarquer des concurrents et susciter des soutiens externes (électoraux), mais en réalisant – mieux que leurs pairs – l'une des définitions contemporaines de l'excellence administrative : la redevabilité (§1). Le deuxième temps de la description de ce jeu social consiste à mettre en évidence ses structures sociales, objectives et subjectives, car ce sont elles qui expliquent qu'il fonctionne. Il s'agit donc de s'intéresser à la fois à la configuration d'agents qui, en y participant d'une façon ou d'une autre, contribuent à faire exister ce jeu et aux catégories de perception qu'ils y investissent et qui donnent sa logique au jeu (§2).

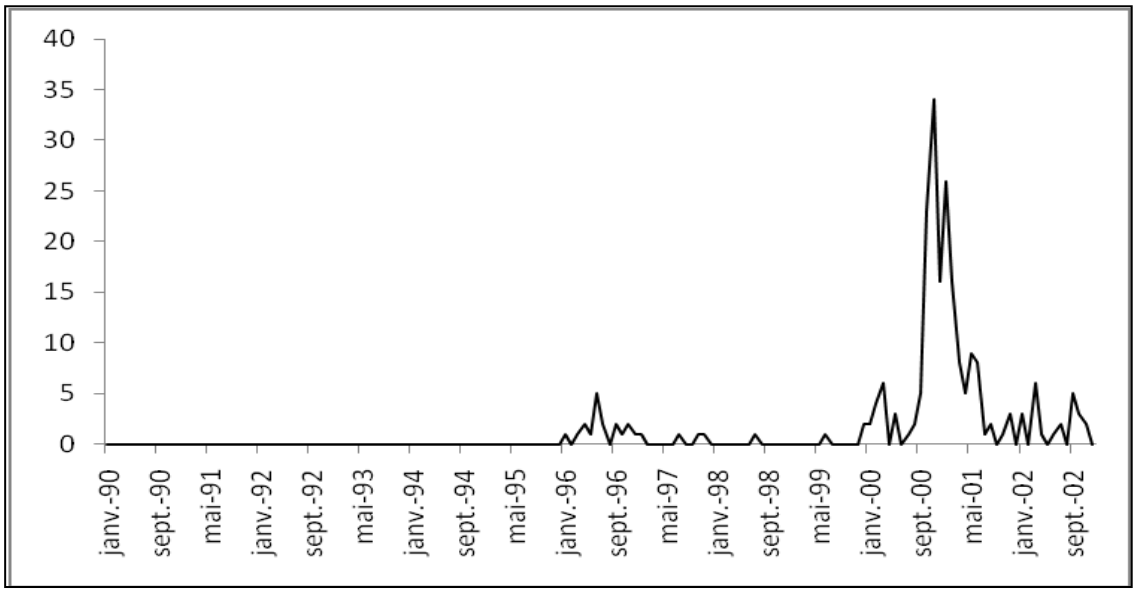
§1. Les modalités du jeu de la redevabilité

Pour décrire le fonctionnement du jeu bureaucratique reposant sur l'accès aux médias, il faut commencer par préciser les pratiques par lesquelles celui-ci prend forme. Ces pratiques se différencient de celles utilisées dans le champ politique, dans la mesure où elles reposent beaucoup moins sur l'organisation de pseudo-événements, et davantage sur les savoir-faire « classiques » des « relations presse » (A). Puis, il faut mettre en évidence comment cet usage bureaucratique des médias apparaît ainsi comme une modalité indirecte de la compétition au sein du champ administratif. Ces pratiques de communication ont pour fonction (implicite) d'attester de l'excellence des agents qui les déploient (en particulier ceux qui occupent les positions les plus élevées), au regard de la définition « moderne » (ou néo-managériale) de la bonne pratique administrative, et, ce faisant, distinguer ces agents de leurs pairs en fonction de cet enjeu propre au champ bureaucratique (B.).

A. Les pratiques « médiatiques » des administrations et de leurs agents

Il est possible de se faire une première idée des pratiques médiatiques des agents bureaucratiques en relevant les traces de leurs stratégies d'accès aux médias généralistes que recèle le corpus de presse. Ainsi, en triant les dépêches AFP dont le titre signale une prise de position émanant d'une agence ou de la partie administrative d'un ministère, on peut recenser une grande partie des messages bureaucratiques destinés à être repris dans le champ journalistique. Le graphique 6.1. en donne la distribution.

Graphique 6.1. Distribution mensuelle des dépêches AFP relayant une prise de position ministérielle à propos de l'ESB (1990-2002)[5]



Ces prises de position médiatiques apparaissent peu nombreuses, notamment en comparaison de celles des agents politiques (cf. graphique 3.1.)**. Elles sont aussi très concentrées sur les périodes correspondant aux « crises » de l'ESB.**

Cet indicateur, fondé sur le comptage des prises de position les plus formelles, ne permet pas de saisir tout le travail informel par lequel les services administratifs sont au quotidien l'une des sources d'information principales des journalistes, comme toutes les sollicitations téléphoniques pour vérifier un chiffre ou obtenir une explication technique, sans que la source administrative n'apparaisse au final dans la dépêche. Il permet tout de même de faire apparaître les formes les plus courantes de l'accès des agents bureaucratiques aux médias généralistes. Celles-ci puisent dans le registre des pratiques les plus classiques des « relations presse ». Elles se fondent sur l'usage articulé de trois dispositifs principaux[6].

En matière de communication « médiatique », la pratique de base dans les institutions du champ administratif est sans doute le communiqué de presse. Mettant en scène un locuteur collectif (l'institution) plutôt qu'individuel (le directeur général, par exemple), il sert surtout pour des prises de position à vocation informative : révéler un fait, apporter une précision sur un problème dans l'actualité, etc. C'est notamment le cas, très récurrent en ce

---

[5] Le comptage a été effectué à partir du corpus de dépêches AFP (du 1er janvier 1990 au 31 décembre 2002) : on peut en effet faire l'hypothèse que c'est dans ce média que la recension des stratégies d'accès aux médias des administrations est la plus complète. Il faut alors prendre en compte les diverses formes de nomination de l'administration utilisées dans l'écriture journalistique : le nom ou sigle des directions générales ou du poste afférant (le directeur), la catégorie générale de « ministère » ou de « services », le nom des directeurs généraux et principaux cadres des directions….

[6] Pour une analyse plus détaillée des propriétés formelles de ces dispositifs et des usages qu'ils permettent (qui varient un peu puisque les locuteurs ne sont pas les mêmes), voir chapitre 4, section 1 (§1-A).

qui concerne la gestion administrative du problème la « vache folle », des communiqués du ministère de l'Agriculture (ou plus précisément de sa direction générale de l'Alimentation, même si à certaines périodes, le cabinet du ministre semble les valider) annonçant l'apparition d'un nouveau cas d'ESB dans un cheptel. La façon dont ces communiqués sont restitués dans les médias – par exemple dans la dépêche d'agence ci-dessous – laisse voir leur usage essentiellement informatif :

> PARIS, 14 février (Reuters) - Un cas de maladie de la vache folle, le sixième en France depuis le début de l'année, vient d'être décelé en Charente-Maritime, a annoncé lundi le ministère de l'Agriculture.
> Le ministère précise dans un communiqué que le troupeau de 82 bovins auquel appartenait l'animal contaminé, une vache laitière née en septembre 1995, a été abattu et incinéré.
> Il s'agit du 86e cas en France depuis 1991, l'année des premiers cas d'ESB formellement observés dans l'Hexagone, a dit à *Reuters* un responsable de la direction générale de l'alimentation (DGAL).
> **« France - Sixième cas de vache folle depuis le début de l'année », *Reuters*, 14 février 2000 (17h09)**

La lecture de cette dépêche indique que le communiqué donne les éléments informatifs de base : la détection d'un nouveau cas, sa localisation, le nombre de cas détectés depuis le début de l'année, les mesures prises. Des informations complémentaires (le nombre de cas depuis le début de l'épizootie) ont été obtenues par une rapide interview téléphonique auprès de la DGAL. Il est en effet courant que les communiqués de presse soient suivis d'appels téléphoniques de journalistes pour obtenir des précisions. La pratique du communiqué de presse n'est pas exclusive d'autres techniques de « relations presse ». Ils peuvent ainsi être précédés d'un appel du chargé de communication de la direction ministérielle à l'agence de presse afin de s'assurer de sa bonne prise en compte. Un chargé de communication de la DGAL explique ainsi, en entretien, que la promotion d'un communiqué de presse suppose un travail relationnel destiné à favoriser sa reprise par les journalistes :

> L'agence de presse, comme AFP ou *Reuters*, je m'en sers beaucoup. Quand on fait un communiqué, je les appelle tout de suite. Avant même. Ils ont le communiqué avant tout le monde et les relations sont si bonnes qu'ils me lisent les dépêches avant de les lancer.
> **C'est directement au desk ? Vous appelez qui ?**
> Le correspondant. Ensuite, je dis qu'une bonne dépêche déjà pour un pré-signal, c'est bien.
> **(H, chargé com, DGAL, contract.)**

L'un des principaux objectifs du recours aux communiqués de presse est de susciter la rédaction de dépêches des agences de presse. Le format des communiqués est d'ailleurs très proche de celui des dépêches, si bien que cet outil d'accès aux médias minimise les coûts de production de l'information pour les journalistes. En vertu des règles de circulation de l'information dans le champ journalistique, cette technique donne au message ministériel une diffusion large parmi les médias : celle-ci est intégrée dans les flashes d'information des

radios, dans les articles de presse… Permettant un usage rapide, il donne un message concis et informatif[7], dont le contenu est bien maîtrisé (à la différence des interviews, par exemple, où il n'est jamais certain de pouvoir donner tous les détails jugés nécessaires).

Les conférences de presse sont d'un usage plus exceptionnel car plus solennel. Elles réunissent un grand nombre de journalistes, surtout si elles portent sur un sujet *newsworthy*, comme peuvent l'être ceux qui, à l'image de la « vache folle » au printemps 1996 ou à l'automne 2000, sont déjà bien placés dans l'agenda journalistique. Elles sont utilisées dans des circonstances jugées plus importantes. En dehors des dossiers qui font l'actualité, elles peuvent par exemple servir à lancer de façon visible un grand projet. Un rapport d'activité de la DGS précise par exemple que « *dix-huit conférences de presse ont attiré chacune entre 30 et 80 journalistes, issus de tous les médias généralistes et spécialisés. Parmi les thèmes abordés figuraient notamment les campagnes de vaccination contre la méningite, la résurgence de la syphilis, les infections nosocomiales, les questions de tolérance du vaccin contre l'hépatite B ou encore le bioterrorisme* »[8]. Elles peuvent permettre aussi d'intervenir dans les périodes de « crise », quand il est jugé nécessaire de faire passer un message important. Cet usage est bien décrit dans le témoignage de cet ancien directeur général de la Santé :

> « *Dans les périodes de crise, les conférences de presse au ministère de la Santé font toujours salle comble. Les journalistes sont nombreux, posent de multiples questions, soulèvent toutes sortes de problèmes et, en général, rendent compte de la situation de manière assez fidèles. Les plus spécialisés d'entre eux sont souvent très au fait des sujets à l'ordre du jour dans leurs moindres détails. Des techniciens, des médecins, des juristes sont présents pour répondre à leurs interrogations. Après la conférence, les reporters de télévision ou de la radio tentent parfois de vous arracher quelques phrases cinglantes ou définitives.*
>
> *Ce sont les règles du jeu. Tout le monde ne les apprécie pas. Mais je crois l'exercice indispensable sur les questions difficiles, qui requièrent de longues explications. Pendant la canicule, nous avons dû rencontrer les journalistes un par un : non seulement cela nous a fait perdre un temps considérable, que nous ne consacrions pas à la gestion de la crise, mais cela n'a pas permis une couverture médiatique satisfaisante du sujet.* »[9]

Les conférences de presse sont un mode d'accès aux médias efficace pour les agents bureaucratiques, car il leur permet de gagner du temps en diffusant à tous les journalistes le même message (plutôt que de multiplier les interviews individuelles). Il permet aussi de contrôler l'unicité du message diffusé et donc d'obtenir une couverture médiatique plus

---

[7] Cet usage informatif s'articule de plus en plus fréquemment à la mise à disposition d'informations techniques plus complètes sur le site Internet de l'institution. Par exemple, l'article Michèle Bietry, « Restriction au don du sang en France », *Le Figaro*, 20 décembre 2000, p. 21 précise en note « Le rapport complet est sur le site Internet de l'agence française de sécurité sanitaire et des produits de santé //agmed.sante.gouv.fr »

[8] Direction générale de la Santé, *Rapport d'activité*, 2003, p. 81.

[9] Lucien Abenhaïm, *Canicules. La santé publique en question*, Paris : Fayard, 2003, p. 102-103.

satisfaisante (au regard des attentes de ces agents). Enfin, elles sont généralement bien reprises dans le champ journalistique car elles prennent en charge une partie des règles du travail journalistique. Elles permettent par exemple de solliciter les spécialistes présents pour obtenir les précisions utiles ; elles mettent en scène des personnes, ce qui offre aux médias audiovisuels quelques images pour illustrer un reportage.

Le troisième dispositif de communication médiatique utilisé dans le champ administratif est l'interview. On en observe en fait deux types assez différents. Quelques interviews donnent lieu à une publication dans le registre du « *on* » : le locuteur répondant aux questions est alors directement visible dans les médias[10]. La prise de position médiatique est ainsi individualisée ; elle engage la personne, en tant que titulaire d'une fonction institutionnelle voire comme agent spécifique. Certaines réponses à des interviews par quelques hauts fonctionnaires, notamment ceux qui sont les promoteurs des principes de la sécurité sanitaire (comme le directeur général de l'AFSSA, Martin Hirsch), semblent tenir autant de la publicisation de leur point de vue individuel sur le problème de l'ESB que de l'apport d'éléments informatifs au nom d'une institution administrative. Le paragraphe introductif (« chapô ») annonçant l'interview du directeur de l'AFSSA au *Monde* le laisse bien voir :

> SANTÉ Martin Hirsch, directeur général de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (Afssa), prend position dans l'affaire de la maladie de la "vache folle".
> "IL EST NATUREL de se poser la question d une interdiction totale" des farines animales, déclare-t-il dans un entretien au *Monde*.
> DEUX HYPOTHÈSES subsistent pour expliquer la persistance de la maladie depuis l'interdiction des farines chez les ruminants.
> LE GOUVERNEMENT a saisi l'Afssa. Trois ou quatre mois seront nécessaires pour que l'agence rende un avis sur l'interdiction totale des farines.
> L'"OBJECTIF" d'un dépistage systématique de la maladie, lié à l'amélioration des tests, n'est pas écarté par M. Hirsch.
> **JEAN-YVES NAU, « L'Afssa étudie la possibilité d une interdiction totale des farines animales », *Le Monde*, 31 octobre 2000, p. 10**

[10] Dans le corpus du *Monde* relatif à l'ESB, six interviews donnent ainsi la parole à des hauts fonctionnaires : Catherine Simon, « La chute des "ripoux" de la viande à Bordeaux - Trois Questions à... Régis Leseur », *Le Monde*, 18 février 1999 (avec le directeur de la brigade nationale d'enquêtes vétérinaires) ; Jean-Yves Nau, « "Vache folle" : la maladie peut se transmettre par le sang », *Le Monde*, 16 septembre 2000, p 2 (avec Lucien Abenhaïm, directeur général de la santé) ; Jean-Yves Nau, « L'Afssa étudie la possibilité d'une interdiction totale des farines animales », *Le Monde*, 31 octobre 2000, p. 10 (avec Martin Hirsch, directeur général de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments) ; Paul Benkimoun et Jean-Yves Nau, « Les pouvoirs publics face à la montée des peurs sur la "vache folle" », *Le Monde*, 8 novembre 2000, p. 10 (avec Lucien Abenhaïm, directeur général de la santé) ; Jean-Yves Nau, « Le Salon de l'agriculture s'ouvre dans un climat de crise », *Le Monde*, 19 février 2001, p. 9 (avec Jacques Drucker, directeur général de l'Institut national de veille sanitaire) et Jean-Yves Nau, « Dossier - Fièvre aphteuse : l'addition va être salée », *Le Monde*, 10 avril 2001, p. 3 (avec Bernard Vallat, directeur général de l'Office international des épizooties).

Cette interview est présentée comme une prise de position. Martin Hirsch apporte un soutien à deux des mesures les plus discutées dans le jeu politique orienté vers les médias (l'interdiction des farines animales et le dépistage systématique des animaux à l'abattoir). Cette pratique de l'interview concerne exclusivement de hauts responsables administratifs (des directeurs généraux en poste dans un ministère ou une agence), car ils sont les seuls à avoir les propriétés pour intéresser les journalistes (notamment la légitimité liée à leur position institutionnelle élevée) et pour disposer, en interne, de l'autorité requise pour avoir le droit de s'exprimer publiquement. Cette pratique est aussi exceptionnelle : elle permet d'intervenir sur des problèmes importants, en particulier lorsqu'ils sont placés sous l'attention du champ journalistique. Les interventions sur les problèmes les plus importants leur échappent toutefois puisqu'ils sont généralement préemptés par le ministre[11]. Mais les interviews les plus fréquentes demeurent dans le registre du « *off* ». Les agents administratifs répondent ainsi de façon informelle, et souvent anonyme, aux questions des journalistes afin d'apporter des précisions techniques sur une décision annoncée par un ministre, d'expliquer un problème, etc. La dépêche d'agence reproduite ci-dessous en donne à voir un exemple.

> PARIS, 1er août, Reuter - La découverte en Grande-Bretagne d'une possible transmission de la maladie de la vache folle de la mère au veau ne change rien aux dispositions prises en France pour protéger les consommateurs, a-t-on assuré jeudi au ministère de l'Agriculture.
> "Cette étude expérimentale montre la possibilité de transmission verticale. Les chiffres britanniques montrent une incidence extrêmement faible. Cela n'a pas d'incidence sur les mesures de protection de la santé humaine tout simplement parce qu'elles ont été prises en partant du principe que tout pouvait être contaminé", a déclaré à Reuter un responsable du ministère.
> "Donc, qu'il y ait transmission verticale ou non ne change rien à l'approche sanitaire du problème", a-t-il ajouté.
> "Ce qui pourrait être nouveau concerne la lutte contre la maladie elle-même. Il était prévu de lutter contre une contamination de source alimentaire. Cela voulait dire qu'une fois disparue la génération ayant mangé ces aliments, il n'y aurait plus de problème. Il convient maintenant d'examiner les mesures préconisées par les Britanniques pour voir s'il faut changer quelque chose ou non", a-t-il dit.
> Il a noté que les informations présentées jeudi matin à Londres ne constituaient qu'un rapport d'étape d'une expérience qui ne se conclura que l'année prochaine.
> **« Vache - Rien à changer aux précautions en France », *Reuters*, 1 août 1996 (17h51)**

L'interview, restituée dans la dépêche sans mentionner l'identité du locuteur, sert à obtenir une explication sur un article scientifique. Il s'agit ainsi d'aider les journalistes dans leur travail de collecte d'information plutôt que de procéder à une prise de position. Cet usage des interviews est décrit par un ancien directeur général de la Santé :

> Ce que faisait la cellule com' c'était plutôt un journaliste qui appelait et qui disait "dites, je voudrais savoir où je pourrais trouver des données sur tel ou tel sujet". Du coup, on lui disait "vous appelez telle agence,

[11] Ces interviews des hauts responsables administratifs sont d'ailleurs souvent contrôlées par le cabinet, soit *a priori* – sur le principe de l'interview – soit *a posteriori* – par une relecture du texte de l'interview avant sa publication.

vous regardez tel site Internet, ou sur le site du ministère regardez le dossier, il y a des choses…" C'était plus ce type de travail qu'il faisait.
(H, dir., DGS, cab. Santé, univ.)

L'accès aux médias qui en découle est plutôt passif : il n'est pas sollicité pour faire passer un message, mais accepté pour rendre service aux journalistes. Dans la mesure où il s'agit souvent de répondre sur des questions techniques, ce ne sont pas nécessairement les plus hauts responsables qui sont interviewés, mais plutôt un cadre (un chef de service par exemple) voire un technicien plus spécialiste (un chef de bureau). Ce peut aussi être un chargé de communication, parfois désigné dans les articles comme le « porte-parole » de l'institution. Celui-ci a en effet pour mission de répondre aux questions des journalistes : il s'agit alors de prendre en considération leurs besoins tout en veillant à bien contrôler le message diffusé. Prenant les informations techniques auprès des spécialistes des bureaux administratifs et faisant éventuellement valider la ligne générale de sa réponse auprès des hauts responsables, il apporte aux journalistes qui sollicitent son service les éléments d'information nécessaires pour préparer un sujet. Qu'elle ait lieu en « *on* » ou en « *off* », la pratique de l'interview permet d'individualiser la relation avec les journalistes : elle permet ainsi de s'assurer de la bonne compréhension du message qui est donné et de créer un sentiment d'obligation des journalistes à l'égard de leurs sources d'information.

La communication médiatique du champ bureaucratique est ainsi fondée sur les techniques les plus classiques des « relations presse ». Contrairement aux pratiques en vigueur dans le champ politique, les formes le plus spectaculaires sont impensables. Ainsi, **l'organisation de pseudo-événements, construits pour attirer l'attention des journalistes, est très rare**. L'organisation de visites de sites, comme celle ayant donné lieu à la dépêche ci-dessous, exceptionnelle.

ALENCON, Orne, 11 janvier (Reuters) –
(…)
Lors d'une visite organisée par le ministère de l'Agriculture au laboratoire d'Alençon, la DGAL a également confirmé que l'objectif des 20.000 tests par semaine affiché par le ministre de l'Agriculture Jean Glavany serait sans doute atteint dès vendredi soir.
"Nous avons eu, sur les deux premiers jours (de cette semaine) 8.000 tests réalisés sur le territoire français", a déclaré Isabelle Chmitelin, directrice générale adjointe de la DGAL. "À priori, on n'aura pas moins de tests mercredi, jeudi et vendredi, donc forcément on va y arriver". (…)
Le laboratoire d'Alençon, un des vingt laboratoires actuellement agréés par l'administration pour effectuer ces tests, n'a eu que quelques semaines pour être opérationnel dès le 2 janvier.
Grâce à l'embauche de 25 personnes, soit 50% de plus que précédemment, le laboratoire a atteint le rythme de 200 tests par jour mercredi.
Sybille de la Hamaide, « France/ESB - Une dizaine de cas suspects révélés par les tests », *Reuters*, 11 janvier 2001 (19h07)

Rares, ces visites « sur le terrain » organisées pour les journalistes se distinguent des pratiques de la communication politique dans la mesure où elles ne visent pas à mettre en scène une décision, mais plutôt, dans une logique informative (qui n'exclut toutefois pas un

intérêt au contrôle relatif de l'information produite), à aider les journalistes à saisir une réalité. Ainsi, la visite d'un laboratoire organisée par la DGAL permet de montrer aux journalistes, *in concreto*, le travail de ses agents. Cela permet d'aider à mieux comprendre ensuite les informations plus abstraites diffusées par la DGAL (par exemple les statistiques sur les tests réalisés dans le cheptel).

La communication médiatique du champ bureaucratique se distingue de celle du champ politique dans la mesure où elle porte sur des enjeux (des mesures, des problèmes publics, etc.) *a priori* destinés à rester relativement confidentiels. Les interventions portent sur des sujets plus circonscrits et plus techniques, moins spectaculaires. Elles apportent des précisions sur des problèmes considérés comme secondaires par le champ journalistique. Par exemple, la DGAL informe sur l'entrée dans la chaîne alimentaire de produits provenant d'animaux d'un troupeau où un cas de « vache folle » a été détecté[12]. Elles décrivent les modalités techniques de mise en œuvre de mesures annoncées par les responsables politiques. Ainsi, le chargé de communication de la DGAL détaille le contenu d'un décret par lequel est mise en œuvre la décision sur l'homogénéisation du dispositif d'indemnisation des éleveurs dont le cheptel a été abattu[13]. Elles annoncent des décisions très spécialisées, qui sont souvent d'ordre réglementaire. Par exemple, le directeur général de la Santé rend publique une circulaire sur les conditions d'utilisation du matériel chirurgical en fonction du risque de transmission de la maladie de Creutzfeldt-Jakob[14]. Les sujets plus généraux – en particulier les annonces de décisions importantes et les informations particulièrement sensibles sur un problème à l'agenda journalistique – sont le plus souvent préemptés par les agents politiques (ministres, etc.). Ce type d'information technique est d'ailleurs le plus souvent destiné aux journalistes spécialisés, plus à même d'être intéressés par cette matière[15].

Cet usage de l'accès aux médias se comprend bien si l'on met en relation ces pratiques avec les autres outils de communication (non médiatique) utilisés dans le champ administratif. **Ces stratégies d'accès aux médias participent en effet d'un registre plus vaste de pratiques communicationnelles ; malgré la différence de supports, elles ont en commun un usage instrumental dans le cadre de l'action publique.** La communication du champ bureaucratique se caractérise par le fait qu'elle est largement utilisée comme un instrument ou un élément de politiques publiques, plutôt qu'un moyen de légitimation de l'action publique et de ses responsables. Elle sert moins à présenter sous un jour favorable les

---

[12] « ESB - Une dizaine d'entreprises ont reçu de la viande suspecte », *Reuters*, 25 octobre 2000 (20h21).

[13] « Paris améliore l'indemnisation d'abattage », *Reuters*, 26 novembre 2001 (17h44).

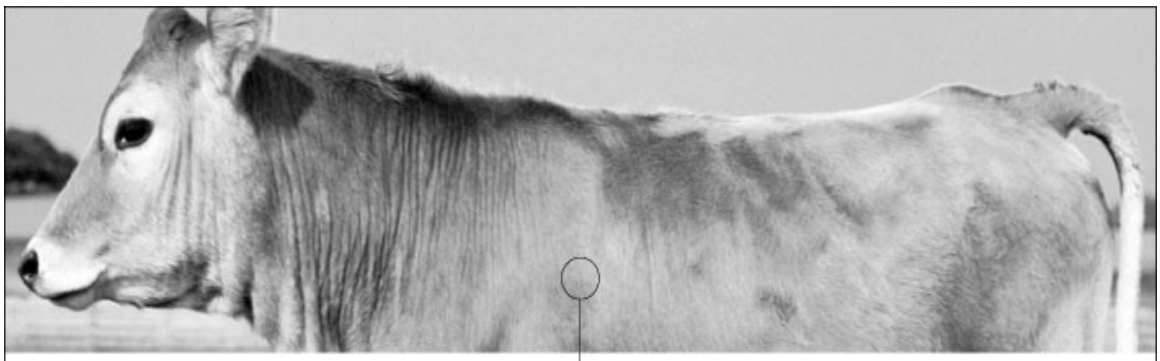
[14] Jean-Yves Nau, « "Vache folle" : nouvelles mesures pour réduire le risque de transmission interhumaine à l'hôpital », *Le Monde*, 14 septembre 2000, p. 32

[15] Sur cette relation voir Jean-Gustave Padioleau, « Systèmes d'interaction et rhétoriques journalistiques », *Sociologie du travail*, 18 (3), 1976, p. 256-282 et en particulier p. 272-273.

politiques publiques qu'à concourir à les mettre en œuvre. La diffusion d'information vers le public est utilisée comme un moyen d'action, pour résoudre un problème public, au même titre que la production d'une loi, la mise à disposition de crédits… L'exemple le plus évident est donné par les campagnes d'information destinées à changer les comportements individuels de la population face à un problème social particulier, comme le font les campagnes de prévention sanitaire[16]. Elle peut aussi être mise en place pour accompagner une procédure de retrait d'un produit en informant sur les dangers de celui-ci (comme le fait la DGCCRF). Elle peut encore, dans une logique quasi publicitaire, être un élément d'une politique économique de soutien à une filière industrielle, en informant les consommateurs pour les rassurer sur la qualité sanitaire d'un produit : la communication vise alors à rétablir la confiance des consommateurs et à soutenir le marché (illustration 6.1.). Diverses formes de communication – de la campagne de publicité gouvernementale dans la presse à l'apposition d'un logo sur les produits concernés en passant par l'ouverture d'un site Internet ou d'un numéro vert d'information – peuvent être utilisées pour soutenir la consommation d'un produit. Dans tous ces cas, **la communication est utilisée comme un instrument de la politique publique**. **Elle utilise alors une grande variété de moyens de communication**, de la campagne d'affichage aux publicités dans les médias écrits et audiovisuels, en passant par l'organisation de conférences ou d'expositions et la mise en place d'un site Internet ou d'une ligne téléphonique *ad hoc* (encadré 6.1.).

Illustration 6.1. La campagne de publicité gouvernementale de soutien à la filière bovine

[16] Voir notamment Geneviève Paicheler, *Prévention du sida et agenda politique. Les campagnes en direction du grand public (1987-1996)*, Paris : Éditions du CNRS (CNRS Communication), 2002, 288 p. ; Luc Berlivet, « Naissance d'une politique symbolique : l'institutionnalisation des "grandes campagnes de prévention" », *Quaderni*, n° 33, 1997, p. 99-117 et Luc Berlivet, « Une biopolitique de l'éducation pour la santé. La fabrique des campagnes de prévention », *in* Didier Fassin et Dominique Memmi (dir.), *Le gouvernement des corps*, Paris : Éditions de l'EHESS, 2004, p. 37-75 ; Caroline Ollivier-Yaniv et Michael Rinn, *Communication de l'État et gouvernement du social. Pour une société parfaite ?*, Grenoble : PUG, 2009, 232 p.



POURQUOI LA VIANDE DE BŒUF PEUT-ELLE ÊTRE CONSOMMÉE SANS CRAINTE ?

1 - D'ABORD, LA VIANDE BOVINE FAIT L'OBJET D'IMPORTANTES MESURES DE SÉCURITÉ

- Tout bovin présentant le moindre signe d'Encéphalopathie Spongiforme Bovine, dite maladie de la "vache folle", est abattu, ainsi que la totalité du troupeau auquel il appartient, dès lors que ce cas d'ESB est confirmé.
- Pour les autres bovins ne présentant aucun signe de la maladie, les tissus à risque sont retirés systématiquement à l'abattoir, comme le crâne et son contenu, la moelle épinière, la rate, les intestins et le thymus (ris de veau).

C'est parce que ces mesures sont prises que la viande de bœuf peut être consommée sans crainte.

2 - PAR AILLEURS, L'ALIMENTATION DES ANIMAUX EST SÉCURISÉE AU MAXIMUM

- Les farines animales sont interdites en France dans l'alimentation des bovins depuis 1990 et des autres ruminants depuis 1994.
- Par précaution supplémentaire, le Gouvernement vient de décider la suspension immédiate de l'utilisation des farines animales dans l'alimentation des autres animaux d'élevage (porcs, volailles...), afin de supprimer tout risque de contamination et de présence accidentelle ou frauduleuse de ces farines dans l'alimentation des bovins.

3 - ENFIN, LE DÉPISTAGE ET LA RECHERCHE SONT RENFORCÉS

- Au-delà de la surveillance depuis 1991 des troupeaux, un programme de tests de dépistage, le plus important en Europe, a été lancé en juin 2000 pour mieux connaître l'étendue de la maladie dans les zones à risque, ainsi que pour comparer les tests aujourd'hui disponibles. Ce programme concerne maintenant tout le territoire national.
- Les premiers résultats de ces recherches seront rendus publics d'ici à la fin de l'année.
- Des programmes de recherche sur les maladies à prions, dont fait partie la maladie de la "vache folle", sont accentués avec un triplement des crédits et la création de nouveaux laboratoires de recherche.

La santé publique et la sécurité sanitaire des aliments sont prioritaires

VOUS VOUS POSEZ D'AUTRES QUESTIONS :

Au nom du principe de transparence, les services de l'État ouvrent aujourd'hui un numéro vert.

Appelez le N° Vert 0 800 600 110 ou consultez le site Internet www.agriculture.gouv.fr

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Secrétariat d'Etat à la Santé et aux Handicapés

Ministère de l'Agriculture et de la Pêche

Secrétariat d'Etat aux Petites et Moyennes Entreprises, au Commerce, à l'Artisanat et à la Consommation

➢ **Encadré 6.1. Le numéro vert spécial ESB : un outil de la communication ministérielle**

En plus des prises de position dans les médias généralistes, par des communiqués de presse, des interviews ou des conférences de presse, la communication ministérielle à propos de l'ESB recourt à d'autres supports de communication. Les trois directions ayant en charge la gestion administrative de ce problème ont ainsi ouvert un site Internet mettant à la disposition du grand public de nombreuses informations destinées à améliorer sa connaissance de la maladie et, *in fine*, le rassurer. De même, un numéro vert a été mis en place à la mi-novembre 2000 (voir par exemple son annonce dans la campagne d'affichage reproduite ci-dessus). L'article de presse professionnelle partiellement reproduit ci-dessous donne bien à voir les enjeux techniques posés par la mise en œuvre de cette communication.

La vache folle au bout du fil

À situation de crise, réponse de crise. C'était imparable : le gouvernement a dû ouvrir une ligne téléphonique spéciale pour répondre aux interrogations des Français sur l'ESB (encéphalopathie spongiforme bovine). Un service confié, après compétition, à TéléAction par Euro-RSCG Corporate, en charge de la communication autour de l'"affaire". "Nous avons dans cette histoire un rôle d'architecte, de formateur, de concepteur de la base de connaissances", précise Corinne Julhiet Détroyat, présidente de TéléAction. La société spécialisée dans la prestation en ressources humaines pour les services clients a ainsi été chargée de mettre en place dans des délais très coercitifs un Numéro Vert "vache folle" pour le grand public, ouvert de 8 h à 22 heures, 7 jours sur 7. Le 15 novembre, une première réunion de travail rassemblait autour d'une même table Euro-RSCG Corporate, TéléAction et les représentants des trois ministères concernés par l'affaire de la vache folle (Agriculture, Santé et Consommation). Le 19 novembre, une vingtaine de téléconseillers répondaient aux premiers appels émis sur le numéro de la cellule interministérielle. (…)

Entre temps, TéléAction s'est attelé à recruter et former les équipes. Des profils volontairement choisis hors la sphère des étudiants en médecine ou des élèves vétérinaires, "pour ne pas verser dans un discours scientifique et favoriser une approche de vulgarisation", souligne Corinne Julhiet Détroyat. Mais, dans un galimatias comme l'affaire de la vache folle, la vulgarisation est loin d'être aisée. (…) Une cinquantaine de téléconseillers ont été et sont spécialement formés à répondre aux questions du public. Un public composé à 96 % de particuliers, à 60 % de personnes de plus de 40 ans, à 60 % de femmes et à 70 % de provinciaux. Lorsque les questions posées s'avèrent trop pointues ou trop inattendues pour une réponse immédiate, les téléconseillers s'entremettent aux "experts" de la cellule interministérielle et se proposent de recontacter l'appelant dans les 24 heures. (…) Au fur et à mesure des interrogations du public et de leur fréquence, TéléAction alimente la "bible" du centre d'appels, c'est-à-dire la base de connaissances validée par les autorités scientifiques compétentes. (…) Le Numéro Vert spécial ESB représente un budget d'environ 1 million de francs.

Muriel Jaouën

Cet article a été extrait des archives du magazine Centres d'appels n° 22 – 2001 © E-marketing 2005

La mise en place de cet outil de communication est beaucoup plus complexe que la mise en circulation de messages par une stratégie d'accès aux médias par les techniques des « relations presse ». Il nécessite plus de temps et de moyens humains et techniques. L'enjeu principal posé par ce type de communication réside en effet davantage dans l'efficacité du dispositif à faire passer le message souhaité au public visé, en fonction des besoins d'action publique (ici, rassurer les consommateurs), que dans la seule définition stratégique du contenu du message (c'est-à-dire sa détermination en fonction des attentes d'une configuration d'agents agissant comme des juges).

La communication médiatique des agents administratifs entre le plus souvent dans cette même logique : **les interventions administratives destinées à être relayées par le champ**

journalistique fonctionnent comme un moyen d'action sur le problème public. « *Instruments communicationnels et informatifs* »[17] de l'action publique, les interviews, les communiqués et les conférences de presse servent alors à informer le grand public[18], à l'enjoindre à suivre des comportements de prévention, à modifier ses comportements économiques, etc. L'interview partiellement reproduite ci-dessous, que le directeur général de la Santé en poste pendant la « crise » de l'automne 2000, Lucien Abenhaïm, accorde au *Monde* semble avoir, du point de vue du haut fonctionnaire, un tel objectif.

> Dans un entretien au *Monde*, Lucien Abenhaïm, directeur général de la santé, annonce qu'il saisit l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments sur la question des cantines scolaires et des aliments bovins que les Français peuvent consommer. Le débat s'amplifie sur les farines animales
> (…)
> - Dans plusieurs villes, les responsables de cantines scolaires viennent de décider d'interdire la viande de bœuf dans leurs menus. Cette décision vous paraît-elle fondée ?
> - Il faut répondre à l'inquiétude actuelle. Nous avons saisi, le 7 novembre, l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (Afssa) de la question des cantines scolaire et je lui demande des recommandations sur les aliments que les Français peuvent consommer. Si j'avais des éléments scientifiques pour penser ou soupçonner qu'il a un problème majeur avec ce qui se trouve sur les étals de boucherie, je prendrais les mesures nécessaires. En attendant, ne tombons pas dans la démagogie. Il a été jusqu'à présent impossible de reproduire l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) à partir de la viande rouge. La focalisation sur la viande est d'autant plus injustifiée que les dérivés de bovins ne finissent pas tous dans les boucheries : il y a les raviolis, les gélatines, des sauces ou des biscuits. Les farines animales sont consommées par les porcs, les volailles et les poissons. En l'absence de données scientifiques, prendre des mesures uniquement sur des éléments spéculatifs aboutirait à une situation aberrante en termes de santé publique.
>
> **« Les pouvoirs publics face à la montée des peurs sur la "vache folle" », *Le Monde*, 8 novembre 2000, p. 10**

Cette intervention du DGS dans un quotidien dont les informations sont souvent reprises dans le champ journalistique apporte des précisions sur la réalité des risques alimentaires, afin de dissiper les craintes non fondées, et sur les décisions prises par son administration, afin de rassurer les consommateurs et surtout les élus locaux qui prennent la décision de bannir la viande bovine des cantines scolaires. L'usage instrumental de l'accès bureaucratique aux médias est fondé sur le pouvoir de persuasion qui est prêté à ces interventions : l'objectif est de convaincre certaines catégories d'agents sociaux dans le but d'enrayer le mouvement de panique, qui est devenu l'une des propriétés du problème (la multiplication de l'interdiction de la viande bovine dans les cantines, avec ses conséquences économiques pour la filière et ses conséquences symboliques en accréditant la croyance dans

[17] Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, « De l'innovation instrumentale à la recomposition de l'État », *in* Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris : Presses de Sciences Po (Gouvernances), 2004, p. 363.

[18] Sur la genèse de cette obligation, voir Pierre Lascoumes, « L'obligation d'informer et de débattre, une mise en public des données de l'action publique », *in* Jacques Gerstlé (dir.), *Les effets d'information en politique*, Paris : L'Harmattan (Logiques politiques), 2001, p. 303-320.

un danger, est devenue un problème dans le problème). Dans un témoignage à propos d'un autre problème sanitaire (la « canicule » de l'été 2003), ce même directeur explique l'usage de la communication médiatique que fait son administration, en particulier dans les situations de « crise » :

> *« L'objectif de l'information est à la fois de mobiliser, de prodiguer des conseils de prévention et d'orienter les personnes en difficulté vers les structures disponibles. Les médias jouent un rôle crucial dans ce dispositif. La communication par voie de presse ou par le biais d'Internet est essentielle tout au long de la crise. Les experts recommandent ainsi que des relations suivies soient établies avec les journalistes. C'est ce que fait la direction générale de la Santé (de même que les préfets en province), en organisant régulièrement des réunions "à froid" avec les médias sur les sujets de sécurité sanitaire. »*[19]

L'accès aux médias par les agents du champ bureaucratique fonctionne comme un instrument de politiques publiques. Il est un moyen d'intervention sur le problème par la mise en circulation d'informations. Cette pratique administrative de la communication dans les médias généralistes est devenue une pratique bureaucratique habituelle, légitime, nécessaire.

B. La pratique « médiatique » comme enjeu d'excellence bureaucratique

Il semble toutefois un peu court de ne voir dans l'usage bureaucratique des médias que cette fonction d'instrument de politique publique. Analyser cette communication à l'aune des seuls effets de persuasion (produits ou recherchés), laisse de côté une seconde vérité de ces pratiques qui se superpose à cet usage instrumental. L'accès aux médias a aussi une fonction latente[20] dans le champ bureaucratique, qui se comprend dans sa mise en rapport avec les enjeux internes de cet espace social. **Les pratiques de communication prennent sens et force dans les jeux de concurrence entre les agents du champ bureaucratique**, mais selon des modalités bien différentes des « coups »[21] que constituent les prises de position orientées vers les médias dans le champ politique. Leur valeur distinctive de l'usage de l'accès aux médias dans le champ administratif ne consiste pas à se démarquer des concurrents dans le cadre d'une lutte symbolique visant à produire des écarts de sens entre les paroles ou les actes produits pour être relayés dans le champ journalistique et, ce faisant, persuader le public et mobiliser des soutiens externes (électoraux). **Si la pratique de la communication médiatique peut être le moyen pour des agents administratifs de se distinguer, c'est sans doute moins par une confrontation, sur le fond, des points de vue à propos d'une même politique publique – confrontation qui se trouverait déplacée, dans la logique du**

---

[19] Lucien Abenhaïm, *Canicules*, *op. cit.*, p. 154-155.
[20] Robert Merton, *Élément de théorie et de méthode sociologique*, Paris : Plon, 1965 (1953), p. 102.
[21] Cf. chapitre 3, note 45, p. 323.

« *désenclavement des espaces de confrontation* »[22], **sur un « terrain » médiatique – que par la démonstration de leur compétence à savoir bien communiquer.** La concurrence se joue plutôt dans l'inégale capacité des responsables bureaucratiques (mais aussi, à leur suite, des institutions qu'ils dirigent : directions, agences, services déconcentrés, etc.) à déployer des pratiques administratives correspondant à une certaine définition (historiquement située) de l'excellence bureaucratique. La concurrence au sein du champ bureaucratique prend souvent la forme d'une opposition entre « modernisateurs » et « conservateurs »[23], c'est-à-dire d'une compétition entre des agents qui jouent une partie de leur identité et de leur carrière bureaucratiques dans l'usage de savoirs et de pratiques nouveaux dans le champ bureaucratique et des agents qui valorisent la reproduction de savoirs et de pratiques consacrés. Cela apparaît bien dans le témoignage de cet ancien chef de bureau de la DGCCRF. La confrontation entre deux conceptions de l'action publique – l'une faisant un usage plus ou moins intensif de la communication, l'autre s'y refusant – est un enjeu dans le champ bureaucratique :

[22] Michel Dobry, *Sociologie des crises politiques. La dynamique des mobilisations multisectorielles*, Paris : Presses de la FNSP (Références), 1992 (1986), p. 143.

[23] Michel Bauer, Bénédicte Bertin-Mourot et Pascal Thobois évoquent par exemple « la dynamique conflictuelle qui se développe nécessairement au sein de la haute administration entre des "modernisateurs" partisans de la transformation de l'ordre social et culturel ancien, et des "conservateurs" qui tentent plutôt de conforter et de défendre cet ordre ancien. » Michel Bauer, Bénédicte Bertin-Mourot, Pascal Thobois, « La gestion de la ressource dirigeante : levier et/ou frein à la modernisation de l'action publique ? Une comparaison entre la France, la Grande-Bretagne et l'Italie », *in* Françoise Dreyfus et Jean-Michel Eymeri (dir.), *Science politique de l'administration. Une approche comparative*, Paris : Économica (Études Politiques), 2006, p. 232.

> La communication évolue en fonction des moments, des directeurs, en fonction d'un tas de critères. Certains considéraient qu'il fallait que l'administration montre bien qu'elle était active, etc. Donc il fallait qu'elle soit présente sur tous les sujets. Donc de temps en temps vous en voyez qui se mettent en avant. Pas forcément dans la nôtre. Et puis il y en a qui pensent que pour vivre heureux, il faut vivre caché. Donc ils refusent toute communication. En disant, le rôle de l'administration, c'est pas de communiquer, c'est de travailler. On n'est pas là de faire de la publicité pour une administration. L'administration elle vit d'elle-même. Elle n'a pas besoin de publicité. On comprend qu'une entreprise, que Danone, elle fasse de la publicité, elle a des produits à vendre. Mais nous on a des produits à vendre. Et on n'a même pas à justifier. On a à justifier quand on nous le demande. Et puis d'autres qui disent il faut qu'on parle de nous, parce que si on parle de nous on parle de tout le monde ; on parle du directeur, on montre que c'est une affaire qui marche bien. Regardez la police. Elle intervient régulièrement pour montrer qu'elle était là à tel endroit. Les douanes qui disent qu'elles ont saisi 150 tonnes de cannabis je ne sais où, qu'ils ont saisi des produits contrefaits. Aujourd'hui, je ne pense pas que chez nous (mais là vous demanderez aux autres), je ne pense pas que la com' ait pris le dessus et qu'on ait une politique qui vise à se mettre régulièrement en avant.
>
> **(H, chef bur., DGCCRF, dir. départ. CCRF)**

L'une des lignes de tension au sein du champ administratif, et donc l'un des enjeux de distinction entre les agents et les institutions qui le composent, porte sur la nécessité voire la légitimité du recours aux outils de la communication médiatique. Celle-ci a en effet été progressivement constituée (voire instituée), depuis les années 1970-1980[24], comme l'une de ces pratiques. **Intervenir dans les médias généralistes est progressivement considéré comme une bonne pratique administrative, dans la mesure où il est attendu de l'administration qu'elle rende des comptes sur ses activités.** Ce témoignage d'un haut fonctionnaire de la DGS indique bien que ce type d'activités fait partie de la définition actuelle du rôle de responsable administratif :

> Je crois que nous ne parlons pas assez aux journalistes, de ce fait on crée un climat de frustration, d'absence de confiance. L'actuelle équipe est en train d'essayer de remédier un peu à cette difficulté en faisant des points-presse réguliers. Mais c'est vrai que rien ne vaut un entretien direct de 5-10 minutes avec un journaliste pour lui expliquer que ce qu'il croit être une idée et qui ne correspond pas à la vérité, qu'il peut vérifier telle chose et telle chose, de telle ou telle façon, et qu'en réalité le problème, au lieu d'être vu comme ça, il faut qu'il soit vu comme ça. Bon. Il croit ou il ne croit pas. Mais quand on lui a expliqué certaines choses en lui donnant

[24] Sur « l'essor d'un art de gouverner contemporain dans lequel la publicisation de l'action publique (…) devient une composante essentielle » (p. 727), voir Philippe Bezes, « Un jeu redistribué sous la cinquième République : nouvelles formes et nouveaux acteurs de la réforme de l'État. Publiciser et politiser la question administrative : généalogie de la réforme néo-libérale de l'État dans les années 1970, *Revue française d'administration publique*, 2006, n° 120, p. 721-742.

> des pièces éventuellement à l'appui ou en lui donnant des éléments de référence qu'il peut aller vérifier, bon, ben, c'est quand même mieux que de ne pas lui répondre. Vous comprenez. C'est vrai qu'on ne répond pas assez aux journalistes et je le déplore.
>
> **(H, ss-dir., DGS, MISP)**

La communication s'impose comme une dimension du métier de haut fonctionnaire. Ces pratiques répondent à l'impératif de « transparence » qui contribue à définir – avec d'autres normes – les pratiques administratives légitimes. Recourir à des pratiques d'accès aux médias revient à réaliser ce nouveau principe de légitimité de l'action publique administrative qu'est la redevabilité. C'est ainsi une façon efficace de légitimer l'action administrative sur des marchés exogènes (champ journalistique, champ politique, etc.) et donc par contrecoup dans le champ bureaucratique[25]. Donner à voir sa capacité à manier ces pratiques « modernes » et légitimes de l'action publique administrative (au même titre que le *new public management* par exemple) est une ressource pour triompher dans la concurrence pour les trophées spécifiques, tels que l'accès à un poste de pouvoir ou l'imposition d'une option de politique publique favorable à son corps administratif ou à son institution. **L'usage de l'accès aux médias peut ainsi être considéré comme un moyen de concurrence entre des segments institutionnels du champ administratif, par exemple entre les administrations de l'Agriculture (la DGAL), des Fraudes (la DGCCRF) et de la Santé (la DGS), sous l'impulsion de leurs équipes de direction** (et notamment leurs directeurs généraux). Une ancienne adjointe du directeur de la DGAL explique ainsi en entretien :

> Les gens de la DGCCRF (…) savent beaucoup mieux communiquer que nos vétérinaires qui sont des gens qui font leur boulot. Ils le font pour eux parce qu'ils sont consciencieux mais ils n'ont pas *le souci de le faire connaître*. (…) Le sentiment qu'avaient les vétérinaires et que je partageais un peu quand j'étais avec eux, c'est : "ils font ça rien que pour nous embêter. Ils font de la pub sur ce qu'ils font parce qu'ils font tellement peu de choses qu'il faut bien qu'ils le disent. Et *tout ça pour nous enfoncer*.

[25] Pour Pierre Bourdieu et Rosine Christin, les luttes internes au champ bureaucratique sont en partie arbitrées par l'inégale capacité à se prévaloir de soutiens externes, et notamment par la possibilité de rendre conformes leurs prises de position internes à des représentations et des normes qui, comme la redevabilité, sont très légitimes dans d'autres espaces sociaux : « Bien que le champ de la haute fonction publique dispose d'une autonomie indiscutable, qui s'enracine dans les structures objectives de ce champ, dans les traditions et les règles caractéristiques de l'univers bureaucratique et dans les dispositions des agents, les luttes de concurrence qui s'y déroulent, tant à l'intérieur de chacun des sous-champs (comme les ministères) et des grands corps, qu'entre les différents univers et les différents corps, doivent une part de leur logique aux injonctions ou aux influences externes. Chacun des agents ou des groupes d'agents tend en effet à s'appuyer, pour imposer sa vision politique – et faire avancer ses intérêts spécifiques –, sur les forces externes et sur leurs porte-parole au sein des instances représentatives (assemblées parlementaires, commissions, etc.) et à puiser plus ou moins consciemment dans les représentations que les agents sociaux produisent individuellement et collectivement. » Pierre Bourdieu et Rosine Christin, « 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, 1990, p. 60.

> Alors que nous, on en fait beaucoup plus qu'eux. Mais on fait notre boulot et on n'éprouve pas le besoin de le faire savoir".
>
> **(F, adj. dir., DGAL, AC)**
> **[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse]**

Pour bien saisir la place que tient la communication médiatique dans le champ administratif, il faut toutefois se garder de le réduire à cet enjeu distinctif. **L'usage de l'accès aux médias comme stratégie de distinction au sein du champ bureaucratique est indissociable d'un usage plus directement instrumental dans le cadre de l'action publique.** La même adjointe concède ainsi que la communication médiatique de la DGCCRF n'est pas uniquement déterminée par la concurrence avec d'autres directions ministérielles, mais qu'elle est aussi une pratique destinée à favoriser l'exécution des règlements qui relèvent de sa compétence :

> En fait, je me suis rendue compte après, quand j'ai pris du recul par rapport à cet affrontement, que [l'interprétation stratégiste des pratiques de communication] était un peu [vraie] mais c'était une façon biaisée de présenter les choses. Parce que les gens de la DGCCRF sont conscients qu'ils sont très peu nombreux par rapport aux domaines qu'ils ont à couvrir. Et donc au lieu d'avoir une politique comme chez nous et de dire "il faut absolument qu'on contrôle tout ce qu'on a à contrôler", sachant qu'ils ne pouvaient pas tout contrôler, ils disent "nous on n'a pas les forces et on aura jamais les forces nécessaires pour faire tous les contrôles qu'il faudrait faire pour s'assurer que partout tout le monde fait les choses proprement. Donc nous on fait peu de contrôles, mais on le fait savoir. Et surtout quand ça ne va pas : quand le contrôle est négatif, on cogne fort pour que les autres comprennent qu'ils ont intérêt à se tenir à carreau même si on ne va pas les voir. Parce que si jamais par malheur on va les voir, ça peut leur coûter très, très cher." Alors que chez nous c'était une philosophie tout à fait différente. Puisqu'on s'efforce de couvrir tout le territoire et… de prendre les gens où ils sont et essayer de les faire progresser. Donc c'est une approche totalement différente mais dictée par une situation professionnelle différente.
>
> **(F, adj. dir., DGAL, AC)**

L'usage distinctif interne au champ bureaucratique des pratiques de communication médiatique apparaît de façon particulièrement nette dans le cas de la gestion administrative de la maladie de la « vache folle ». Face aux « crises » de santé publique, l'accès aux médias est pensé comme un outil efficace et nécessaire de l'action publique. Il est un élément de la « bonne pratique » administrative. Il permet d'agir sur la perception des risques et donc sur les comportements du public[26]. La légitimité de cette façon de conduire les politiques sanitaires apparaît par exemple dans le témoignage de Lucien Abenhaïm :

[26] La nécessité de l'accès aux médias pour intervenir sur la perception sociale des risques est par exemple revendiquée par Lucien Abenhaïm : « L'information peut et doit donc parfois faire peur, elle vise à fournir en cas de crise des données sur les risques et donc à entraîner des comportements et actions correcteurs. Ne pas fournir

« J'ai toujours considéré les échanges avec les médias comme indispensables en santé publique. (…) Sans les médias, les pouvoirs publics n'ont pas la possibilité de toucher rapidement des millions de personnes quand la situation l'exige. C'est pourquoi je me suis efforcé de mettre en place à la direction générale de la Santé une cellule de communication compétente, dirigée par Nicolas Postel-Vinay, un médecin expérimenté en information médicale, et composée de communicateurs professionnels. »[27]

Cet usage des pratiques d'accès aux médias dans le cadre de l'action publique contribue à forger la représentation d'une administration qui gère les problèmes sanitaires selon les normes de « transparence » actuellement légitimes. Il permet de répondre à l'un des critères sur lesquels est jugée la qualité du travail administratif dans le problème de l'ESB. La réussite de la gestion des risques sanitaires est en effet notamment évaluée par la capacité à empêcher que ne se crée une « image » journalistiques négative de l'action publique. Il s'agit en d'autres termes que celle-ci ne débouche pas sur une « crise », c'est-à-dire, selon les catégories de perception qui prévalent dans les administrations, une mise en cause journalistique du travail de celles-ci. La prégnance de cet enjeu communicationnel du travail bureaucratique apparaît par exemple dans les propos de Joël Ménard, directeur général de la Santé de 1997 à 1999 :

« Seule la crise est visible. Le succès est un dû, l'absence de crise passe inaperçue ! Chaque matin, le cabinet ministériel lit le Parisien libéré, le Quotidien du Médecin, le Monde, le Figaro, Libération, *etc. Chaque semaine, je parcourais le* British Medical Journal, *le* New England Journal of Medicine, *le* Lancet *et le* JAMA. *Pour prévoir l'urgence et organiser le futur, chacune de ces deux veilles journalistiques est indispensable. J'ai corrigé mon erreur initiale, qui était de mépriser la première. »*[28]

L'excellence bureaucratique consiste alors (entre autres choses) dans un travail de communication visant à éviter que le champ journalistique ne développe un discours critique puissant sur les politiques publiques. L'action publique administrative doit se préoccuper de sa publicisation, à la fois pour ne pas susciter une focalisation de l'attention d'une grande partie du champ journalistique sur ses activités, et pour donner de ces dernières une représentation conforme à la définition légitime de la pratique bureaucratique qui prévaut dans le champ journalistique. Dans la mesure où elle permet de répondre plus ou moins bien à cet enjeu propre au champ administratif, la communication médiatique est

---

d'information – ou pire, bien sûr, en cacher sous prétexte de "rassurer" – est une faute non seulement éthique, mais encore systématiquement contre-productive. Car l'information finira tôt ou tard par "sortir", entraînant une perte de confiance définitive dans ceux qui l'auront minimisée. » Lucien Abenhaïm, « Information et crise », *Sève*, 2005, p. 31.

[27] Lucien Abenhaïm, *Canicules*, *op. cit.*, p. 110.

[28] Joël Ménard, « Les "autres" métiers de la santé. Le directeur général de la santé », *Sève*, n° 10, printemps 2006, p. 37-38.

devenue une modalité indirecte de la compétition bureaucratique. La lutte pour la défense d'intérêts spécifiques des hauts fonctionnaires prend (entre autres) la forme d'une lutte sur la définition de la pratique bureaucratique légitime : elle oppose ceux qui sont favorables aux outils « modernes » de l'action administrative (la communication, mais aussi les dispositifs du *new public management*) à ceux qui les jugent inutiles ou dangereux.

Si, dans cette logique, faire usage de l'accès aux médias permet d'apparaître comme un agent ou une institution bureaucratique « transparents » et donc de se distinguer favorablement de ses concurrents, l'usage distinctif de la prise de position médiatique réside davantage dans son *modus operandi*, plutôt que dans son *opus operatum*. C'est moins la prise de position dans les médias par elle-même (c'est-à-dire son contenu) qui fait sens dans le jeu bureaucratique que le fait de prendre position dans le cadre des activités bureaucratiques[29]. Plus exactement, le « fond » des prises de position médiatiques (par exemple l'orientation d'une décision administrative) n'intéresse pas dans la mesure où ce n'est pas à ce niveau que se joue la distinction avec les concurrents. Il est tout de même un enjeu important de l'investissement dans ces pratiques d'accès aux médias dans la mesure où il conditionne la bonne ou la mauvaise réception journalistique de ces prises de position, c'est-à-dire leur conformité ou non aux attentes générées par le champ journalistique. **La capacité à bien gérer « l'image » médiatique d'une administration suppose en effet d'intervenir avec succès par des stratégies d'accès aux médias pour coproduire une représentation journalistique d'un problème ou d'une politique publics.** Il s'agit de parer ou de corriger une représentation journalistique défavorable de l'administration et de son action. Pour ce faire, **le travail de communication consiste à promouvoir des représentations (favorables) de l'action administrative, c'est-à-dire de rendre compte publiquement de celle-ci.** Un

[29] Cette règle générale de l'usage de l'accès aux médias dans le champ bureaucratique n'invalide pas la possibilité d'un usage où le contenu de la prise de position médiatique fonctionne comme un coup dans le champ administratif. C'est notamment le cas des « fuites » dans la presse, c'est-à-dire de la révélation par un agent du champ bureaucratique anonyme d'une information sensible. On peut ainsi transposer au champ administratif l'analyse qu'en fait Jean Charron pour le champ politique : « la fuite est un instrument de la politique. Le milieu politique est un univers de tractations, de confrontations et d'arbitrages qui génèrent des guerres intestines d'où sortent des vainqueurs et des vaincus. Les uns et les autres ont parfois des frustrations à assouvir, des comptes à régler, des récompenses à distribuer, ce qui les amène à rendre publiques, sous le sceau de l'anonymat des informations qui, en vertu des règles, auraient dû demeurer secrètes. Les fuites sont en effet des armes de combat dans les luttes politiques. Les fuites servent parfois à court-circuiter la hiérarchie au sein du gouvernement, à contourner les blocages politiques et les lourdeurs administratives. (…) Pour la source, la fuite peut servir à faire mousser ses réalisations (*Ego Leak*), à se faire du crédit auprès d'un journaliste en espérant un retour d'ascenseur (*Goodwil Leak*), à faire avancer une politique en provoquant un déblocage (*Policy Leak*), à causer du tort à des adversaires (*Animus Leak*), à tester la réaction du public (*Trial Ballon*) et enfin à corriger une situation inacceptable ou scandaleuse (*Whistle Blonwing*). » Jean Charron, *La production de l'actualité. Une analyse stratégique des relations entre la presse parlementaire et les autorités politiques*, Québec : Éditions du Boréal, 1994, p. 72-73.

ancien chef de bureau de la DGCCRF explique ainsi cette logique de gestion de l'image médiatique de son administration :

> *[Il arrive qu'il] y ait une information qui n'est pas toujours la bonne donc de temps en temps on est amené à répondre aux journalistes*. Nous on va donner [les éléments] à la cellule com' et c'est la cellule com' qui d'une manière générale va répondre. (…) Pour éviter qu'on dise n'importe quoi. Parce qu'*il ne faut pas laisser dire des choses qui ne sont pas bonnes à dire*.
>
> **(H, chef bur., DGCCRF, dir. départ. CCRF).**
> **[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse].**

L'exemple le plus typique, dans le cadre de la gestion administrative de la « vache folle », est sans doute la stratégie de communication qu'a dû déployer la DGCCRF pour contrer les critiques publiques dont elle a fait l'objet en octobre 2000. Celle-ci est bien résumée dans la dépêche suivante :

> PARIS, 20 octobre (Reuters) - Les autorités de contrôle sanitaires ont démenti vendredi toute tolérance vis-à-vis de la présence de farines carnées dans l'alimentation bovine.
> Dans son édition de vendredi, le quotidien *Libération* écrit que la DGCCRF tolère depuis au moins deux ans des traces de farines de viande dans les aliments destinés aux bovins.
> Alors que les farines de viande, d'os, de poissons et de plumes, considérées comme le principal vecteur de transmission de la maladie de la vache folle, sont interdites en France, le journal affirme que le laboratoire rennais de la DGCCRF ferme les yeux sur les aliments renfermant moins de 0,3% de farines de viande.
> Il s'appuie, poursuit le journal, sur un avis rendu en septembre 1998 par le Comité scientifique directeur européen (CSD) autorisant "jusqu'à 0,50% de farines animales dans les aliments pour ruminants".
> "Aucune tolérance n'existe s'agissant de l'absence de farine de viande dans les aliments pour ruminants", affirme la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes dans un communiqué diffusé en début de soirée.
> "La présentation faite de l'action de contrôle de l'alimentation animale menée par l'administration est très loin de refléter la rigueur et l'exigence des dispositions mises en œuvre", poursuit le communiqué.
> Soulignant que "toute méthode de prélèvement et d'analyse comporte des marges d'erreur", la DGCCRF explique que "seuls les résultats révélant une présence supérieure à 0,1% de fragments d'os (soit 0,3% de farine de viande) sont systématiquement transmis à l'autorité judiciaire".
> En dessous de ce seuil, poursuit-elle, d'autres contrôles approfondis sont menés et donnent lieu, le cas échéant, à des procédures. (…)
>
> **« LEAD - France/Vache folle - La DGCCRF dément toute "tolérance" », *Reuters*, 20 octobre 2000 (19h24)**

Cet usage de l'accès aux médias – un communiqué de presse donnant des précisions sur les pratiques de contrôle – vise à préserver la légitimité publique de la direction mise en cause. L'enjeu n'est donc pas seulement de montrer que la direction use des pratiques modernes de la communication médiatique, mais aussi de promouvoir un message correspondant à des attentes consacrées par le champ journalistique. Il arrive parfois que la communication médiatique ne vise pas seulement à prendre position par rapport à la représentation journalistique d'une politique publique, mais aussi par rapport aux prises de position médiatiques d'autres agents administratifs. L'enjeu que constitue l'image

médiatique d'une administration peut alors devenir le support d'une concurrence entre plusieurs services. Ainsi, lors de la « crise » de 1996, les trois directions principalement mobilisées tentent d'imposer dans les médias une représentation du problème et de sa gestion administrative qui leur soit favorable. Un ancien adjoint du DGAL décrit ainsi les ressorts de cette lutte d'institution :

> **Précisément par rapport à cette crise de 1996, on se demandait un peu : qu'est-ce que la situation de crise changeait dans les façons de travailler au sein de la DGAL et par ailleurs dans ses relations avec les autres DG concernées ?**
> Oui, et bien là, *ça a été un contexte épouvantable où la médiatisation a conduit à un peu dresser les administrations les unes contre les autres. Bon, chacun cherchait à mettre sur le dos d'une autre administration ce qui se passait – par rapport au niveau médiatique.*
> **Précisément, c'est surtout le ministère de l'Agriculture qui a fait les frais de…**
> Bien sûr. Il y a eu un procès du ministère de l'Agriculture qui a été souvent, à mon avis, exagéré par *les autres administrations qui voulaient se dédouaner en fait*. Et notamment la Santé. Ils voulaient se dédouaner parce que, évidemment, tout le monde a fait en sorte que le facteur alimentaire soit considéré comme le facteur essentiel de l'éventuelle transmission de la maladie à l'homme. Mais pour les ministères qui étaient responsables, par exemple de la sécurité des médicaments et des vaccins, ce débat n'a jamais été médiatisé. Or, il aurait pu l'être. On sait très bien que la voie par injection est 1000 fois plus efficace entre guillemets que la voie alimentaire. Et cet aspect-là des choses a toujours été soigneusement mis de côté. Donc *je pense que certaines administrations en ont rajouté pour protéger leur propre responsabilité par rapport à ces produits qui auraient pu – ou fait, d'ailleurs, on n'en sait rien ! – être à la base de cas humain*. Surtout qu'à l'époque, on ne savait pas combien il y aurait de cas humain. On parlait dans le vide. C'est là que les fameux modèles sont sortis avec les 500 000 morts, etc. Et que tout le monde prenait ça pour argent comptant parce que ça venait du ministère de la santé et de l'INSERM.
> **(H, chef serv./dir.-adj., DGAL, ISPV).**
> **[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse].**

L'usage bureaucratique de l'accès aux médias consiste alors à promouvoir une représentation de l'action publique qui soit favorable à une direction administrative, c'est-à-dire à la présenter en vertu des catégories de jugement dominantes dans le champ journalistique comme une bonne gestion du problème sanitaire, ce qui conduit à stigmatiser les pratiques des autres directions. Cette double vérité de la communication administrative, à la fois instrument de l'action publique et enjeu de légitimation apparaît bien dans les réponses des agents administratifs, dans le questionnaire sur la gestion politico-administrative de l'ESB, concernant les finalités de la communication publique.

Tableau 7. 1. Réponses des agents des administrations centrales et territoriales à la question « Sur la question de l'ESB, quel est, selon vous, l'objectif qu'une éventuelle action de communication doit viser en priorité ? »

Question 81.	Effectifs	Pourcentage
Informer les citoyens des précautions nécessaires	28	19,2 %
Diffuser les connaissances acquises concernant l'ESB et la nvMCJ	52	35,6 %
Rassurer les consommateurs sur la qualité de la viande	17	11,6 %
Rassurer les acteurs économiques (industries agroalimentaires, chefs d'entreprise, financiers...)	0	0,0 %
Amener d'autres acteurs institutionnels des crises de l'ESB à modifier leurs positions sur le sujet	3	2,1 %
Amener les acteurs économiques à modifier leurs positions sur le dossier « ESB »	1	0,7 %
Amener les acteurs européens de la crise à modifier leurs positions sur le dossier « ESB »	1	0,7 %
Valoriser l'action de l'institution ou du responsable politique	0	0,0 %
Maîtriser la médiatisation des crises de l'ESB	21	14,4 %
Autre. Merci de préciser	1	0,7 %
Plusieurs réponses	9	6,2 %
Autre (préciser)	0	0,0 %
Non réponse	9	6,2 %
Total	**146**	**100,0 %**

Pour la plus grande partie des répondants, la communication doit se limiter à un usage instrumental : ils sont plus d'un tiers à penser qu'elle doit servir à « diffuser les connaissances acquises concernant l'ESB et la nvMCJ » et 19,2% la conçoivent comme un moyen d'« informer les citoyens des précautions nécessaires ». Un nombre significatif d'entre eux lui assignent toutefois une fonction plus stratégique, qu'il s'agisse de « maîtriser la médiatisation des crises de l'ESB » ou de « rassurer les consommateurs sur la qualité de la viande ». Cette tension entre les deux usages de la communication administrative est bien résumée dans la formulation d'un répondant dans la partie ouverte de la question : la communication doit « convaincre les citoyens, avec un fondement réel, que l'administration fait ce qu'elle doit faire pour réduire les risques à un niveau acceptable ». Elle est ainsi prise dans une double logique, celle de l'intérêt général (qui induit notamment un rapport étroit à l'objectivité) et celle de la légitimation (qui implique de convaincre un public externe de la bonne marche de l'action publique).

Il faut souligner, pour terminer cette présentation de l'enjeu bureaucratique que représente l'accès aux médias, que cet enjeu n'est sans doute pas le plus structurant au sein de l'espace administratif. Il ne s'y présente que de façon ponctuelle, lorsque plusieurs conditions (structurelles, conjoncturelles ou individuelles) sont réunies[30].

[30] Cf. infra section 3.

L'usage de l'accès aux médias répond à un enjeu dans le champ bureaucratique dans la mesure où la légitimation de l'action administrative face à des publics externes (la redevabilité) est progressivement constituée en problématique spécifique dans cet espace social. Les pratiques de communication médiatique font sens dans le jeu administratif car elles sont tenues pour des pratiques bureaucratiques légitimes, voire attendues. Utiliser des moyens de communication modernes dans la conduite de l'action publique administrative, c'est alors donner des gages à cette norme de la redevabilité, légitimer son action au sein du champ bureaucratique et donc se distinguer positivement des pairs et concurrents dans cet espace social.

§2. *La configuration de la redevabilité*

La force du jeu de la redevabilité réside dans la configuration des agents liés d'une façon ou d'une autre à ces pratiques : ils concourent à définir les règles de ce jeu et la valeur des pratiques « médiatiques » des agents administratifs. C'est dans ces relations d'interdépendances entre diverses catégories d'agents que se jouent la diffusion, la mise en forme et la sanction des prises de position bureaucratiques offertes au champ journalistique. Pour rendre compte de ces mécanismes, il faut commencer par décrire les structures sociales objectives de la configuration de la redevabilité, c'est-à-dire les agents qui y participent (A.). Puis, il faut décrire les structures subjectives de la configuration, c'est-à-dire les catégories d'entendement et de jugement par lesquelles sont pensées les relations qui font ce jeu (B). Cette restitution du jeu de la redevabilité n'en précisera que les principales propriétés, afin d'en donner, succinctement, une vue d'ensemble[31].

A. *Les structures sociales objectives : fonctionnaires, journalistes, communicateurs et responsables politiques*

Le jeu de la redevabilité met en relation plusieurs agents, dont tous ne sont pas dans le champ bureaucratique. Le recours aux notions de configuration et de jeu est nécessaire pour désigner **un phénomène qui ne se confond pas avec le mode de fonctionnement ordinaire du champ administratif ; il en est plutôt une modalité spécifique, liée aux transactions que certains agents du champ administratif entretiennent avec d'autres agents en dehors du champ.** La mise en place du jeu de la redevabilité, c'est-à-dire le développement des pratiques administratives d'accès aux médias et des représentations qui les rendent évidentes, est le produit de transformations des relations que le champ bureaucratique entretient avec d'autres espaces sociaux adjacents. L'une des modalités de ces

[31] Les chapitres 6 et 7 analysent plus en détails les règles objectives et subjectives de ce jeu de la redevabilité, ainsi que ses effets sur le fonctionnement du champ bureaucratique.

transformations, particulièrement visible dans le cas d'une monographie sur la gestion administrative des risques alimentaires, réside dans la mise en « crise » de quelques politiques publiques et dans les conséquences que cela produit sur le fonctionnement du champ administratif. La construction collective (notamment journalistique et politique) de situations comme « crises » génère un effet de verdict qui concourt puissamment à arbitrer entre bonnes et mauvaises façons de conduire l'action publique administrative[32]. C'est en analysant le rôle des divers agents de la configuration de la redevabilité, dont tous ne sont pas publiquement visibles, que l'on peut comprendre comment une critique externe au champ administratif (puisqu'elle est énoncée dans le champ journalistique) peut trouver une force sociale dans celui-ci.

La force de ce jeu tient d'abord dans les relations de concurrence et de coopération entre agents du champ bureaucratique. Quelques-uns interviennent personnellement dans les médias. Ce sont généralement les plus hauts responsables, notamment les directeurs généraux des agences ou des directions ministérielles. Leur contribution réside alors d'abord dans la réalisation d'une prise de position. Cela suppose la maîtrise de savoir-faire communicationnels. Cette pratique leur permet de se distinguer par l'attestation de la modernité administrative que représente la capacité à intervenir dans les médias. Ce faisant, ces agents concourent à faire exister le jeu de la redevabilité d'une seconde façon, moins directement visible. En plus d'être les locuteurs d'une partie des prises de position « médiatiques » des institutions, ils sont les promoteurs, au sein de celles-ci, des pratiques de communication. Ils prescrivent aussi l'usage de l'accès aux médias dans l'institution qu'ils dirigent. Ils peuvent ainsi travailler à la mise en place d'une stratégie de communication propre à leur administration, ou décider du développement du service de communication. Le témoignage reproduit plus haut du directeur général de la Santé, Lucien Abenhaïm, sur le renforcement de la cellule de communication de sa direction laisse bien voir cette contribution à la mise en place du jeu de la redevabilité. On peut même faire l'hypothèse d'un mouvement circulaire de renforcement du jeu de la redevabilité par la réalisation de ces actes de communication : d'une part, en jouant le jeu, ils le font exister, c'est-à-dire qu'ils déploient des pratiques ou qu'ils créent des instruments qui donnent une existence objective au jeu, mais d'autre part, ils donnent, en même temps, par l'exemple, du crédit à cette façon d'agir dans le champ bureaucratique. À force de répéter ces pratiques, ils fondent un accord collectif tacite entre les agents administratifs pour prendre au sérieux les pratiques de la communication médiatique, et même pour faire de leur bon usage dans le cadre du travail administratif l'un des critères de la concurrence interne. **Le consensus qui s'instaure ainsi sur la nécessité de bien communiquer pour bien administrer est l'un des fondements de la**

[32] Sur les conditions de possibilité de mise en place d'une telle configuration, voir infra section 3.

force interne (au champ bureaucratique) des sanctions externes (produites dans le champ journalistique).

Pour autant, on ne comprendrait pas le développement de l'usage de l'accès aux médias dans le champ administratif si l'on restait focalisé sur celui-ci. Les relations d'interdépendance entre les agents bureaucratiques et le champ journalistique sont un élément décisif de la réalisation de ce jeu. Ces pratiques sont en effet une forme de prise en compte de l'attention accrue que les journalistes portent au travail administratif, à partir des années 1980-1990. En un sens, **le jeu de la redevabilité trouve son origine moins dans le champ administratif que dans le champ journalistique.** L'attention potentiellement critique que des journalistes portent aux activités du champ administratif est en effet liée à certaines transformations structurelles de l'espace professionnel du journalisme. En particulier, elle est favorisée par le développement, au cours des années 1980-1990, des pratiques du journalisme d'investigation[33]. La révélation des « affaires » s'impose progressivement comme un modèle de l'excellence professionnelle des journalistes, à côté notamment du journalisme de commentaire politique. Ces évolutions des pratiques journalistiques modifie les schèmes à l'aune desquels est tacitement (et parfois explicitement) jugée l'action publique dans les médias[34]. Le travail « technique » des directions ministérielles devient l'objet d'investigations journalistiques, suivant une vision réifiante et manipulatoire (*i.e.* au sens où les explications puisent plutôt dans le registre des comportements rationnels et des intérêts cachés que dans celui des prédéterminations structurelles) de ces institutions. Les catégories d'entendement « idéologiques » deviennent moins prégnantes, alors que les catégories de l'efficacité gestionnaire s'imposent progressivement. **Un système assez cohérent de perception et surtout de jugement du travail bureaucratique se met en place autour des critères de réactivité de l'action publique (*i.e.* la stigmatisation du retard ou de l'insuffisance des décisions), d'indépendance des institutions décisionnelles (*i.e.* la disqualification des transactions avec des intérêts privés) et de « transparence » de l'administration (*i.e.* de publicisation de son fonctionnement).** Le développement de la communication médiatique dans le champ administratif est en partie une façon de prendre en compte ces mutations de l'attention journalistique. Cette prise en compte peut prendre la forme d'une réaction à l'attention journalistique sur le travail administratif : c'est notamment le cas lorsque celui-ci est mis en « crise » et que, face à l'accumulation d'articles et de reportages plus ou moins

---

[33] Sur ce point, voir chapitre 2, section 2 (§2-C). Les transformations évoquées ici sont analysées par Dominique Marchetti, « 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 (Res Publica), 2001, p. 167-191.

[34] Sur ces schèmes journalistiques de description et de jugement du travail administratif, voir chapitre 1, section 2 (§2) et en particulier l'encadré 1.5.

critiques sur le travail de l'administration, des pratiques de communication sont déployées pour corriger cette « image » négative. Elle peut également s'opérer sur le mode de l'anticipation : il s'agit alors de mettre en place les moyens de contrôler son « image » médiatique, sans attendre une mise en cause journalistique.

Pour comprendre le fonctionnement social de la configuration de la redevabilité, il faut toutefois concevoir un mouvement plus complexe que le seul « dialogue » entre journalistes et agents bureaucratiques. **La prise en compte, dans les pratiques administratives, des règles du champ journalistique doit beaucoup aux prescriptions qu'opèrent les communicateurs, c'est-à-dire les agents spécialisés dans la mise en œuvre des stratégies d'accès aux médias, que ceux-ci soient situés dans les institutions (par exemple les chargés de communication dans les directions ministérielles) ou en dehors (par exemple des agences de communication qui interviennent ponctuellement auprès des administrations)**. Occupant une position de passeurs entre champs journalistique et administratif, notamment en raison de leur trajectoire professionnelle[35], ils importent dans les institutions bureaucratiques des façons de faire et de penser « médiatiques », c'est-à-dire liées aux règles pratiques et symboliques dominantes dans le champ journalistique. Pour imposer leur expertise au sein de l'administration, ils peuvent prendre appui sur les mises en cause du travail administratif par le champ journalistique : il s'agit de présenter le développement de la communication publique orientée vers les médias comme une nécessité qu'imposent aux administrations les mutations du travail journalistique. Pour promouvoir leurs savoirs et leurs savoir-faire, c'est-à-dire pour défendre leurs intérêts professionnels au sein du champ administratif, les communicateurs contribuent à qualifier et donc à faire exister un besoin de communication médiatique au sein d'un champ bureaucratique où ce besoin n'était pas perçu comme tel. Ce travail de qualification s'opère notamment par la réitération, devenue banale, de la nécessité de communiquer dans les documents officiels internes[36] et externes. Ce travail symbolique s'opère aussi de façon plus insidieuse dans les interactions quotidiennes, en réunion ou dans les couloirs du ministère. Tout l'art des communicateurs consiste à agiter et créditer la menace « médiatique », afin de mettre en évidence l'impréparation du ministère face à celle-ci et de convaincre de la nécessité, jamais assurée, de développer les moyens de communication « médiatique ».

---

[35] Une partie des communicateurs du champ administratif ne sont pas des fonctionnaires mais des contractuels ayant reçu une formation en école de journalisme et ayant même eu, parfois, une expérience dans des rédactions.

[36] Ainsi, cette prescription trouve sa place dans les cinq priorités assignées à la DGAL par le cabinet du ministre à travers sa *Directive nationale d'orientation*, la communication devenant une priorité politique du ministère en tant que telle : « En matière de sécurité et de qualité des aliments, l'information du public est aujourd'hui une priorité reconnue par tous. La DGAL et les services déconcentrés doivent donc développer une véritable politique de communication. » Ministère de l'Agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, *Directive nationale d'orientation*, « Les politiques sanitaires et phytosanitaire : "du champ à l'assiette" », 31 octobre 2002, p. 6.

La configuration de la redevabilité repose enfin, et peut-être surtout, sur l'intervention d'une dernière catégorie d'agents : ceux du champ politique. L'usage de l'accès aux médias dans des institutions bureaucratique tient en effet beaucoup aux injonctions faites par les responsables politiques qui les dirigent. Ces derniers sont structurellement très investis dans l'usage de l'accès aux médias, et, corrélativement, fortement incités et contraints à prendre en compte les règles pratiques et symboliques du champ journalistique[37]. Leur investissement dans le jeu politique orienté vers les médias les conduit à enrôler dans cette entreprise les agents qui peuvent les aider à y réussir. Dans la mesure où une partie de leurs pratiques (décisions politiques, etc.) est coproduite avec les agents du champ administratif, et où ils sont institutionnellement en position de les sanctionner, ils font peser sur eux de puissantes injonctions à intervenir dans les médias et surtout à prendre en compte, dans leur travail, les jugements et les catégories du champ journalistique. Ces injonctions peuvent être conjoncturelles : ce sont toutes les demandes ponctuelles que les agents politiques font aux fonctionnaires en raison de leur propre investissement dans le jeu politique orienté vers les médias[38]. Le témoignage de Jean Glavany sur les relations avec les services de son ministère donne bien à voir la force de ce type d'injonction :

> *« Aujourd'hui, le responsable politique se doit de gérer et d'administrer dans la transparence. Il arrive que des collaborateurs du ministère viennent m'interroger sur l'opportunité de rendre publique telle ou telle information. Ma réponse est toujours la même : "Si vous ne rendez pas cette information publique, sachez qu'elle sera connue quand même et sans vous. Cette règle ne souffre aucune exception. Et à tout prendre, mieux vaut organiser la transparence que la subir". Il faut s'y faire : l'opinion n'accepte plus l'opacité délibérée, organisée, qui fut longtemps une protection pour les différents pouvoirs. C'est souvent désagréable pour le responsable politique qui nierait volontiers l'obligation de tout dire, vécue comme une contrainte. Mais c'est, assurément, un progrès de la démocratie. Les citoyens veulent tout savoir, ils refusent qu'on leur cache quelque chose. Prenons-en acte et répondons à cette attente nouvelle. »*[39]

La croyance des agents politiques dans la nécessité de communiquer pour répondre aux attentes de « l'opinion publique »[40], qui est la conséquence de leur investissement dans le jeu politique orienté vers les médias, est ainsi imposée au champ bureaucratique, sur le mode de la sollicitation ponctuelle. La multiplication de telles sollicitations tend même à en faire un phénomène régulier, voire structurel. Les injonctions des agents politiques aux agents

---

[37] Voir la première partie.

[38] Les relations entre les services et les cabinets ministériels en fonction des enjeux de communication de ces derniers sont analysées plus longuement dans le chapitre 7, section 1 (§2-A) et section 2 (§2-B).

[39] Jean Glavany, *La politique folle*, Paris : Grasset, 2001, p. 96.

[40] Sur la construction sociale de la norme politique de la transparence administrative, voire Yves Poirmeur, « Transparence et secret administratif dans le débat politique », *in* François Rangeon (dir.), *Information et transparence administratives*, Paris : PUF (Curapp), 1988, p. 181-223.

administratifs de prendre en compte les jeux et enjeux médiatiques peuvent prendre la forme – très exceptionnelle mais sans doute assez convaincante – de sanctions (négatives) des responsables administratifs dont les services ont été mis en cause lors d'une intense médiatisation de leurs activités perçue dans le champ bureaucratique comme une « crise »[41]. En indexant – ponctuellement – la carrière de quelques dirigeants administratifs sur leurs intérêts dans le jeu politique orienté vers les médias, les agents politiques rendent efficientes dans le champ bureaucratique les jugements générés par le champ journalistique. Ils donnent une force interne aux sanctions externes. La prise en compte des critères « médiatiques » peut ainsi être considérée comme l'une des diverses attentes qui méritent d'être intégrées dans la décision publique administrative. Une autre modalité, plus diffuse, de l'injonction politique à la prise en compte par les responsables administratifs des enjeux de la redevabilité repose sur la thématisation, voire sur la codification et même sur l'institutionnalisation, d'une définition du travail bureaucratique où les enjeux de communication ont toute leur place. De nombreux discours politiques décrivent et prescrivent, de façon plus ou moins explicite, une pratique administrative souhaitable faisant usage de l'accès aux médias. Les rapports parlementaires sur les « crises » de la « vache folle » ont ainsi contribué à créditer une représentation de l'action publique administrative où la communication « médiatique » serait une nécessité (encadré 6.2.).

➢ **Encadré 6.2. La codification parlementaire et l'institutionnalisation de la prise en compte administrative des catégories « médiatiques »**

Les rapports parlementaires sur la « vache folle » évoquent souvent la question du rapport des administrations au champ journalistique. Les catégories utilisées pour penser la communication des ministères et son lien avec le travail de ces administrations sont d'une grande régularité. Elles s'imposent comme une définition des pratiques légitimes pour l'administration. Ces rapports jouent un rôle dans la codification de la prise en compte bureaucratique des jeux et enjeux médiatiques. L'analyse de la section que le rapport sénatorial de 2001[42] consacre à la médiatisation de la « crise » de 2001 et aux quelques pratiques de communication médiatique qu'il prescrit permet de comprendre les formes de cette injonction politique au jeu de la redevabilité. Le postulat, énoncé comme une évidence, est la nécessité pour les services administratifs de prendre en compte les attentes de « l'opinion », condition nécessaire pour rétablir la « confiance » de celle-ci à l'égard des institutions publiques :

> L'opinion publique a, devant les incertitudes, et souvent les contradictions des pouvoirs publics, durablement perdu confiance dans les déclarations tant des responsables de la filière bovine que des responsables ministériels.

[41] Sur ce point, voir section 2 (§1-A).

[42] Gérard Deriot et Jean Bizet, *Farines : l'alimentation animale au cœur de la sécurité sanitaire*, 2001, vol. 1, p. 272-285.

La légitimité des prises de position et des institutions ministérielles dans la configuration orientée vers les médias, où est produite « l'opinion publique », est considérée comme l'un des critères de réussite de l'action publique administrative. Celle-ci doit donc répondre aux critères de la « transparence » :

L'ampleur de ces incertitudes a non seulement donné le sentiment que l'épidémie, mal connue, était mal maîtrisée, mais que les pouvoirs publics masquaient une vérité cachée et donc forcément inavouable.

L'action publique est ainsi enjointe à se plier aux attentes consacrées par le journalisme d'investigation : l'impression d'opacité du travail de l'administration rend celle-ci coupable *a priori*. Le recours aux pratiques de la communication s'impose alors pour se conformer à la norme de la « transparence ».

La commission d'enquête estime qu'il aurait été souhaitable de lancer une grande campagne d'information et de communication au sujet du programme des tests mené dans le Grand Ouest, pour expliquer que ce programme, réservé aux bovins à risque, allait probablement permettre de « trouver » des cas positifs, passant jusqu'alors inaperçus dans le cadre du réseau traditionnel d'épidémio-surveillance (…)

L'annonce d'une multiplication du nombre de cas a ainsi été faite, sans anticipation ni explication à l'opinion publique, qui a pu croire à une explosion de la maladie, alors que tout porte à croire, une fois de plus, que les bovins testés positifs en 2000, nés dans les années 1993-1995, constituent le pic de progression de l'ESB.

La communication médiatique apparaît comme l'un des instruments ordinaires de l'action publique. Il s'agit de se donner les moyens de produire une réception favorable des décisions dans le champ journalistique et les sondages. Pour ce faire, il est notamment nécessaire de mettre en forme l'action publique de telle façon qu'elle semble se conformer aux attentes de « l'opinion ». Le rapport sénatorial insiste ainsi sur la nécessité d'afficher la priorité accordée à la santé publique jusque dans la conduite de la communication publique :

La commission ne peut que déplorer que le ministère de la Santé ait été le grand absent de la crise : son silence a pu même laisser accréditer la thèse selon laquelle le problème de santé publique posé par l'ESB était plus important que ce qui était affirmé par ailleurs.

L'organisation du travail de communication des ministères tend ainsi à se conformer aux catégories médiatiques de construction du problème dont ils traitent. Elle tente aussi de ne pas offrir de point d'appui à la critique du champ journalistique en se donnant les moyens de produire l'unification du message diffusé :

Cette défiance s'explique ensuite par une succession d'informations contradictoires sur l'épidémie qui a considérablement affaibli la crédibilité des pouvoirs publics aux yeux des consommateurs.

Si des propos rassurants ont été tenus, certains ont été *a posteriori* infirmés et ont ainsi contribué à renforcer la conduite irrationnelle des consommateurs et à décrédibiliser le pouvoir politique.

Ce type de constats et de prescriptions, à force d'être formulés, s'imposent comme des évidences. La prise en compte des jeux et enjeux « médiatiques » est constituée en norme pour l'action publique administrative.

Ces diverses injonctions conduisent les agents du champ bureaucratique à intégrer les règles pratiques et symboliques de la médiatisation dans leur travail : « passer dans les médias » devient une nécessité afin d'y légitimer son action.

Les « crises » sanitaires des années 1990 sont ainsi utilisées par les divers agents de la configuration de la redevabilité comme un argument pour accréditer l'idée, dans le champ bureaucratique, et notamment dans les administrations qui y ont été confrontés, qu'il est impératif de rentrer dans ce jeu de coproduction de l'information journalistique afin d'y faire entendre le point de vue de son administration, face à des discours de mise en cause produits par les médias. Il s'agit alors d'accéder aux médias pour y rendre compte de l'action publique administrative, c'est-à-dire pour tenter de faire partager ses logiques d'action et les raisons de décisions pouvant susciter des mises en question. Il faut, pour terminer sur ce point, souligner que la force des relations d'interdépendance de la configuration de la redevabilité est sans doute bien moindre que celle de la configuration orientée vers les médias dans le champ politique. Cette force est bien difficile à mesurer – la relative rareté des prises de position « médiatiques » des agents bureaucratiques mise en évidence au début de cette sanction fournit tout de même une indication – mais tout indique que les transactions entre les agents administratifs et ceux extérieurs au champ bureaucratique pèsent moins sur le jeu administratif. Le désenclavement des espaces de confrontation (pour reprendre le langage de Michel Dobry) est plus faible que dans le champ politique : même avec l'usage de l'accès aux médias dans le cadre du travail administratif, la compétition se fait le plus souvent dans les institutions du champ bureaucratique et selon des logiques qui lui sont propres.

B. Les structures sociales subjectives : la rhétorique de la « transparence »

Il ne suffit pas, toutefois, de décrire la configuration des agents qui y prennent part pour rendre compte complètement du jeu de la redevabilité. Il faut encore saisir de ce que ces agents y investissent, les raisons en vertu desquelles ils jouent ce jeu. Les transactions entre tous les agents de la configuration décrite ci-dessus sont rendues possibles par le fait qu'ils agissent peu ou prou en fonction des mêmes catégories de perception de ce jeu. Il n'est certes pas question d'affirmer qu'ils sont tous guidés par des représentations parfaitement identiques ou qu'ils n'ont aucune distance avec les croyances qui donnent un sens à leurs activités. Mais **l'usage bureaucratique de l'accès aux médias ne se comprend pas sans une économie symbolique qui permet de penser ces pratiques sur le mode de la nécessité,**

c'est-à-dire à la fois de leur efficacité et de leur légitimité, voire de leur évidence. Cette économie symbolique emprunte à un ensemble de catégories liées à la notion de redevabilité – si bien que l'on nomme ainsi ce jeu social. La croyance dans la nécessité d'agir tout en rendant compte publiquement de cette action apparaît par exemple dans la conception du travail bureaucratique que promeut l'ancien directeur général de la Santé, Lucien Abenhaïm :

> *« Le réflexe qui consiste à rassurer face à une menace est un réflexe protecteur, en somme. L'enfer est pavé de bonnes intentions. Pour être crédible et juste, on doit fournir les données dont on dispose, exposer les interprétations des experts, leurs incertitudes, aussi. Les commentateurs des principaux médias sont aujourd'hui suffisamment au fait des enjeux de santé publique pour tirer leurs propres conclusions. »*[43]

De tels raisonnements, qui incitent à donner à voir publiquement ce que fait une institution administrative en même temps qu'elle le fait, acquièrent progressivement le statut d'évidence. **C'est en particulier au nom de la « transparence » que les pratiques bureaucratiques d'accès aux médias sont légitimées.** Cette économie symbolique sert de fondement aux injonctions politiques à recourir à ces pratiques, et d'idéologie professionnelle aux communicateurs du champ administratif. Le discours sur la « transparence » de l'administration ne se réduit pas à la question de l'usage de l'accès aux médias[44]. Il a émergé avant que celui-ci ne devienne une pratique courante et renvoie à un registre plus large de pratiques. La « transparence » est par exemple devenue une catégorie du droit administratif, lorsque celui-ci garantit les procédures de communication des documents[45]. Au-delà de cette définition très instrumentale de la « transparence », cette thématique est mobilisée et remodelée, sur un mode plus « idéologique » pour rendre pensables les enjeux médiatiques qui se posent au champ administratif. L'investissement des agents et institutions bureaucratiques dans des stratégies d'accès aux médias est ainsi pensé comme un fin en soi : il s'agit d'informer sur ses activités. Le thème de la redevabilité apparaît actuellement comme un objectif qui se suffit à lui-même pour garantir la légitimité de l'action publique.

Le discours de la redevabilité renvoie à un univers de pratiques et de valeurs légitimes quant aux moyens mais aussi aux fins de l'action publique administrative. « *Chargée de connotations morales positives, associée à la droiture, à l'honnêteté, à l'ouverture, la "transparence"*

---

[43] Lucien Abenhaïm, *Canicules*, *op. cit.*, p. 94.

[44] Sur le développement du discours sur la « transparence » en lien avec celui des technologies de l'information et de la communication dans le champ administratif, voir Tiphaine Zetlaoui, « Les mirages technologiques de la transparence administrative », *Quaderni*, n° 52, 2003, p. 67-76.

[45] Sur cette définition très juridico-administrative de la transparence, voir par exemple François Rangeon (dir.), *Information et transparence administratives*, Paris : PUF (Curapp), 1988, 280 p.

est hautement valorisée et affichée comme pratique »[46]. **Cette catégorie fonctionne ainsi comme la réponse un peu magique à diverses critiques de l'action publique utilisées et consacrées par le champ journalistique : indépendance, réactivité des décisions, etc.** L'impératif de redevabilité est pensé comme la condition de possibilité qui permet, à elle seule, d'empêcher la réalisation des autres fautes stigmatisées dans la représentation journalistique de l'action publique, notamment l'emprise d'intérêts particuliers ou l'insuffisance des prises de décision[47]. La force de l'association entre la « transparence » et les autres valeurs de l'agir bureaucratique est telle qu'elle tend à les phagocyter. Le défaut de « transparence » apparaît comme une faute à lui seul. Même s'il n'y a pas d'erreur dans la gestion administrative d'un problème public, le seul fait que celle-ci ait été perçue comme « dissimulée » la rend suspecte. La révélation, par le quotidien *Libération*, d'une marge de tolérance dans les contrôles par la DGCCRF de présence de farines animales dans l'alimentation pour les bovins[48] est un bon exemple de ce phénomène de catégorisation. La faute réside davantage dans le fait que cette pratique administrative était méconnue (des journalistes) plus qu'elle n'était problématique en termes de gestion du risque, tant elle était techniquement inévitable et sans conséquence substantielle sur la sécurité sanitaire des produits. Cette tolérance apparaît comme une dissimulation scandaleuse par les services de l'État lorsqu'elle contredit le volontarisme politique et la rigueur administrative affichés dans la gestion de l'ESB. Reprenant l'information de *Libération*, *Le Monde* note ainsi que « *cette tolérance imputable notamment aux limites techniques des méthodes de détection actuellement utilisées est en contradiction avec la position défendue par le ministère de l'Agriculture* »[49]. La catégorie de « transparence » sert à penser l'incapacité des pouvoirs publics à répondre à un problème public, et elle le fait sur un mode moral, lorsque la mise en cause des modalités techniques de l'action publique est trop ardue. La dissimulation, volontaire ou non, d'informations relatives à des pratiques politiques ou bureaucratiques a toujours potentiellement un parfum de scandale pour les journalistes. Dans l'imaginaire professionnel des journalistes, il est tenu pour évident que si des décisions sont « cachées », c'est qu'elles sont nécessairement coupables, contraires à l'intérêt général[50]. Face à ce type de critiques, les institutions

---

[46] Arnaud Mercier, « Médias d'information et transparence. De l'idéal aux sombres réalités », *MEI « Médiation et information ». Revue internationale de communication*, n° 22, 2005, p. 64.

[47] Cette croyance dans l'efficacité propre de la circulation de l'information est liée à l'*illusio* journalistique, c'est-à-dire au pouvoir intrinsèquement démocratique des informations.

[48] Cette révélation journalistique a contribué à la mise en « crise » d'octobre-novembre 2000 (cf. encadré 2.2.).

[49] Jean-Yves Nau, « "Vache folle" : Londres interdit un vaccin antipolio à haut risque », *Le Monde*, 21 octobre 2000, p. 40.

[50] Comme le notent Florence Aubenas et Miguel Benasayag, selon les catégories de l'entendement journalistique, « ne pas dévoiler, c'est cacher. Chaque non-dit est soit un pas-encore-dit, soit une faille dans l'idéal communiquant. La moindre opacité est *ipso facto* déclarée marginale, déviante, et un homme ou un pays sera jugé

administratives sont fortement incitées à accéder aux médias pour y faire valoir leur propre point de vue (*i.e.* pour nier les pratiques qui leur sont reprochées ou pour en donner les raisons supposées légitimes), c'est-à-dire d'entrer dans le jeu de la redevabilité. Pour une institution administrative, afficher sa « transparence » est un moyen de se légitimer en prévenant les mises en cause dans le champ journalistique.

Cette mise en œuvre du principe de redevabilité prend plusieurs formes. Elle réside d'abord dans **la revendication rituelle d'une pratique « transparente » dans toute justification publique du travail administratif.** Exemple parmi de nombreux autres, un responsable de la DGAL s'y réfère comme à une valeur cardinale du fonctionnement de son institution au cours d'une audition dans le cadre d'une enquête parlementaire :

> L'analyse des risques comporte enfin un dernier élément qui est la façon de communiquer avec l'opinion publique.
> À ce sujet, une nouvelle notion s'impose qui est celle de la transparence, tant en ce qui concerne l'évaluation que la gestion du risque même si ce concept de transparence peut conduire à un certain nombre d'effets indésirables, par exemple des inquiétudes injustifiées de la part des populations qui modifient cette gestion.
>
> **Commission d'enquête sur la transparence et la sécurité de la filière alimentaire française. Audition de M. Bernard Vallat, directeur général adjoint de la direction générale de l'alimentation au ministère de l'Agriculture et de la pêche (mercredi 3 novembre 1999)**

Figure obligée des représentations publiques de l'agir bureaucratique, **la « transparence » s'inscrit aussi dans les pratiques et les institutions administratives, ne serait-ce que pour attester de la réalité de ces discours de justification.** L'accès régulier aux médias, en organisant des conférences de presse ou en accordant des interviews, pour y donner à voir le travail administratif, mais aussi la création d'un site Internet dédié à un problème public (comme le site « ESB info » mis en place par le ministère de l'Agriculture après la « crise » de 2000[51]), permettent de mettre en scène la redevabilité des services administratifs, indépendamment des messages qui sont promus par l'intermédiaire de ces moyens de communication.

Les catégories de la « transparence » s'institutionnalisent enfin dans des mesures de politiques publiques qui n'ont d'autres fins que de réaliser ce principe, qui apparaît donc comme nécessaire à lui seul. C'est par exemple le cas de la création d'une commission nationale d'information sur les farines et les graisses, annoncée par le préfet responsable du plan d'élimination de ces farines, après leur interdiction totale en novembre 2000. La communication autour de cette annonce, telle qu'elle apparaît par exemple dans cette dépêche d'agence, est exemplaire de l'économie symbolique de la « transparence » :

---

selon cette grille ». Florence Aubenas et Miguel Benasayag, *La fabrication de l'information. Les journalistes et l'idéologie de la communication*, Paris : La Découverte (Sur le vif), 1999, p. 69.

[51] http://www.agriculture.gouv.fr/esbinfo/esbinfo.htm

FARINES ANIMALES Jean-Paul Proust, responsable du plan d'élimination, annonce la création d'une commission nationale d'information.
Après six semaines de confusion dans les départements, une liste de 18 sites de stockage des farines carnées (et quatre de graisses) interdites en France est publiée. Une commission nationale d'information sera créée par le Premier ministre. (…)
Gage de cette volonté de calmer les esprits, le préfet Proust a demandé au Premier ministre la création d'une commission nationale d'information sur les farines et les graisses. « Elle devra contrôler la transparence des opérations et expliquer que ces farines ne sont pas un danger public. »
Cette commission interministérielle vole ainsi au secours d'une mission, qui, face à l'urgence, a connu quelques cafouillages. « Nous ne sommes que quatre. Et nous n'avions pas envie de créer une nouvelle psychose. »

Bérengère Mathieu de Heaulme, Patrice Lanoy, « La carte complète des sites de stockage », *Le Figaro*, 22 décembre 2000, p. 10

La mise en place de ce dispositif institutionnel est un gage particulièrement visible de respect de la norme de la « transparence ». Avec de telles mesures, la redevabilité n'est pas seulement un adjuvant des politiques publiques, une façon de les mettre en forme ; elle est aussi une politique en soi. Les présupposés moraux positifs qui sont systématiquement associés au mot d'ordre de la redevabilité conduisent à mettre en scène et en œuvre la « transparence » pour légitimer l'action publique administrative.

Au-delà des enjeux de légitimation, l'usage de l'accès aux médias tend aussi à être pensé, dans le champ administratif, comme une nécessité technique du travail bureaucratique. D'une part, le recours aux moyens de la communication médiatique est de plus en plus considéré comme un instrument de politiques publiques, permettant d'agir sur un problème public par la mise en circulation de messages à destination de publics spécifiques[52]. D'autre part, **la gestion de « l'image » médiatique de l'action publique tend à devenir elle-même une part de l'action publique** : la prévention d'une mise en « crise » d'une politique publique n'est pas seulement pensée comme un enjeu de légitimation de celle-ci et de ses agents, mais aussi comme un enjeu d'efficacité de cette politique publique. Il s'agit de contrôler les comportements du public qui est considéré comme une partie constitutive du problème public à gérer. Cette conception technicienne (plutôt que légitimatrice) de la gestion de « l'image » est bien formulée par exemple dans l'analyse que fait Martin Hirsch de la transparence dans le cadre des politiques sanitaires :

> *« La transparence est aujourd'hui la condition première d'une politique de santé sereine.*
> *Cela peut paraître paradoxal. Ne dira-t-on pas qu'informer trop précocement l'opinion conduit à des situations de paniques préjudiciables à tous ? Ne prétendra-t-on pas que le public réagit de manière trop irrationnelle pour pouvoir supporter une information complète ?*
> *Dans les trois cas – sang contaminé, amiante, vache folle – l'ampleur de la crise a été décuplée par une crise de confiance. L'opinion a eu le sentiment qu'à un moment la vérité lui avait été cachée et que les pouvoirs publics lui avaient fait courir des risques qu'ils auraient pu éviter.*

[52] Voir supra (§1-A).

Dès lors, ceux-ci ont dû faire face à un défaut de crédibilité. Celle-ci est essentielle pour éviter les réactions de panique injustifiées. »[53]

La pratique de la redevabilité s'impose ainsi aux institutions administratives sur un mode technique : elle permet une mise en œuvre des politiques publiques plus efficace, dans la mesure où elle limite les risques de leur mise en cause publique et les comportements « irrationnels » du public qui en découleraient. Les directions ministérielles en charge du problème de l'ESB peuvent ainsi intervenir sur « l'opinion publique » ou les consommateurs comme ils interviennent sur la circulation des produits bovins, les conditions de mise sur le marché des farines animales ou sur le fonctionnement économique de la filière bovine.

Au-delà de l'invocation de principes généraux « démocratiques », la redevabilité fonctionne, au concret, comme un mode d'enchantement des transactions entre les agents du champ bureaucratique et les journalistes. D'une part, l'économie symbolique de la redevabilité offre une représentation positive à des pratiques générées par la quasi-obligation de répondre aux journalistes (en répondant à des demandes d'interviews, en travaillant à la préparation d'éléments de langage pour un communiqué de presse, en participant à l'organisation d'une visite en présence de journalistes, etc.), alors qu'elles sont souvent vécues comme une contrainte[54]. La force sociale de ces catégories de perception assoit la nécessité de ce qui est la première règle pratique de l'emprise du journalisme sur le champ bureaucratique : les interactions avec les journalistes (avec ce que cela suppose de temps pour leur préparation et leur déroulement). La notion de « transparence » se réduit alors souvent à l'obligation de répondre aux sollicitations des journalistes. Il s'agit de ne pas offrir de points d'appuis à la critique d'opacité d'une administration « verrouillée » face aux demandes nécessairement légitimes des journalistes[55]. La nécessité d'un travail relationnel chronophage et hétéronome avec les journalistes est pensée comme une vertu. D'autre part, les catégories de la « transparence » offrent une représentation positive d'une pratique communicationnelle moins généreuse : le travail stratégique de gestion de « l'image » médiatique de l'administration, loin d'apparaître comme la défense d'un intérêt spécifique, apparaît alors comme une pratique « démocratique ». Derrière la thématique de la

---

[53] Martin Hirsch et al., *L'affolante histoire de la vache folle*, Paris : Baland, 1996, p. 213-124.

[54] Sur cette perception, voir section 2 (§2).

[55] « [Ce verrouillage] est bien sûr très mal vu par les journalistes qui s'y heurtent dans leur travail. Outre la frustration de ne pouvoir glaner quelques "petites infos intéressantes" [c'est-à-dire des informations que les confrères n'auront pas ou qui éclaireront d'un jour nouveau un dossier, la volonté de se distinguer étant un moteur de la profession] en nouant des relations privilégiées avec tel ou tel de ses membres, ils estiment en effet que cette résistance excessive à leur demande d'information les empêche d'exercer correctement leur métier (notamment quand ils n'arrivent même pas à vérifier auprès du ministère un simple point technique ou l'exacte teneur d'une déclaration du ministre). » Dominique Marine, « Le "on" et le "off" ou les fausses confidences », *in* Alain Accardo (dir.) *Journalistes au quotidien. Outils pour une socioanalyse des pratiques journalistiques*, Bordeaux : Le Mascaret, 1995, p. 238.

« transparence », c'est en fait un travail consistant à contrôler, voire à réduire, l'écart qui existe entre la perception journalistique de l'action publique bureaucratique et la vision administrative de celle-ci qui est réalisé. Cet usage de la redevabilité apparaît bien dans les propos, recueillis en entretien, d'un directeur général de la Santé. Il explique ainsi qu'il est de bonne pratique administrative de s'efforcer de répondre aux questions des journalistes, y compris lorsqu'elles manifestent une demande de prise de décision impossible à réaliser à court terme, « sinon on tombe dans la langue de bois, ce qui est pire que tout parce que ça ne donne pas une bonne image du travail que fait l'administration. » Pour éviter cette « image » médiatique négative, la politique de « transparence » du directeur consiste à faire accéder le processus décisionnel aux médias :

> La langue de bois, [c'est] pire que tout parce que *ça ne donne pas une bonne image du travail que fait l'administration*. (…) Moi je n'ai pas eu trop d'expérience malheureuse. À plusieurs reprises par exemple j'ai joué un jeu [qui consistait à dire] : "écoutez, je ne peux pas vous dire quelle sera la décision aujourd'hui. Je ne peux pas, je ne l'ai pas. Après je peux vous raconter n'importe quoi comme les autres le font. La vérité, c'est que je ne l'ai pas *pour telle et telle raison*. (…) Voilà les raisons pour lesquelles je ne peux pas aujourd'hui ; elles peuvent être de nature scientifique, de nature économique, de nature politique (parce qu'on est dans l'attente d'un avis européen par exemple). Voilà les raisons pour lesquelles je pense que c'est une erreur de prendre position aujourd'hui."
>
> **(H, dir., DGS, cab. Santé, univ.)**
> **[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse]**

L'ancien directeur général de la Santé poursuit son explication en prenant l'exemple de sa pratique de l'accès aux médias lors de la gestion administrative du problème de la transmission transfusionnelle du prion.

> Je l'ai fait pour la transmission transfusionnelle du prion. Je leur ai dit aux journalistes à l'automne 2004 : "*je vous donne la nouvelle puisque je l'ai*. On a les 8ème et 9ème cas de Creutzfeldt Jakob [qui ne sont] pas de naissance. Et on sait [à quoi ils sont dus], on a deux observations britanniques de transmission transfusionnelle de prion. Maintenant, mon problème n'est pas ça. Ça je sais le gérer. Mon problème, c'est qu'à partir du sang de ces donneurs, on a fractionné du plasma, on a fait des médicaments dérivés des plasmas. Et ça, la première estimation qui est arrivée sur mon bureau, c'est que 17.000 personnes ont reçu ces médicaments." Je leur ai dit ça. Les 9 personnes transfusées, j'ai donné immédiatement l'instruction qu'on les avertisse : "Désolé. Il est arrivé ça et vous devez être au courant." Pour les 17.000 personnes qui avaient reçu des médicaments dérivés du plasma, sans évaluation des risques, là je ne pouvais pas prendre de décision. J'ai dit aux journalistes "voilà vous pouvez mettre la panique dans le pays, vous pouvez annoncer 17.000 personnes menacées d'être contaminées par le prion. Personne ne va rien gagner à ça. Je ne suis pas en mesure… De toute façon, il n'y a pas de traitement, il n'y a pas de test diagnostique. Donc on n'est pas à quelques semaines près. Moi je préfère vraiment qu'on se rassemble et qu'on

prenne les avis nécessaires. Et voilà, si on est là pour bouleverser la vie de dizaine des milliers de gens, il faut qu'on le fasse sur des bases solides. Sinon, ce n'est vraiment pas responsable." Et vraiment là-dessus personne n'a mis de l'huile sur le feu. (…)
Tout le monde a eu peur qu'on se fasse accuser d'être laxistes dans notre gestion du problème. Bon, moi je suis allé devant les journalistes avec les éléments d'analyse des risques qu'avait faite l'AFSSAPS. (…) J'ai expliqué ça aux journalistes. J'ai tout le dossier de presse (la DGS peut vous le fournir) : *il n'y a pas eu un papier critique*. Il n'y a pas eu un papier. Sur ces questions, c'est vraiment compliqué mais quand on a un bon dossier scientifique, on y arrive.

(H, dir., DGS, cab. Santé, univ.).
[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse]

On voit bien ici que la pratique de la « transparence » est indissociable d'une stratégie visant à faire partager les raisons spécifiques des pratiques administratives et à en faire comprendre les contraintes. Ce travail de redevabilité cherche à éviter les mises en accusation intempestives, résultant de la révélation d'une pratique administrative jugée fautive (c'est-à-dire dont la nécessité échappe aux catégories journalistiques de jugement du travail bureaucratique).

Cette économie symbolique de la redevabilité, qui fait de l'accès aux médias une pratique normale de l'activité administrative, se comprend comme un fragment de l'architecture morale plus vaste qui régit les perceptions et les jugements du travail bureaucratique. En d'autres termes, l'avènement au concret de la redevabilité est d'autant plus évident, dans le champ administratif des années 1990, qu'il fait sens par rapport à une mutation plus générale des représentations légitimes de l'administration, qu'elles soient incorporées (sous la forme de catégories de perception et de jugement du travail et des institutions administratifs) ou instituées (sous forme d'instruments ou de structures organisationnelles)[56]. Pour simplifier, **l'usage bureaucratique de l'accès aux médias, qui**

[56] La description (cursive) de ces systèmes de représentation ne doit pas tromper : si le fait même d'en *énoncer* les principales propriétés donne l'impression qu'il s'agit d'une doctrine explicite et systématique, il importe de ne pas perdre de vue que, dans la réalité de la pratique administrative quotidienne, ces schèmes n'apparaissent sur un tel mode que de façon exceptionnelle (notamment lorsqu'ils se manifestent et s'objectivent dans des politiques de « modernisation » de l'État). Le mode d'existence de ces catégories de perception et de jugement du travail bureaucratique, dans la logique du jeu social de la redevabilité, relève le plus souvent de l'invisible, du semi-réflexif : si toutes les pratiques de micro-ajustement du travail administratif aux exigences quotidiennes du champ journalistique sont articulées à une représentation des façons de penser l'action administrative plus globales, c'est souvent sur un mode plus intuitif. Ces pratiques s'imposent parce qu'elles correspondent à une vision « moderne » de l'administration, tandis que toutes les formes de réticences à l'usage bureaucratique de l'accès aux médias – qui étaient évidentes dans les décennies précédentes – deviennent problématiques, « archaïques ». Cet ajustement itératif des pratiques et des représentations bureaucratiques aux contraintes du champ journalistique peut donc s'analyser comme une modalité silencieuse de mise en place des schèmes (mentaux et institutionnels) de vision du champ bureaucratique différente mais complémentaire (elle en crée les conditions de possibilité) de celle, plus « consciente », des politiques de réforme de l'administration.

apparaît comme un non-sens dans une économie symbolique du champ administratif fondée sur les catégories « wébériennes », s'impose comme évident lorsque ce même espace social est perçu avec les catégories du management public[57]. Le système de représentations « wébériennes »[58] du champ bureaucratique définit la rationalité et la légitimité administratives fondées sur les valeurs d'impersonnalité et d'objectivité, c'est-à-dire sur le refus de l'arbitraire du mode de domination légale rationnelle. Suivant cette conception, la légitimité du travail administratif est indissociable de ses moyens d'action, c'est-à-dire « *de la bureaucratie comme mode d'organisation* » *et* « *du droit comme instrument d'action publique* »[59]. Le mode d'organisation bureaucratique s'institutionnalise dans une division du travail administratif strictement hiérarchisée. Celle-ci garantit un strict contrôle des activités, chaque niveau de la hiérarchie étant chargé de superviser et de valider le travail du niveau inférieur. Elle institue aussi les conditions d'un rapport spécialisé à la matière traitée car les découpages des institutions bureaucratiques obéissent souvent à des principes de sectorialité, ce qui fonde l'action administrative sur une connaissance spécifique (entretenue aussi par la division de la population administrative en « corps », dotés de savoirs et de savoir-faire spécifiques[60]). Élaboré par les administrations centrales et mis en œuvre sur tout le territoire par les services déconcentrés, le droit – qui prend la forme de décrets, règles et procédures – apparaît comme l'instrument principal de l'action administrative ainsi comprise. Par son abstraction et sa généralité, il doit garantir l'impersonnalité, l'objectivité et l'universalité de l'action administrative. Par ses conditions

---

[57] Ces deux systèmes de catégories de perception et de jugement du travail bureaucratique correspondent plus ou moins aux deux idéaux-types construits par Jean-Gustave Padioleau. À « l'Institution », fondée sur des principes de rationalité indissociablement mêlés à d'autres logiques (principes de justice ou de solidarité, traditions, émotions), il oppose « l'Organisation », soucieuse exclusivement de critères de rationalité (utilitaire, instrumentale et cognitive) : « L'Organisation calcule, compare des coûts et des bénéfices soumis à la discipline de l'utilité et de l'efficience. L'Organisation affectionne des maîtres mots symboliques : "rationalisation", "efficacité", "professionnel". L'Organisation suit, tout du moins en principe, des rationalités utilitaires – les choix émergent de bilans de coûts et de bénéfices –, instrumentales – les ressources en matériel, en hommes sont des moyens sélectionnés en vue de satisfaire aux exigences d'économies, de résultats – et cognitives : l'Organisation mobilise des connaissances pour agir. L'Institution partage ces caractéristiques mais elle les aménage et les corrige. L'Institution n'ignore pas les comparaisons de coûts et de bénéfices mais d'autres critères de choix interviennent. L'Institution se préoccupe, outre d'efficience, de concrétiser par exemple des principes de justice ou de solidarité. Des valeurs collectives guident les rationalités, dites axiologiques, de l'Institution. Cette dernière peut aussi être sensible à s'honorer de traditions (…) ou à respecter des émotions, bien que la règle de l'efficience puisse prescrire de les mettre à l'écart. L'Institution revendique des "missions", des "vocations". » Jean-Gustave Padioleau, *Le réformisme pervers : le cas des sapeurs-pompiers*, Paris : PUF (Sociologies), 2002, p. 5.

[58] Au sens où ces représentations sont informées par les catégories wébériennes d'analyse de la bureaucratie (et non au sens où le champ administratif français des années 1990 en serait la mise en œuvre parfaite).

[59] Patrice Duran, « Légitimité, droit et action publique », *L'Année sociologique*, 2009, 59 (2), p. 324.

[60] Sur l'articulation de ces deux principes de classement des agents administratifs, en fonction de leur position dans le champ social et de leur appartenance à un corps, et de ses effets, voir Pierre Bourdieu, « Effet de champ et effet de corps », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 59, 1985, p. 73.

historiques d'élaboration et de mise en œuvre, il institue un rapport spécialisé et informé à la situation sur laquelle il intervient. Dans cette logique, la « transparence » ne fait pas sens dans cette représentation du champ bureaucratique : la légitimation ne requiert pas la prise en compte des attentes et jugements de l'opinion publique (elle tend au contraire à les rejeter au nom de l'intérêt général) et l'organisation bureaucratique – structurée par des enjeux internes – n'est pas faite pour s'adresser à des publics profanes[61]. L'usage bureaucratique des médias, compris dans la logique de la redevabilité, prend un tout autre sens dans une économie symbolique du champ administratif structurée par les catégories du *new public management*. La rationalité et la légitimité administratives y sont pensées en termes d'efficacité, c'est-à-dire de capacité à apporter des « solutions » aux problèmes pris en charge. Le fondement de la légitimité de l'administration réside alors dans le fait de rendre des comptes sur l'efficience de la gestion publique. Dans cette économie morale de la *redevabilité* de l'action publique administrative, la logique est de « *gouverner "au résultat"* »[62]. L'horizon de la pratique bureaucratique réside moins dans le *modus operandi* (le travail de production et de mise en œuvre du droit selon les critères « wébériens » de légitimité) que dans l'*opus operatum*, c'est-à-dire la pertinence et l'efficacité des mesures prises. Cette définition de la finalité de l'action publique administrative apparaît en filigrane dans les catégories par lesquelles est pensé le jugement des agents bureaucratiques : par exemple les notions de « responsabilisé » ou d'« évaluation ». Cette conception de l'action administrative – que Philippe Bezes définit comme une norme de « *l'État stratège* »[63] – se décline dans des formes d'organisation du travail répondant à d'autres logiques que la bureaucratie « wébérienne »[64]. Le principe fondamental n'est plus la hiérarchie, comme dispositif visant à conjurer les pratiques arbitraires, mais la séparation du travail de conception stratégique des

---

[61] « Outre l'opacité qui tient à sa structure bureaucratique et à la faible familiarité des administrés avec elle, consécutive à sa différenciation, l'administration n'a pas intérêt à laisser circuler librement l'information : ceci réduirait sa marge de manœuvre vis-à-vis des administrés et des groupes d'intérêt qu'elle s'efforce de contrôler ; de plus les différents services et corps qui la composent, en concurrence pour étendre et préserver leur sphère de compétence respective n'ont pas non plus toujours avantage à ce que filtrent vers des services rivaux les renseigneraient qu'ils détiennent. Abrité derrière l'intérêt général dont il a la charge, aucun agent n'a, dans ce modèle traditionnel d'administration fondé sur le secret, intérêt à une transparence de l'information, dont la rétention est au contraire une composante de son pouvoir en ce qu'elle le préserve des critiques et protège sa liberté d'action. » Yves Poirmeur, « Transparence et secret administratif dans le débat politique », *op. cit.*, p. 183.

[62] Albert Ogien, « La valeur sociale du chiffre. La quantification de l'action publique entre performance et démocratie », *Revue française de sociologie économique*, 2010, 5 (19), p. 23.

[63] Philippe Bezes, « Le modèle de "l'État-stratège" : genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française », *Sociologie du travail*, 2005, n° 47, p. 431-450.

[64] Cette antinomie entre principes « wébériens » et principes « managériaux » de structuration du champ administratif ne doit pas être réifiée, tant il est illusoire de chercher, dans la réalité sociale, des exemples purs de ces modèles. Mais il est toutefois possible de les utiliser comme des idéaux-types. Voir, par exemple, Philippe Bezes, « Construire des bureaucraties wébériennes à l'ère du New Public Management ? », *Critiques internationales*, 2007 (2), n° 35, p. 9-29.

décisions et du travail d'exécution des mesures ainsi élaborées[65]. La production des décisions devient un enjeu si sensible qu'elle est monopolisée par les agents dominants du champ bureaucratique, tandis que les enjeux pratiques de la mise en œuvre sont relégués (déconcentrés ou externalisés) à des agents disposant d'une plus grande autonomie, c'est-à-dire dont la pratique est moins encadrée par des règles formelles, dans la limite du respect des objectifs élaborés par les « décideurs ». La réussite des politiques publiques est pensée comme relevant davantage de la responsabilité individuelle de leurs agents plutôt que de garanties structurelles ; les sanctions externes, celles d'agents politiques mais aussi celles du champ journalistique (les deux sont d'ailleurs liées[66]), y ont une plus grande importance. Cette mutation du système de représentations du champ bureaucratique, qui ne correspond pas complètement à une transformation de ses formes instituées[67], confère à l'idéologie de la redevabilité la légitimité de l'évidence.

Mais, pour évidente qu'elle soit devenue, une conception de la légitimité administrative au prisme de la redevabilité est une référence très floue. La catégorie de la « transparence » en est le meilleur exemple : véritable leitmotiv du discours médiatique sur les politiques publiques, elle est aussi équivoque qu'elle est récurrente. Comme le montre la diversité de ses invocations, cette catégorie ne correspond pas à une définition stable. « *La transparence, loin d'être un concept clair, défini, opératoire relève de l'ordre de la métaphore et de l'analogie* »[68]. Cette plasticité est sans doute la propriété principale de cette catégorie : c'est ce qui permet à tant d'agents de pouvoir s'en prévaloir pour légitimer leurs pratiques administratives. Elle recouvre en effet un ensemble assez disparate de pratiques qui ont pour point commun d'être liées à la production et la mise en circulation d'informations sur l'action publique, et de répondre au besoin de conjurer la critique de l'opacité (le secret, la dissimulation, le mensonge, la manipulation, etc.). En-deçà d'une impossible définition opératoire, la « transparence » se comprend, en pratique, comme la diffusion d'une somme d'informations

---

[65] Philippe Bezes indique ainsi les représentations officielles du champ administratif se fondent désormais sur « la nécessaire séparation entre les instances (politiques et administratives) chargées des fonctions stratégiques de décision, de conception, de pilotage mais aussi de contrôle ou d'évaluation et des instances prenant à leur compte la mise en œuvre, la "simple" administration ou gestion des politiques publiques. » Philippe Bezes, « Le tournant néomanagérial de l'administration française », *op. cit.*, p. 225.

[66] Sur l'hétéronomie du champ politique par rapport aux schèmes et sanctions du champ journalistique, voir le chapitre 3.

[67] On rejoint, une fois encore, Philippe Bezes lorsqu'il distingue l'évolution des structures mentales du champ bureaucratique de ses structures sociales : « clairement, cette représentation cohérente et idéalisée de l'État fonctionne comme une "catégorie culturelle". Sa légitimité croissante la rend de plus en plus influente et susceptible d'informer les multiples activités pratiques de réforme. Pour autant, elle demeure une cartographie idéalisée qui n'est pas mécaniquement mise en œuvre mais offre une vision directrice commune de l'organisation administrative. » Philippe Bezes, « Le tournant néomanagérial de l'administration française », *op. cit.*, p. 226.

[68] François Rangeon, « Présentation », *in* François Rangeon (dir.), *Information et transparence administratives*, *op. cit.*, p.6.

que ses promoteurs administratifs veulent ou peuvent fournir pour attester de la véracité de ce label. Elle renvoie en particulier à la nécessité générale – presque constituée en impératif moral – de répondre (ou tout au moins de s'adresser) fréquemment aux journalistes et de suivre les recommandations des professionnels de la communication travaillant pour l'institution, c'est-à-dire comme l'obligation de faire de la communication, d'intégrer cette spécialité dans la conduite de l'action publique. À l'opposé des valeurs démocratiques attachées à ses invocations publiques, cette définition *a minima* et *in concreto* de la « transparence » n'exclut pas un travail de contrôle stratégique de la mise en circulation d'informations pour maîtriser l'image publique de l'institution. Celui-ci semble au contraire en être une propriété fondamentale. La « transparence » n'implique en particulier pas la mise à disposition d'informations aptes à porter atteinte à la légitimité de l'action publique entreprise. Elle suit le principe de « *base des relations publiques (si l'on postule que le franc mensonge serait exclu de l'argumentation) [qui] est de poser le projecteur sur les points positifs en espérant conserver dans l'ombre les éléments dérangeants* »[69]. Tout se passe finalement comme si le fait d'être (ou plutôt de se montrer) « transparent » comptait davantage que le contenu de cette « transparence ».

Les pratiques d'accès aux médias fonctionnent comme un enjeu dans le champ bureaucratique : au-delà de l'usage instrumental de la communication médiatique dans le cadre de la conduite de l'action publique administrative, y recourir est devenu un moyen de prendre l'avantage sur des concurrents. La force sociale de ce jeu de distinction par l'accès aux médias repose sur une configuration d'agents intéressés à ces pratiques (dans les champs administratif, mais aussi journalistique ou politique, ainsi que des communicateurs) et sur l'institutionnalisation de la norme de la redevabilité dans le champ bureaucratique.

SECTION 2. LES ACTIVITÉS BUREAUCRATIQUES SOUS L'EMPRISE DU JOURNALISME

L'entrée des agents administratifs dans la configuration de la redevabilité implique qu'ils agissent en partie en fonction des médias. Or, l'anticipation des règles symboliques et pratiques du champ journalistique, qui est au principe des stratégies d'accès aux médias dont est fait le jeu de la redevabilité, n'est pas confinée aux seules pratiques de communication décrites au début de la section précédente. Elle peut peser aussi sur les activités administratives spécifiques ou leurs conditions de réalisation, et donc la production de prises de position administratives conduisant à la fabrication des politiques publiques. Ce phénomène intermittent n'est bien sûr pas la règle générale du travail administratif : il

[69] Arnaud Mercier, « Médias d'information et transparence », *op. cit.*, p. 65.

s'observe dans certaines fractions du champ administratif prises dans la configuration de la redevabilité, lorsque sont réunies des conditions de possibilité exposées dans la section 3. Pour rendre compte de cette forme « médiatique » du travail administratif, **cette section décrit le mode de production des biens administratifs sous « contrainte » médiatique.** Plus précisément, elle analyse d'abord ce que les activités bureaucratiques doivent à l'anticipation des règles symboliques de fonctionnement du champ journalistique (§1.). Puis elle montre en quoi la prise en compte des règles pratiques de fonctionnement du champ journalistique peut se répercuter sur les activités bureaucratiques (§2.).

§1. Agir en fonction des règles symboliques du champ journalistique

L'investissement de certains agents administratifs dans la configuration de la redevabilité les incite à prendre en compte, dans les pratiques administratives, des règles symboliques propres au champ journalistique. L'économie symbolique spécifique générée par celui-ci[70] est constituée d'un système de catégories (valeurs, arguments, mesures légitimes, etc.) qui fonctionnent comme autant de critères de faisabilité des stratégies d'accès aux médias. Par ce biais, **les agents du champ administratif peuvent être amenés à conformer leurs pratiques aux principes « médiatiques » de vision et de division du monde social**, c'est-à-dire, pour reprendre l'analyse de Michel Dobry, à mettre en place une « évasion des calculs » bureaucratiques vers des formes de raisonnement « journalistiques ». Deux mécanismes sociaux peuvent être distingués analytiquement, même si, dans la pratique administrative, ils ne sont pas clairement distincts. D'une part, la production des prises de position bureaucratiques peut être soumise à un effet de sanction : dans ce cas, les cadrages journalistiques d'un problème public, qui créditent ou disqualifient une décision, sont pris en compte (parmi d'autres critères) pour la conception ou la mise en scène des mesures (A.). D'autre part, un effet de « censure » peut se réaliser lorsque les schèmes journalistiques génériques de représentation des problèmes publics et de l'action publique structurent le processus d'élaboration des décisions bureaucratiques (B.). Il faut toutefois souligner que, dans la pratiques administrative, ces sanctions et censures orientées vers les médias sont toujours en tension avec d'autres types de sanctions et de censures, autonomes ou non (C.).

A. Les effets de sanction externe : les politiques publiques réorientées par les « crises »

Même si le phénomène est plus rare que dans le champ politique, il arrive que les jugements et verdicts plus ou moins explicitement produits par le champ journalistique à

[70] Voir le chapitre 1.

propos d'un problème public ou d'une politique publique fonctionnent comme des sanctions (positives ou négatives) sur les stratégies des agents bureaucratiques de l'action publique[71]. La représentation journalistique de l'action publique peut participer à la légitimation ou à la délégitimation d'institutions du champ bureaucratique, éventuellement des agents qui les dirigent, et surtout des options de politiques publiques qu'ils promeuvent. La croyance est ainsi répandue, dans le champ administratif, que le cadrage journalistique de la maladie de la « vache folle » en « crise » de santé publique a participé au renforcement de la direction générale de la Santé dans le secteur administratif des politiques alimentaires. Les politiques publiques bien perçues dans le champ journalistique peuvent être encouragées, légitimées et renforcées dans le champ bureaucratique, tandis que les politiques qui ont une « image » négative peuvent s'en trouver affaiblies voire disqualifiées, bloquées. **Ce phénomène de sanction ne s'exerce pas directement (par un pouvoir propre des journalistes) mais par l'intermédiaire d'agents habilités à produire des sanctions dans le champ bureaucratique et intéressés à prendre en compte les catégories de perception et de jugement journalistiques.** Il s'agit à la fois des agents dominants du champ administratif, c'est-à-dire ceux qui occupent les positions de pouvoir (principalement les directeurs généraux), ainsi que les agents politiques qui ont un pouvoir sur le champ bureaucratique (notamment par la nomination et la révocation), en particulier les ministres.

La gestion administrative de l'ESB est exemplaire de ces phénomènes de sanction des agents bureaucratiques, et des décisions qu'ils produisent. La carrière de certains hauts fonctionnaires a ainsi été liée – indirectement – au verdict du champ journalistique sur l'action de leur service. Les directeurs généraux des Fraudes et de l'Alimentation qui ont affronté la crise de la « vache folle » de 1996 ont ainsi été sanctionnés par leurs ministres pour leur « mauvaise » gestion de la « crise », analysée à l'aune des catégories journalistiques de jugement de l'action administrative : les responsables des deux administrations mises en cause dans les médias ont été démis de leurs fonctions et placés dans des postes secondaires, faisant office de « placards », dans les semaines qui ont suivi. En octobre 1996, Philippe Guérin (DGAL) est nommé à la présidence du Conseil national de l'alimentation. Cette nomination est clairement une sanction. Comme le rapporte en entretien l'une de ses principales collaboratrices à la DGAL « *il y a eu un clash assez important entre Philippe Guérin et le directeur de cabinet. Et donc nous avons été priés tous les deux d'aller nous occuper de quelque chose ailleurs* »[72], alors que la DGAL était encore en pleine gestion de la « crise » liée à l'ESB. En mars 1997, Christian Babusiaux réintègre la Cour des Comptes, après 13 ans à la tête de la

[71] Sur ce mécanisme social de détermination des prises de position (en fonction d'un espace des possibles) par leur réception par des instances – endogènes ou exogènes – socialement habilitées à en juger, voir chapitre 3, section 2 (§1-A).

[72] F, adj. dir., DGAL, AC.

DGCCRF : comme il l'explique lui-même en entretien, « *il y a un ensemble de raisons, et les affaires de vache folle n'y sont certainement pas étrangères…* »[73]. L'exercice de ce type de sanction reste très exceptionnel dans le champ administratif : il ne concerne que les plus hauts responsables bureaucratiques et, la plupart du temps, les logiques de nomination semblent répondre à d'autres enjeux. Ce type de sanction semble ne s'exercer que de façon négative : il y a sans doute peu d'exemples de hauts fonctionnaires ayant développé leur carrière à la faveur d'une gestion de « crise » réussie, au regard des critères « médiatiques » (on peut, tout au plus, imaginer qu'être reconnu comme un bon « communicant » peut constituer un élément diffus de la représentation positive que des responsables politiques ou administratifs se font des agents qu'ils nomment). **Si elles ne se réalisent que de façon très exceptionnelle, ces sanctions semblent toutefois peser sur les pratiques administratives comme une potentialité.** La sensibilité de certains postes de directeurs généraux aux sanctions exogènes apparaît par exemple dans la difficulté récurrente à pourvoir le poste de directeur général de la Santé[74]. Depuis l'affaire du sang contaminé, ce poste est en effet considéré à haut risque. À l'instar de Lucien Abenhaïm, conduit à la démission après la mise en cause de la DGS par le ministre de la Santé (Jean-François Mattéi) lors d'une interview sur l'antenne de RTL au cours de la « canicule » de l'été 2003, certains directeurs généraux de la Santé ont dû quitter leur poste prématurément à la suite de la gestion d'un problème de santé public devenu « crise » ou « affaire »[75]. De même, un ancien directeur général adjoint de l'Alimentation estime ainsi que le poste de sous-directeur chargé de la Santé et de la protection animale qui, au sein de la DGAL, avait la responsabilité de la gestion des questions relatives à l'ESB, était exposé au jugement (négatif) exogène :

> Donc, en prenant les 3 sous-directeurs que j'ai connus, on ne peut pas dire qu'un seul d'entre eux ait bénéficié d'un effet de tremplin. *Moi je dirais même que ça les a pénalisés. Parce que le fait d'avoir été au front comme ça, je pense que ça les a pénalisés. Ils auraient pu avoir peut-être une carrière mieux dessinée s'ils n'avaient pas eu à s'exposer comme ça.*
>
> **(H, chef serv./dir.-adj., DGAL, ISPV).**
> **[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse].**

---

[73] H, dir., DGCCRF, CC.

[74] Par exemple, après le départ de William Dab pour « raisons personnelles », le poste de directeur général de la Santé a été attribué à une personnalité de second plan, après de nombreux désistements de hauts fonctionnaires plus en vue (notamment le DG de l'AFSSA, Martin Hirsch). Éric Favereau, « Il faut renoncer à avoir un ministre médecin », *Libération*, 16 février 2005.

[75] La modalité hétéronome de cette sanction est bien dite par Lucien Abenhaïm lorsqu'il critique, sur la forme, son éviction par le ministre de la Santé (Jean-François Mattéi) : « on ne prend pas le risque de livrer les services de l'administration à la vindicte publique sans leur laisser le temps d'expliquer leur action. » Faire de la démission ou de l'éviction d'un haut fonctionnaire un coup du jeu politique orienté vers les médias, revient à soustraire le jugement des actes de celui-ci à ses instances spécifiques : l'Inspection générale des affaires sociales, une commission d'enquête parlementaire, voire un éventuel recours judiciaire. Lucien Abenhaïm, *Canicules*, *op. cit.*, p. 124.

Le fait d'intervenir, en fonction du domaine de compétence rattaché à ces postes, sur des problèmes publics très soumis à l'attention médiatique peut faire peser sur leurs titulaires des effets de sanctions. **Au-delà des personnes, c'est une définition des fins ou des moyens de l'action publique qui est ainsi sanctionnée.** Ainsi, l'arrivée de nouveaux directeurs généraux à la tête de la DGCCRF et de la DGAL se traduit, dans les mois qui suivent la « crise » de 1996 par un changement de la doctrine de ces directions. Cette réorientation se manifeste notamment par une réforme organisationnelle, qui institue un abandon partiel de leur logique d'action spécifique au profit de façons d'agir davantage liées à la santé publique[76].

La sanction journalistique de l'action publique administrative peut s'exercer aussi par anticipation : elle ne se réalise alors pas directement par une disqualification des agents promoteurs d'une conception jugée illégitime de l'action publique. Elle procède plutôt d'une logique prophylactique : les agents bureaucratiques s'efforcent d'éviter la sanction en anticipant les critiques et en se prémunissant *a priori*. Les mises en cause médiatiques des directions générales, à l'occasion de « crises » ou de « scandales », sont redoutées par les hauts fonctionnaires, notamment ceux occupant les positions les plus élevées (et les plus exposées), parce qu'elles constituent des accrocs dans la carrière et peuvent conduire à une mise à l'écart. Il est potentiellement coûteux pour les hauts fonctionnaires d'ignorer la vision de l'action publique qui domine dans le champ journalistique. **Lorsqu'un dossier fait l'objet d'une forte attention médiatique, les hauts responsables administratifs sont ainsi incités à prendre en compte les attentes produites ou consacrées par le champ journalistique.** Comme le note un haut fonctionnaire de la DGS dans la revue interne du ministère de la Santé : « *la DGS est particulièrement exposée à ces situations de crise, qui sont l'objet d'une attention accrue des médias : on se trouve, de plus en plus souvent, en situation de communiquer et de justifier de notre action* »[77]. Par ce mécanisme, qui tient de la prophétie auto-réalisatrice, le champ journalistique fait peser indirectement, par anticipation, sur le champ bureaucratique un pouvoir de sanction. Cette anticipation repose sur une forme de veille sur « l'opinion » (qui repose principalement sur une analyse des sondages et des contenus médiatiques) destinée à s'informer des représentations de l'action de son institution sur un problème particulier. Cette veille médiatique peut être instituée dans des instruments *ad hoc* qui tendent ainsi à pérenniser la prise en compte de cette sanction médiatique sur les politiques publiques (encadré 6.3.).

---

[76] Pour une analyse détaillée de ces réformes, voir chapitre 7, section 2 (§2-B).

[77] *Acteurs*, n° 23, janvier/février 1998, p. 10.

➢ **Encadré 6.3. « L'analyse de la presse » dans les administrations ministérielles**

L'attention portée à l'information journalistique occupe une place importante dans le fonctionnement des services ministériels. Le type de lecture de la presse à l'œuvre dans ces institutions apparaît bien lorsque l'on étudie les instruments au moyen desquels elle est réalisée. La présentation, dans la note reproduite ci-dessous, de deux outils d'analyse de la presse au sein du ministère de la Santé donne bien à voir qu'il s'agit moins de s'informer sur les problèmes publics dont le ministère a la charge que de surveiller « l'image » du ministère et de ses politiques publiques.

Note du 16 mars 1992 (diffusion dans cabinet + ministres + directeurs)
Service de l'information et de la communication
Le chef de service
Objet : Création de deux nouveaux outils d'analyse de la presse
J'ai le plaisir de vous annoncer la création par le SICOM de deux nouveaux produits d'analyse de la médiatisation des actions du ministère.
D'une part, vous serez destinataires d'une synthèse de la presse quotidienne qui sera diffusée par fax chaque matin, afin de vous signaler les principaux articles parus dans la presse nationale.
D'autre part, vous disposerez du baromètre médias mensuel dont vous trouverez ci-joint le n° 1.
Ce baromètre, réalisé à partir des revues de la presse nationale, médicale et régionale, propose, chaque mois, une analyse synthétique des articles et des commentaires parus dans les principaux médias à propos du Ministère et de ses missions.
Ces nouveaux services sont réalisés par le bureau des relations avec la presse afin de toujours mieux vous tenir informés de l'actualité du Ministère.
Je vous signale enfin que les revues de presse, après avoir été rendues plus lisibles grâce à un rubricage plus cohérent, seront prochainement agrémentées d'une nouvelle couverture.
Jean-Marc BENOIT

Archives nationales, 20010066 art 22

Ces deux revues de presse sont en effet focalisées sur « la médiatisation des actions du ministère », c'est-à-dire sur la réception journalistique de ses prises de position et notamment de ses décisions. La mise en place d'une revue de presse quotidienne, diffusée par fax aux principaux responsables administratifs et politiques du ministère (la note est diffusée au cabinet et aux directeurs d'administration centrale), indique bien à quel usage des médias sert cet instrument : si tout est fait pour que l'analyse de la presse soit si rapidement produite et diffusée c'est parce qu'elle doit permettre une éventuelle réaction, une stratégie d'accès aux médias destinée à corriger « l'image » médiatique du ministère. La désignation de la revue de presse mensuelle comme un « baromètre » est elle aussi révélatrice de l'usage assigné à cet instrument : il s'agit de mesurer les attentes du champ journalistique (voire la « pression » médiatique) pesant sur le ministère et ses principaux responsables. Cet indicateur contribue à instituer un critère de jugement exogène sur l'action publique du ministère de la Santé : « l'image » médiatique de ses politiques publiques est tenue pour l'une des variables à prendre en compte.

La veille médiatique se fait aussi sur un mode plus improvisé et personnel. Elle passe notamment par une lecture individuelle de la presse. Un exemple de cette forme très particulière de lecture « oblique » de la presse généraliste a pu être observé à l'occasion d'un

entretien se déroulant en début d'après-midi avec un chef de service de la DGS. Avant de répondre aux questions, il prend quelques minutes pour feuilleter *Le Monde* qui venait de paraître. Ce petit écart avec la norme de la bienséance qui consiste à faire attendre son rendez-vous laisse imaginer que cette lecture semblait être une pratique habituelle que l'entretien ne saurait remettre en cause. La rapidité avec laquelle l'enquêté a survolé les pages du journal laisse à penser que la lecture consistait à chercher quelques mots-clés, très probablement une mention du ministère ou de ses domaines d'intervention. En d'autres termes, on peut faire l'hypothèse que ce type de lecture urgente et rapide est une surveillance de « l'image » médiatique du ministère. Cette attention portée par tel ou tel haut fonctionnaire à la réception journalistique des décisions ministérielles peut aller jusqu'à la consultation informelle de quelques journalistes avec lesquels il entretient des relations amicales. Un ancien directeur général peut ainsi expliquer en entretien :

> Le monde des médias ne m'était pas étranger parce que beaucoup des travaux de recherche que j'ai pu faire avant d'entrer dans ce système-là m'avaient conduit à faire des interviews ; donc *il y avait des journalistes que je connaissais suffisamment bien pour leur demander conseil quand je ne savais pas quoi faire*. Quand je trouvais qu'avec l'équipe [du responsable de la communication de la direction], on avait un peu trop le nez sur le nombril, il y avait deux ou trois personnes que je pouvais appeler [pour leur demander :] "toi tu réfléchis comment là-dessus ? Tu penses que ça va réussir comment ? Qu'est-ce qui m'attend ?" Ça, ça m'a été très utile pour identifier des modes de raisonnement [journalistiques] qui n'étaient pas ceux sur lesquels on travaillait.
> **Des journalistes de presse écrite plutôt ?**
> Oui. Presse écrite et télé.
> **C'est possible d'avoir des noms ?**
> Non, parce qu'*ils l'ont fait à titre amical*. C'est vraiment dans la relation…
> **(H, dir., DGS, cab. Santé, univ.).**
> **[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse].**

Il n'y a sans doute pas d'exemple plus explicite de l'importance accordée à la réception médiatique d'une décision administrative que cette sollicitation de quelques journalistes pour connaître leur avis sur une mesure en préparation. Ces pratiques individuelles de prise en compte de la sanction journalistique montrent aussi qu'il s'agit d'une nécessité partagée par les responsables administratifs et qu'elle n'est pas seulement imposée par les communicateurs ou les responsables politiques de l'administration. L'exercice d'une sanction journalistique sur les processus décisionnels administratif semblent se réaliser principalement par l'attention portée à la perception journalistique de certaines décisions et, ce faisant, par l'anticipation de l'appréciation « médiatique » d'une mesure.

B. *Les effets de censure : l'institutionnalisation des catégories d'action publique consacrées par le champ journalistique*

De façon complémentaire à ces effets de sanctions exercés ou anticipés à l'occasion de problèmes précis (la gestion d'une « crise », une mesure en préparation), **la prise en compte des règles symboliques du champ journalistique peut se réaliser de façon plus structurelle et diffuse. Elle se réalise par le mécanisme de censure**[78] qui consiste à ce que le processus de production des décisions intègre à celles-ci des principes génériques consacrés par le champ journalistique. C'est moins un ajustement stratégique ponctuel d'une mesure à son jugement journalistique que l'intégration dans les activités pratiques de fabrication des politiques publiques de façons de penser hétéronomes, bien faites pour être reçues positivement dans le champ journalistique. En d'autres termes, il s'agit pour les agents du champ bureaucratique de penser et de faire l'action publique en fonction de catégories compréhensibles par des « *profanes* »[79], c'est-à-dire des non-spécialistes de la chose bureaucratique, en particulier les journalistes (qui travaillent eux-mêmes largement en fonction d'une représentation profane du public[80]). Ce travail de censure repose ainsi sur la banalisation voire l'institutionnalisation dans la pratique bureaucratique de catégories de perception et jugement hétéronomes du travail bureaucratique au détriment des catégories ésotériques. Dans cette logique, l'action publique administrative tend en particulier à reprendre les critères définissant son fonctionnement légitime tels qu'ils apparaissent en creux dans la représentation journalistique de la « crise » (et du dysfonctionnement de l'État qui y est associé) : **l'ampleur et la réactivité des décisions, leur indépendance par rapport aux intérêts sectoriels et leur « transparence » tendent à devenir des catégories structurantes dans certaines configurations du champ bureaucratique.** Elles sont notamment au principe des pratiques administratives de gestion des risques sanitaires. La généralisation du principe de précaution apparaît ainsi, en pratique, comme l'intrusion d'un schème de pensée générique dans le fonctionnement spécifique d'une administration. L'invocation ordinaire (*i.e.* par opposition à la construction savante[81]) de ce concept fonctionne sur le mode de l'évidence de « bon sens ». Dans l'extrait d'entretien ci-dessous, l'imputation par ce chef de service de la DGS de l'exigence d'écarter le vecteur du risque (sous entendu : quelles que soient les incertitudes et

---

[78] On rappelle que ce terme ne s'entend pas ici dans son sens commun d'interdiction d'une prise de parole, mais dans la façon dont est défini ce concept dans Pierre Bourdieu, « Censure et mise en forme », *Langage et pouvoir symbolique*, Paris : Seuil, 2001, p. 343-377.

[79] Sur cette catégorie d'analyse, voir Michel Callon, Pierre Lascoumes, Yannick Barthe, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris : Le Seuil (La couleur des idées), 200, 358 p.

[80] Patrick Champagne, « La loi des grands nombres. Mesures de l'audience et représentation politique du public », *Actes de la recherche en sciences sociales*, mars 1994, n° 101-102, p. 10-22.

[81] Voir notamment Olivier Godard (dir.), *Le principe de précaution dans la conduite des affaires humaines*, Paris : Éditions de la Maison des Sciences de l'Homme et Éditions de l'INRA, 1997 et Philippe Kourilsky et Geneviève Viney, *Le principe de précaution. Rapport au Premier ministre*, Paris : La Documentation française et Odile Jacob, 2000

les conséquences) à sa « concierge », considérée comme une incarnation de l'« opinion publique » ne manque pas de faire penser à la représentation mythologique que les journalistes se font de leur public comme une ménagère moyenne (« Mme Michu ») :

> Quand on a vu émerger cette notion de principe de précaution, qui pourtant est *une question élémentaire de bon sens*, quand on regarde la façon dont le terme a émergé dans certains discours – qui étaient des discours politiques – (…) à la fin des années 80, *c'était une question de bon sens : il ne faut pas attendre d'avoir la démonstration par a+b qu'un truc est toxique [pour agir]*. Regardez par exemple le problème du Régent[82]. Le problème du Régent : il est sûr que l'introduction du Régent a concordé à très peu de temps près avec le phénomène observé sur les abeilles. Bon. Il n'y a peut-être pas une relation de cause à effet étroite. Je ne sais pas quel est exactement le rôle du Régent. Mais il y a quand même un élément qui fait que *la sagesse veut qu'on suspende* l'utilisation du Régent jusqu'à ce qu'on ait les idées plus claires. *Demandez à ma concierge, ma concierge, elle vous dira* : *"voilà, ça c'est une décision "*. Bon. Or, tous les scientifiques ont tendance à dire qu'une hypothèse n'est vraie que quand elle est confirmée, et même quand elle est confirmée par deux équipes indépendantes. Donc, il faut vraiment qu'on mette le nez sur les dégâts pour qu'on se dise "ah ben oui, ce n'est pas ce qu'il fallait faire". Le problème, c'est que ce qui a été fait a été fait. Et qu'on ne peut pas revenir en arrière. (…) C'est vrai que dans l'opinion publique, plus c'est incertain, plus l'opinion publique se met en effervescence et dit "ah, il faut interdire, il faut supprimer les téléphones portables, machin, ceci, cela". Le scientifique, tant qu'il n'est pas sûr que ça entraîne la mort, que ça entraîne le cancer (…), il dira "moi je ne touche pas". Et bien non ! Bon. Mais ça, on a fini par le comprendre parce que *ça s'est imposé à l'évidence avec les travaux pratiques de l'affaire du sang contaminé*, des travaux pratiques ô combien douloureux parce que c'est quand même tragique ce qui s'est passé.
>
> **(H, ss-dir., DGS, MISP)**
> **[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse]**

Dans cet usage ordinaire, le principe de précaution fonctionne comme une évidence doxique qui structure de nombreuses prises de position en faisant prévaloir, dans les arbitrages décisionnels, les critères de santé publique sur toutes autres considérations. Ces mécanismes de censure des décisions administratives, lors du processus de préparation, sont liés à la médiatisation du problème de la « vache folle », ou plus exactement à son traitement par des fractions du champ bureaucratique prises dans les transactions de la configuration de la redevabilité. Comme le souligne le directeur de la DGCCRF en poste lors de la « crise » de 1996, cet état conjoncturel du jeu administratif produit une simplification des données du problème ; **il devient alors évident que les décisions doivent prioritairement se faire en**

[82] Le Régent TS est un insecticide utilisé pour le traitement des semences de maïs. Accusé de provoquer des pertes très importantes dans les ruches d'abeilles domestiques, sa commercialisation a été suspendue depuis février 2004.

fonction des conséquences sanitaires du problème public (*i.e.* la transmission de l'ESB à l'homme), c'est-à-dire en privilégiant la suspension de tout ce qui apparaît comme un facteur de risque, au détriment d'autres enjeux plus spécifiques et contradictoires (données économiques, vétérinaires, industrielles, médicales…) sur lesquels se fonde pourtant les modalités pratiques d'intervention de l'État (mesures réglementaires, contrôles, soutien économique aux filières, etc.) :

> **Et disons que le contexte de crise simplifie un peu tout ça… le fait que les mesures…**
> *Le contexte de crise simplifie et complique à la fois*, c'est-à-dire qu'il simplifie à partir de la déclaration du ministre anglais à propos de la transmission à l'homme. Donc ça c'est 96 et c'est vrai que c'est la première publication. Rétrospectivement, les bases intellectuelles étaient vraiment très, très faibles jusque là. Donc, c'est vrai que c'est plus simple. Simplement, c'est quand même pas totalement plus simple. Justement avec la question de la dose infectante qui demeure inconnue. Quel est le nombre de picra – enfin… - qui déclenche la contamination ? Donc *tous les problèmes ne sont pas réglés au moment de la déclaration du ministre anglais*. Alors de la même manière, les problèmes – à partir de quelle température le prion est inactivé, de quelle pression, de quelle durée… Donc *il y a beaucoup de problèmes techniques qui demeurent et notamment sur les modes de contamination*. Et par exemple, ce n'est que très tard qu'on a commencé à se poser la question de l'environnement : est-ce qu'il n'y a pas via les eaux usées, etc., des choses qui peuvent se passer ? En réalité, même en 96, demeurent un nombre de problèmes non résolus tout à fait considérable. Et puis, le nombre extrême de problèmes liés à la complexité des circuits.
>
> **(H, dir., DGCCRF, CC)**

Ainsi simplifié[83], le processus de production des décisions administratives tend alors à faire prévaloir structurellement les critères de décision qui conduisent à retenir l'option du maximalisme sanitaire. Cela tient notamment à l'institutionnalisation dans les circuits décisionnels administratifs de quelques catégories consacrées par le champ journalistique. **L'envers positif de cette mise en ordre de l'action publique selon des catégories profanes est un progrès de ce que l'on pourrait nommer la « lisibilité » de l'action publique**[84] : délaissant les catégories ésotériques du droit ou des savoirs spécifiques (vétérinaires…) sur lesquels se fonde l'action de l'État, l'action publique est plus facilement compréhensible par les non-spécialistes. **L'avers de l'institutionnalisation de catégories « médiatiques » dans le**

[83] Selon l'enquêté lui-même, la simplification n'est qu'apparente : elle est en fait aussi une complication dans la prise en charge administrative du problème de l'ESB car, si elle facilite les arbitrages en imposant de principes clairs, elle rend plus irréaliste la mise en œuvre en occultant les enjeux techniques spécifiques que celle-ci exige.

[84] Cette exigence de « lisibilité » s'adosse à une théorie de la démocratie : si le travail de l'administration doit être parfaitement compréhensible pour le grand public et les journalistes, c'est pour qu'il puisse être soumis au contrôle « démocratique » de l'opinion publique ou du « quatrième pouvoir ». Selon une conception de la démocratie assimilée à la redevabilité (*accountability*) des pouvoirs publics, il s'agit de rendre des comptes.

processus décisionnel est l'éventuelle mise en place de pratiques administratives moins ajustées à la réalité (technique, économique, sociale…) sur laquelle l'État intervient.

L'une des formes les plus courantes que prend l'institutionnalisation de cette « lisibilité » de l'action publique est l'organisation de structures administratives selon des catégories construites en fonction des finalités substantielles de l'action publique (*i.e.* la série des problèmes particuliers qu'elle prend en charge) plutôt que des modalités d'action spécifiques d'un secteur bureaucratique[85]. La prise en charge administrative du problème de l'ESB revient ainsi en partie à des institutions *ad hoc* : l'AFSSA ou la mission interministérielle de coordination pour l'élimination des farines animales. Dédiées à des problèmes circonscrits, définis par des propriétés substantielles immédiatement compréhensibles (notamment parce qu'ils reprennent les définitions du problème telles qu'elles sont consacrées dans les représentations journalistiques), et incarnées publiquement par des personnalités (Martin Hirsch et le préfet Jean-Paul Proust), ces institutions contribuent à rendre « visibles » l'action de l'État en matière de « vache folle ». Elles sont notamment très présentes dans les médias. L'AFSSA est ainsi l'administration la plus présente dans les dépêches AFP consacrées à l'ESB et la mission interministérielle de coordination pour l'élimination des farines animales est presque autant mentionnée que l'administration de la Santé, alors même qu'elle n'est créée qu'à la fin de la période couverte par le corpus (tableau 7.2.).

Tableau 7.2. Distribution des prises de position administratives relayées par l'AFP en fonction des institutions[86]

Institution	Nombre de dépêches	%
Afssa	82	37,1
Alimentation	74	33,5
Fraudes	23	10,4
Santé	19	8,6
Cellule de coordination	15	6,8
Douanes	3	1,4
Intérieur	2	0,9
Emploi	2	0,9
Environnement	1	0,5
Non précisé	3	1,4
Total	**221**	**100,0**

[85] Sur la prise en charge administrative des problèmes alimentaires par les instruments juridiques et économiques génériques de l'organisation des marchés, de la sécurité alimentaire et des politiques agricoles, voir Thomas Alam, *Quand la vache folle retrouve son champ. Une comparaison transnationale de la remise en ordre d'un secteur d'action publique*, Thèse de doctorat de science politique, Université Lille 2, 2007, p. 195-231.

[86] Le corpus utilisé est celui décrit pour le graphique 7.1.

La forte présence médiatique de ces institutions *ad hoc* tient sans doute à leur ajustement aux catégories journalistiques de perception du problème de la « vache folle » : leur compétence et leur mode d'intervention sur ce problème semblent plus évidents que ceux des directions ministérielles prenant en charge de multiples problèmes publics selon des modalités génériques et ésotériques. Une véritable compréhension de l'action publique administrative en matière d'ESB exigerait en effet une somme de savoirs spécifiques qu'il est difficile de retrouver réunis chez une seule personne, et notamment chez les généralistes que sont (plus ou moins) les journalistes : connaissance de l'organisation administrative de l'État, du droit, de l'épidémiologie, de données techniques et économiques sur les filières des industries agro-alimentaires, etc. **Cette présentation du travail bureaucratique à des grands objectifs substantiels (des « priorités », des « plans », etc.) qui reprennent les définitions profanes des problèmes telles qu'on les trouve dans la presse le rend plus accessible en faisant l'économie du coût d'entrée requis pour maîtriser les catégories plus spécifiques du travail bureaucratique**[87]. Une telle mise en ordre du processus décisionnel administratif, fondée sur l'institutionnalisation de catégories « médiatiques » est un effet de censure des décisions en préparation qui tend à favoriser une conformation (partielle) de celles-ci aux attentes générées par le champ journalistique.

C. *Les tensions entre logiques « médiatiques » et logiques bureaucratiques*

Cette description des logiques symboliques de la prise de décision administrative dans la configuration de la redevabilité ne doit pas tromper : les catégories « médiatiques » de perception et de jugement de l'action publique relative à l'ESB, promues dans le champ bureaucratique par des mécanismes de sanction (ponctuels) ou de censure (plus génériques), ne sont jamais les seuls critères en fonction desquels sont conçues les mesures administratives. Ces attentes sont en balance avec des injonctions procédant de logiques plus autonomes. On peut se faire une idée de la diversité des critères de décision que doit prendre en compte un responsable administratif (en fonction des divers types de sanctions auxquelles il est exposé) dans la définition que Joël Ménard donne du rôle (qu'il a lui-même occupé) de directeur général de la Santé et des savoir-faire que celui-ci requiert :

---

[87] Pour reprendre l'analyse que Pierre Bourdieu développe sur un tout autre sujet (la création artistique), cette mise en ordre de l'action publique administrative revient à imposer à l'*auctor* bureaucratique les catégories du *lector* journalistique : « L'œuvre telle qu'elle se donne, c'est-à-dire comme *opus operatum* totalisé et canonisé sous forme d'"œuvre complète" arrachée au temps de son élaboration et susceptible d'être parcourue en tout sens, occulte l'œuvre se faisant et surtout le *modus operandi* dont elle est le produit ; ce qui conduit faire comme si la logique que dégage la lecture rétrospective, totalisante et détemporalisante, du *lector* avait été au principe de l'action créatrice de l'*auctor*, et cela dès l'origine. » Pierre Bourdieu, *Méditations pascaliennes*, Paris : Seuil (Points Essais), 2003 (1997), p. 81.

« Une première compétence du directeur général de la santé est de faire jouer des solistes déjantés au sein d'un orchestre. Il faut savoir voguer au milieu de vents contraires pour qu'à la première saute de vent, ou de température, le système n'explose pas. (…)
Une deuxième compétence tient à la capacité de développement des relations avec les administrations déconcentrées de la santé. (…)
La troisième compétence concerne les relations avec les agences sanitaires. (…)
Une quatrième compétence majeure tient aux relations internationales. (…)
Il faut ajouter aux quatre sujets que je mets en priorité les compétences nécessaires : i) vis-à-vis du législateur, pour contribuer à la préparation des lois et à leurs décrets d'application, ii) vis-à-vis des personnels, pour que les missions s'harmonisent et que les carrières se déroulent justement, iii) vis-à-vis des usagers qui, dans le domaine de la santé, sont à la fois des soignants et des soignés, des commerçants et des consommateurs, iv) vis-à-vis de tous les autres ministères dont toutes les activités ont des conséquences pour la santé humaine. On aboutit à la conclusion qu'en l'absence d'une organisation parfaitement ajustée à la diversité des tâches, il ne peut y avoir qu'une addition d'activités diversifiées et hectiques, dans un mouvement brownien. »[88]

Cette définition du rôle de directeur général révèle les principales propriétés du système de relations dans lequel il est pris, c'est-à-dire le type d'attentes qui pèsent sur ses prises de position et les éventuelles sanctions auxquelles il s'expose. **Les décisions bureaucratiques sont ainsi dépendantes des relations de l'agent qui les prend avec d'autres institutions ou agents du champ administratif : avec ses administrations déconcentrées, avec ses propres services, mais aussi avec d'autres directions générales, des agences** (et les agents potentiellement concurrents qui les peuplent). **Elles dépendent aussi des transactions avec des agents du champ politique**, notamment les parlementaires qui sanctionnent le travail bureaucratique par leurs activités de contrôle ou même en le reprenant (ou non) dans le cadre de leurs activités législatives, et les membres des cabinets ministériels. **Elles dépendent enfin des relations d'interdépendance avec divers ressortissants de l'action publique**, que ceux-ci soient représentés par des groupes organisés (syndicats et groupes professionnels, associations de consommateurs…) ou par des technologies sociales (sondages et médias principalement[89]).

En vertu de ce système de relations dans lequel est pris chaque agent administratif (selon des modalités variables suivant la conjoncture et sa position dans le champ bureaucratique), faisant peser sur lui des attentes diverses, les sanctions « médiatiques » (positives ou négatives) sont toujours articulées à des sanctions exercées par d'autres agents. Ainsi, les critères journalistiques – ou, plus exactement, ceux consacrés par toute la configuration du

[88] Joël Ménard, « Les "autres" métiers de la santé », *op. cit.*, p. 37-40. L'adjectif désigne les fièvres caractérisées par de grandes variations de température et des frissons violents. Le mouvement brownien est celui, désordonné, des particules en suspension dans un liquide.
[89] Ce peuvent être aussi les dispositifs participatifs comme ceux relevant de la « démocratie sanitaire ».

jeu de la redevabilité, agents et institution du champ journalistique, du champ politique ou communicateurs principalement – s'opposent largement à ceux élaborés selon des modalités autonomes de construction de sens dans les politiques publiques. **La fabrique administrative des décisions s'apparente en partie à une série d'opérations de censure des textes en préparation en fonction d'enjeux autonomes, notamment leur légalité et leur conformité aux propriétés spécifiques du problème qu'elles traitent.** Les mesures administratives sont mises en conformité avec un ensemble de critères techniques. Comme le rappelle Jean-Michel Eymeri, « *la décision publique n'est valablement telle que si elle respecte un ensemble de "bonnes formes" : corpus de règles juridiques et comptables, contraintes d'enveloppes de crédits budgétaires, routines organisationnelles, traditions ou convenances bureaucratiques intransgressibles, au nombre desquelles l'éventuelle "doctrine-maison" à laquelle les fonctionnaires travaillent à conformer le projet de décision* »[90].

Cette censure autonome des prises de position administratives est notamment exercée par les dispositifs institutionnels qui permettent la confrontation entre les agents de l'État et des représentants de groupes d'intérêt intéressés par les politiques publiques produites : commissions, conseils consultatifs, instances de concertation… Les formes de l'interaction entre les intérêts produits par les groupes sociaux concernés par le problème traité et consacrés par l'État, et les logiques spécifiquement bureaucratiques de saisie de ce même problème (en fonction des ressources, des routines administratives et des intérêts des institutions) y produisent un point de vue plutôt autonome sur ce problème et les politiques publiques qui lui sont liées. Cette intrication des logiques externes à l'État mais centrées sur telle ou telle propriété d'un problème public (en fonction des intérêts en jeu)[91] et de logiques internes, elles aussi connectées aux propriétés spécifiques du problème, est à l'œuvre notamment dans les divers types de « commissions » de concertation, « *cette invention organisationnelle typiquement bureaucratique qui permet à la bureaucratie de transcender ses propres limites, d'entrer apparemment en discussion avec l'extérieur, sans cesser de poursuivre ses propres*

---

[90] Jean-Michel Eymeri, « Frontière ou marches ? De la contribution de la haute administration à la production du politique », *in* Jacques Lagroye (dir.), *La politisation*, Paris : Belin (Socio-histoires), 2003, p. 61.

[91] Un exemple de l'écart entre les points spécifiques défendus par des groupes professionnels et des mesures plus hétéronomes nécessitées par le jeu politique orienté vers les médias est donné par le cas de l'abattage sélectif des troupeaux dans lesquels un animal atteint de l'ESB est détecté. Alors que la solution maximaliste d'un abattage systématique du troupeau a longtemps perduré, un syndicat agricole comme la Confédération paysanne, plus proche des modalités pratiques de l'activité (les intérêts économiques des éleveurs mais aussi les pratiques d'élevage sur lesquelles se fondent ou non les risques de contamination), défend le passage à un abattage sélectif : « La Confédération paysanne a réaffirmé, jeudi, son opposition catégorique à cet abattage systématique, jugeant qu'il s'agissait d'une politique "pensée médiatiquement pour rassurer l'opinion publique". Les responsables de ce syndicat agricole reprochent notamment au ministère de ne pas enquêter pour identifier les animaux qui ont été nourris avec les mêmes farines que celles impliquées dans les cas d'ESB actuellement observés » Jean-Yves Nau, « "Vache folle" : M. Glavany prévoit une augmentation du nombre de cas », *Le Monde*, 26 août 2000, p. 24.

fins et d'obéir à ses propres règles de transformation »[92]. Dans le cas des politiques alimentaires, c'est principalement le Conseil national de l'alimentation qui assure cette fonction de concertation instituée avec les divers intérêts[93]. Cette instance offre un cadre institutionnel à l'interaction entre divers groupes intéressés par les politiques alimentaires. Comme le précisent ses publications, « *le CNA est composé de 47 membres représentant toutes les composantes de la "chaîne alimentaire" et de la société civile : associations de consommateurs et d'usagers (9 membres), producteurs agricoles (9 membres), transformation et artisanat (9 membres), distribution (3 membres), restauration (6 membres), syndicats de salariés de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la distribution (5 membres), personnalités scientifiques qualifiés (6 membres), représentants des ministères techniques concernés et de l'AFSSA, qui participent aux débats avec voie consultative* »[94]. Les transactions que cette institution établit entre les services de l'État et les représentants du secteur des politiques alimentaires tendent à produire une vision autonome de celles-ci. Il ne s'agit pas d'affirmer que la représentation du problème et de ses solutions qui est ainsi produite est la plus « rationnelle » ou « efficiente », dans une logique de *problem-solving*, mais que les règles qui cadrent ces interactions et les intérêts des participants tendent à centrer cette représentation sur des enjeux propres au problème public (par opposition à l'instrumentalisation dans le cadre de luttes – politiques… – dont il ne serait que le support ou le prétexte), sous ses divers aspects. La description officielle des modalités de préparation des prises de position du CNA permet d'étayer cette hypothèse :

> « *Dès qu'il est saisi d'une question par les pouvoirs publics ou par son président, le CNA, qui tient des réunions plénières environ tous les deux mois, constitue un groupe de travail présidé par l'un de ses membres. Le rapporteur est l'un des membres du CNA ou une personnalité extérieure. Le groupe, qui doit être composé de personnes aux "sensibilités différentes", se réunit alors régulièrement pour préparer un rapport et un projet d'avis. Ce texte, si possible "longuement réfléchi" et "consensuel", est ensuite soumis à la formation plénière du CNA.* »[95]

Ce processus lent, fait pour concilier des intérêts différents, permet de construire une représentation du problème et de ses solutions qui peut être au principe de l'intervention publique. En intégrant à l'analyse une diversité de points de vue, notamment ceux centrés

---

[92] Pierre Bourdieu et Rosine Christin, « La construction du marché », *op. cit.*, p. 83.

[93] « Le Conseil national de l'alimentation (CNA) est consulté par les ministres en charge de l'Agriculture, de la Santé et de la Consommation sur la définition de la politique alimentaire » française. Il peut, en particulier, être interrogé sur « l'adaptation de la consommation aux besoins nutritionnels, la sécurité alimentaire des consommateurs, la qualité des denrées alimentaires, l'information des consommateurs. » Conseil national de l'alimentation, « Avis sur la traçabilité des denrées alimentaires », Avis n° 28, 28 juin 2001, p. 32.
Sur la « revitalisation » du CNA, créé en novembre 1985, avec les « crises » de l'ESB, voir Thomas Alam, *Quand la vache folle retrouve son champ*, *op. cit.*, p. 512-513.

[94] Conseil nationale de l'alimentation, « Avis sur la traçabilité des denrées alimentaires », Avis n° 28, 28 juin 2001, p. 32.

[95] *Ibid.*, p. 32.

sur les enjeux techniques, ce type de dispositif tend à restreindre l'espace des décisions possibles. Il permet en particulier de faire contrepoids aux dispositions les plus maximalistes qui pourraient être irréalistes techniquement ou contraires aux intérêts économiques des filières. Un ancien président du CNA explique ainsi, en entretien, que les avis de cette instance ne se fondent pas seulement sur la seule évaluation scientifique des risques alimentaires, mais qu'ils prennent en compte les conditions pratiques de mise en œuvre des mesures préconisées, en vertu de la connaissance des filières permise par la participation de certains de ses représentants :

> Le rôle du CNA n'est pas scientifique. C'est toujours de s'interroger sur la faisabilité des mesures. Par exemple sur les intestins, nous avons dit "attention, le marché du mouton, c'est un marché totalement international. La production de mouton est minoritaire dans ce qui est consommé en France. Donc si vous interdisez – parce que le projet d'arrêté initialement ne visait pas l'importation mais uniquement la production nationale – alors si vous ne visez que la production nationale, les gens vont importer et importer des produits dont on n'est pas sûr. Vous risquez de faire pire que mieux". C'est ça que nous avions émis dans cet avis…
>
> **(H, dir., DGCCRF, CC)**

En préconisant des mesures prenant en compte divers aspects du problème, et pas seulement ceux mis en avant par sa représentation médiatique, ce type de dispositif construit le soutien des principaux groupes concernés par la politique publique à celle-ci. Comme le dit un ancien président du CNA, « *cela permet de s'assurer qu'il y a une base sociale à des mesures* »[96]. Le rapport de sens que produisent ces instances de concertation à propos d'un problème public ne peut toutefois pas se réduire à la production d'une vérité objective du problème pris en charge ; elle est davantage le fruit d'un rapport de force entre les principaux acteurs d'un secteur de politique publique. La définition du problème et de ses solutions qui ressort de ce type de dispositif est la traduction du « compromis » entre les groupes représentés[97]. La puissance autonomisante de ce type de dispositif est toutefois limitée. Si, la plupart du temps, ces groupes ont intérêt à produire une vision autonome des politiques alimentaires, il est des cas exceptionnels où la poursuite des intérêts de ces groupes aboutit à la promotion de points de vue hétéronomes[98].

---

[96] H, dir., DGCCRF, CC.

[97] « La logique selon laquelle est constituée la commission est la mise en pratique (inconsciente) de la loi selon laquelle on produit le discours (ici le rapport final) en produisant l'espace social, matérialisé dans un groupe, dans laquelle se produit ce discours. » Pierre Bourdieu et Rosine Christin, « La construction du marché », *op. cit.*, p. 79.

[98] Par exemple, le président du CNA à l'automne 2000 relate en entretien comment cette institution a contribué à la mise en place de la mesure, pourtant très orientée vers les médias, de l'interdiction totale des farines animales : « Dans l'histoire de l'interdiction générale des farines animales, (…) je pensais qu'il fallait passer par une période d'interdiction générale. Pas nécessairement à perpétuité, mais l'idée était (…) qu'il fallait tarir le réservoir,

Il reste que, en règle générale, ces dispositifs de concertation fonctionnent selon un rapport autonome au problème pris en charge, si bien qu'ils tendent à promouvoir une vision des politiques publiques qui contrebalance la définition « médiatique » des solutions à apporter. **Les conditions de production des points de vue sur les politiques publiques sont, dans ces instances, en tout point opposées au mode de fonctionnement du champ journalistique.** En d'autres termes, le fonctionnement de ces instances de concertation est peu compatible avec les conditions de l'accès aux médias. Au regard des conditions symboliques d'accès aux médias, ces institutions ont toutes les propriétés pour paraître illégitimes. Les transactions entre les agents bureaucratiques et les représentants de groupes d'intérêt ont toute chance d'être disqualifiées au nom de la dénonciation de la collusion avec les intérêts économiques. Les arguments spécifiques (fondés sur des considérations techniques) qu'y développent les groupes professionnels sont peu audibles en comparaison des attentes généralistes (par exemple le principe de précaution) de l'« opinion publique » consacrées dans les médias. Ces difficultés sont redoublées par les conditions pratiques de fonctionnement du champ journalistique. Par exemple, les temporalités de ces institutions sont largement incompatibles avec celles des médias généralistes. Les temps de convocation des représentants, de consultation de leur base, de délibération et de mise en forme des prises de position excèdent de beaucoup celui de la production de l'information journalistique[99]. Ces institutions de concertation sont des dispositifs peu ajustés au jeu administratif de la redevabilité, et notamment à la gestion des « crises » sanitaires sous l'attention des médias. Comme le fait remarquer en entretien un ancien chef de service de la DGCCRF, le CNA est « *une espèce de forum. C'est un peu démocratique quand même de faire*

---

l'assécher, par une purge totale des circuits, pour éviter aussi bien sûr les contaminations croisées. Mais bien sûr, c'était difficile. Et cette mesure n'a pas pu être retenue [lorsque j'étais à la tête de la DGCCRF, jusqu'en 1997]. Mais nous l'avons reprise au CNA. Et là, les conditions de consensus sont apparues, et y compris avec la FNSEA, qui était la dernière à se rallier. C'était difficile pour elle ; elle avait voté dans son conseil d'administration le matin contre l'interdiction totale des farines animales, et l'après-midi, au CNA, ses représentants, convaincus par les autres, ont finalement voté pour. Donc nous avons pu publier, [à l'unanimité,] un avis pour l'interdiction générale des farines animales. Et ceci intervient quatre jours avant la déclaration du président de la République. Je ne l'attribue pas du tout. Mais je dirais que *nous avions assuré l'infrastructure consensuelle*, si vous voulez, *d'une interdiction générale des farines animales* – sujet dont nous n'avions pas été saisi par le ministère, mais il m'a semblé que (…) qu'il fallait qu'on s'auto-saisisse du problème des farines animales, d'ailleurs avec le consentement de l'administration. (…) Ça a permis de légitimer l'interdiction générale des farines animales [auprès des acteurs concernés]. » (H, dir., DGCCRF, CC). [Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse].

[99] Par exemple, le CNA se réunit deux fois, au cours de la « crise » de l'automne 2000, les 24 octobre et 30 novembre. Il examine notamment la question de l'utilisation des FVO pour les porcs et volailles, les modalités d'abattage des troupeaux (24 octobre), les problèmes de traçabilité ou les dimensions économiques de la « crise » (30 novembre). Si, pour s'inscrire dans l'actualité, les relevés de décision de ces réunions sont transmis aux pouvoirs publics, ce n'est que lors de la séance plénière du 23 janvier 2001 qu'il a été décidé que ces relevés de conclusions peuvent être publiés sous forme d'avis du CNA. Après un examen de l'actualisation de la réglementation et une nouvelle consultation des personnalités ayant participé à ces réunions, l'avis du CNA est adopté le 3 mai 2001.

s'exprimer officiellement les consommateurs… Mais enfin, il faut bien dire que les discussions duraient longtemps. Ce n'est pas ce qui permet de prendre des mesures de sécurité rapides. *Mais ça n'est pas prévu pour ça d'ailleurs ! C'est plutôt pour [saisir] l'orientation de la société [sur les grandes tendances des politiques alimentaires]…* »[100]. De même, l'autonomie relative du fonctionnement de ces institutions de concertation (garantie procédurale d'une prise en compte *a minima* de points de vue divergents…) ne convient pas aux intérêts politiques qui s'imposent au champ bureaucratique en temps de « crise ». Ce type d'instance tend, en général, à s'opposer à la volonté des cabinets ministériels de contrôler toute la gestion des dossiers sensibles.

Il apparaît ainsi, au total, que dans l'ordre symbolique de la construction des problèmes et des solutions, l'emprise du journalisme sur une partie du champ bureaucratique se manifeste par la prédominance des modalités hétéronomes de production de sens dans les politiques publiques. En raison de leur investissement dans le jeu de la redevabilité, c'est-à-dire dans la configuration qui réunit notamment agents politiques, communicateurs et hauts fonctionnaires et assoit la croyance dans l'importance fondamentale de l'enjeu que représente « l'image » médiatique de l'administration, les agents bureaucratiques sont incités à prendre en compte les catégories journalistiques de construction des problèmes publics, soit directement, en anticipant la réception médiatique de leurs prises de position, soit indirectement, par l'intervention dans le champ administratif d'agents du champ politique.

§2. Agir en fonction des règles pratiques du champ journalistique

Les stratégies bureaucratiques d'accès aux médias qui sont au principe de l'investissement dans le jeu de la redevabilité impliquent, en lien avec la prise en compte de règles symboliques, la conformation aux règles pratiques de fonctionnement du champ journalistique. **C'est ainsi le *modus operandi* bureaucratique – et pas seulement les prises de position qu'il produit – qui se trouve placé sous l'emprise du journalisme.** Pour rendre compte de ce phénomène, on présentera d'abord comment les principales règles pratiques du champ journalistique peuvent être vécues comme des « contraintes » par les agents du champ bureaucratique (A.). Puis on montrera comment la pérennisation de la prise en compte de ces règles pratiques conduit à une fluidification des interactions entre les agents du champ administratif (B.)

[100] H, chef serv., DGCCRF, commissaire. Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse.

A. Les « contraintes » pratiques de la médiatisation

L'investissement dans le jeu de la redevabilité, c'est-à-dire le fait pour des agents du champ administratif d'agir sous une forte attention médiatique et en s'efforçant, corolairement, d'accéder aux médias pour peser sur la représentation journalistique de leur action, soulève des enjeux pratiques qui pèsent sur le travail bureaucratique ou sur ses conditions matérielles. En d'autres termes, la médiatisation du travail d'une administration, à l'occasion d'une « crise » par exemple, confronte celle-ci à des problèmes d'organisation qui échappent à son fonctionnement ordinaire.

Le plus basique, mais peut-être le plus structurant de ces problèmes pratiques que la médiatisation pose aux administrations, est la charge de travail supplémentaire, parfois importante, qui résulte de l'intérêt massif du champ journalistique pour une politique publique menée par une administration. L'attention médiatique portée sur le problème public peut conduire à déployer des activités qui ne dépendent pas directement de la prise en charge du problème lui-même. **La mise en « crise » d'une politique publique confronte les agents d'un service à une multiplication des problèmes liés à cette politique.** Comme le dit une directrice adjointe de la DGAL, lors de la « crise » de 1996, « *il se passait des choses tous les jours, tout le temps. Et puis, il y avait sans cesse des informations qui tombaient*. »[101] **Cela tient notamment à la plus forte attention portée aux « alertes »**, c'est-à-dire à tous les signes avant-coureurs d'une situation potentiellement « critique » pouvant attirer l'attention critique du champ journalistique[102]. Un chef de bureau de la DGCCRF en fin de carrière observe ainsi la place croissante qu'a prise la veille des problèmes émergents dans ses activités quotidiennes :

> **Et vous en tant que chef de bureau, est-ce que [la communication médiatique] occupe plus de temps dans votre emploi du temps que ça a pu l'être il y a 10 ou 15 ans ?**
> Moi, *je passe plus de temps à la gestion des alertes*. J'essaie d'être plus vigilant à tout ce qui arrive par la messagerie. Mais ce n'est pas évident parce qu'on a une messagerie qui est polluée en permanence. Donc on a des listes de message à n'en plus finir. Et *il faut veiller que malgré tout ça on n'ait pas des affaires qui passe au travers*. Le temps qu'on passe [à la communication], pour ma part, c'est le courrier qui arrive : vous regardez le courrier, vous le distribuez, vous regardez ce qui revient, et puis vous répondez aux uns, aux autres et puis voilà. Mais globalement, [on consacre] plus de temps [aujourd'hui] pour [anticiper] les crises.
> **(H, chef bur., DGCCRF, dir. départ. CCRF).**
> **[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse]**

[101] F, adj. dir., DGAL, AC.

[102] Sur le rôle des alertes dans les pratiques de gestion de « crise » et leurs liens avec les processus de médiatisation, voir infra chapitre 7, section 2 (§2-C).

Pour ce haut fonctionnaire, si le jeu de la redevabilité a des conséquences pratiques dans ses activités ordinaires, c'est parce que la crainte de laisser passer un signe d'alerte sans réagir (au risque de voir la situation dégénérer en « crise ») conduit à un travail chronophage de veille et de suivi des alertes. Autrement dit, il doit prêter un minimum d'attention à des problèmes qui, en l'état, n'en auraient pas mérité dans un état antérieur du jeu bureaucratique.

La surcharge de travail dans les services administratifs liée à la médiatisation est aussi due à l'émergence de problèmes périphériques. Portés par les logiques du *scoop* et une connaissance relativement peu spécialisée des problèmes publics, les journalistes soulèvent à propos de ceux-ci de nouvelles questions auxquelles l'administration, sous le feu de la critique, ne peut pas ne pas répondre, alors même qu'elles apparaissent souvent comme secondaires au regard des catégories autonomes de hiérarchisation des problèmes. Par exemple, à la suite d'un article du *Monde* en 1996[103], révélant qu'en dépit de l'embargo, des farines animales anglaises continuaient d'être importées en France, il a fallu aux fonctionnaires de la direction générale de la Concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes reconstituer les chiffres des importations des farines animales anglaises, cargaison par cargaison, pour corriger les données agrégées publiées par une autre administration. Ce sont en effet les chiffres (imprécis) fournis par la direction des Douanes qui avaient permis aux journalistes d'y voir une inacceptable marge de tolérance accordée par les Fraudes aux importateurs. Ainsi, dégonfler une « affaire » naissante qui, du point de vue des fonctionnaires des Fraudes, avait été « *montée en épingle* »[104] génère au sein de la DGCCRF un travail qui n'est pas directement exigé par la gestion administrative du problème de la « vache folle ». Pour le directeur de la DGCCRF à cette date, la médiatisation de la question de l'ESB en 1996 a accaparé sa direction sur un « faux » problème :

> Il y a eu un *effet de brouillage médiatique* imputable, notamment, à cet excellent homme qu'est Jean-Yves Nau, qui écrit des choses excellentes, mais qui, un jour, regarde les statistiques douanières et dit "mais, des farines anglaises sont entrées même après l'embargo de 199". Et bien sûr, le document révélait un ensemble de confusions… La première confusion, c'est que dans la rubrique douanière des farines animales, il y a des choses totalement innocentes comme les farines de plumes, de poulet. Donc le chiffre [des farines animales contaminées entrées sur le territoire] n'est pas celui apparent [dans le document]. Et puis, deuxièmement, il y a un problème de fond, c'est que quand les gens fraudent, est-ce qu'ils vont vraiment le déclarer à la douane ? Non, bien sûr, parce qu'ils n'auraient pas déclaré à la douane s'ils avaient fait en réalité des choses qu'ils n'auraient pas dû faire. Et, donc (…) le problème

[103] Jean-Yves Nau, « De janvier 1993 à mars 1996, la France a importé 153 900 tonnes de farines animales britanniques », *Le Monde*, 11 septembre 1996, p. 9.
[104] H, chef serv., DGCCRF, commissaire.

> n'est pas ce qui a été déclaré en douane. Sauf si les gens sont fous et qu'ils sont prêts à se mettre sous les verrous, à s'auto-dénoncer, ce n'est pas ça le problème. Le problème, ce sont les importations qu'on ne connaît pas, qui n'apparaissent pas dans les statistiques. Mais *tout le monde se focalise sur le problème des statistiques alors que vraiment ce n'est pas le problème*. Donc si vous voulez *en 1996, il y a une espèce de complication induite du sujet parce que beaucoup de gens s'en occupent et avec parfois de fausses bonnes idées*… Donc tout n'est pas devenu simple à partir de 96.
>
> **(H, dir., DGCCRF, CC).**
> **[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse].**

Le travail des équipes de la DGCCRF requis pour répondre aux accusations du *Monde* est perçue comme une surcharge de travail qui détourne de la prise en charge des « vrais » enjeux. Lucien Abenhaïm décrit ce phénomène comme un « sur-risque » : « *lorsque survient une catastrophe, avant même qu'elle soit résolue, toute une part des actions et de la communication peut facilement être consacrée à des problèmes annexes, non spécifiques à la gestion du risque lui-même* »[105]. L'ancien directeur général de la Santé cite comme exemple la politisation de la « crise » de la « vache folle » en 2000, c'est-à-dire l'instrumentalisation de la question des farines animales, ce qui a conduit à accorder une grande importance à un problème qui, selon les catégories bureaucratiques de hiérarchisation, était alors plutôt mineur. La forte attention journalistique sur ce thème, notamment après la révélation par *Libération* de la présence d'une infime partie de farines animales dans l'alimentation des bovins[106], met à l'agenda un problème considéré comme négligeable dans la logique du travail administratif, dans la mesure où il n'est pas porteur de risque sanitaire. Le chef du bureau « Produits d'origine animale » de la DGCCRF à cette période explique ainsi le raisonnement de son administration :

> Le problème, c'est qu'on avait un peu de farine dans nos produits, des "tolérances". La presse s'en fait l'écho. Et puis voilà, subitement, du jour au lendemain, l'affaire explose. Il y en avait plein les journaux. Le président de la République a dit "il faut interdire tout…". Mais moi, *je reste convaincu, qu'à cette époque-là, les mesures qu'on avait prises montraient qu'on ne trouvait pratiquement plus rien dans les aliments pour animaux*. Et même si on trouvait cette trace infinitésimale de farine… Il faut savoir, quand même, qu'on trouvait 0,1 mg. 0,1mg, c'était le niveau qui avait été retenu par kilo. Ensuite, c'était 0,1 mg d'un produit (…) qui était consommable – c'est-à-dire qu'on avait enlevé les MRS, les cadavres… On a tout enlevé. Et ce produit, c'est le résidu de ce que nous avions, nous, mangé, c'est-à-dire la carcasse. La carcasse, on la passe, on la broie, il y a peut-être un peu de viande, de déchets dessus, et là-dessus, on en trouve 0,1 mg… (…) Alors moi, je trouve quand même ça un peu fort de café. Et ce qu'on a dit partout c'est que c'était un scandale, qu'on avait donné 0,1 mg… C'était la miette de pain que vous avez laissée sur

[105] Lucien Abenhaïm, *Canicules*, *op. cit.*, p. 105.
[106] Corinne Bensimon, « Vache folle - Tolérance à hauts risques », *Libération*, 20 octobre 2000, p. 18.

> la table quand tout le monde a fini son repas et a bien mangé, et puis vous la donnez au chien et, paf !, ça y est, c'est très, très, grave parce qu'il risque de crever.
>
> **(H, chef bur., DGCCRF, dir. départ. CCRF).**
> **[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse]**

Pour négligeable qu'il leur apparaisse, à l'aune de leurs catégories autonomes de perception de l'importance des problèmes, ce problème des farines animales ne peut alors être ignoré par les administrations concernées. Le chef du service « Consommation, qualité, sécurité » de la DGCCRF pouvait ainsi confesser, en entretien : « *maintenant on en rigole un peu, mais à l'époque, on travaillait surtout beaucoup, malheureusement, pour répondre à toutes ces psychoses…* »[107] Et le chef du bureau « Produits d'origine animale » confirme : « *on a essayé de répondre à tout ça ; alors là, on a ramé très dur, parce que c'est vrai qu'on a eu du mal*. »[108] Il a en particulier fallu produire « *des réponses, des discours, qui étaient des discours préparés, qu'on avait montés ensemble* »[109] pour rassurer les journalistes et le public, ainsi que des mesures destinées à intervenir sur les problèmes mis en évidence par l'attention journalistique. Les services peuvent ainsi être contraints de consacrer beaucoup de temps aux problèmes soulevés par les journalistes, quand bien même ils ne correspondent pas à l'agenda propre de la prise en charge administrative d'un problème public.

La surcharge de travail générée dans les services par leur enrôlement dans le jeu de la redevabilité est aussi le fruit d'une multiplication des sollicitations auxquelles doivent répondre les agents. D'une part, ils doivent faire face à de nombreuses requêtes des journalistes, sans avoir guère d'autres choix que de leur donner une suite favorable : demandes d'interviews, d'explications sur des questions plus ou moins techniques[110]… Un directeur adjoint de la DGAL décrit bien en quoi l'attention journalistique sur une politique publique se manifeste par une « pression » très pratique sur les activités de l'administration qui en est chargée :

> On travaille (…) sous la pression médiatique, c'est-à-dire qu'*on est interpelé partout*. On en est même arrivé à un moment donné où on a vu qu'on allait devoir fermer notre porte parce que si on répondait aux gens, on ne faisait pas [ce qu'on devait faire pour gérer la crise]. Du coup, on ne serait pas prêts au moment voulu et alors du coup ils nous solliciteraient encore plus fort. Et la pression… Tous les journaux (…) d'une part tartinaient tous les jours, mais dans les semaines qui ont suivi, ils ont publié un dossier spécial sur la sécurité alimentaire. Et chacun y est allé

[107] H, chef serv., DGCCRF, commissaire.
[108] H, chef bur., DGCCRF, dir. départ. CCRF.
[109] H, chef bur., DGCCRF, dir. départ. CCRF.
[110] Le responsable du service de presse de la DGAL donne un ordre de grandeur de ces sollicitations : « En dehors des crises, il y a 1.400 demandes presse annuelles qui arrivent sur ce poste. (…) À vue de nez c'est de la 70% presse nationale. Après, j'ai 10% de presse quotidienne régionale. Et le reste 20% presse spécialisée. Enfin, je dis presse nationale, ça peut être la télévision ou la radio. » (H, chargé com, DGAL, contract.)

> de son truc. Et évidemment quand un journaliste se disait "je vais faire un dossier spécial", il débarquait à la DGAL, il interviewait à droite à gauche, etc. Et donc on était complètement phagocyté par ces journalistes. Et *on ne pouvait plus travailler*. Et donc il fallait à un moment donné arriver à repousser ça… (…) *Les médias n'arrêtaient pas d'interpeler la directrice générale.* Bon, la directrice générale n'en pouvait plus. *On sentait bien qu'on est quand même obligé de répondre un minimum*. Donc *on redispatchait sur les sous-directeurs*, etc. Mais redispatcher, c'était pas évident parce qu'il fallait que le chargé de com' assure la liaison ensuite pour que le discours soit quand même assez cohérent. Et *pendant que le sous-directeur technique répondait, il ne travaillait pas*. Donc on a eu ces problèmes. Les médias nous ont quand même à un moment donné mis en difficulté. *On n'était pas assez nombreux pour faire face à tout ça, aux besoins des médias et au travail proprement dit*.
>
> **(H, adj. dir., DGAL, AC).**
> **[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse].**

Cette asphyxie des services, pressés par les demandes, est l'une des conséquences, dans le champ bureaucratique, de la circulation circulaire de l'information dans le champ journalistique : si un sujet intéresse quelques journalistes dominants, les jeux de reprises sont tels qu'il intéresse un grand nombre de journalistes. Et tous sollicitent la même administration pour lui poser – peu ou prou – les mêmes questions. Le phénomène est renforcé par le fait que l'intérêt journalistique pour un problème – et donc pour le travail d'une administration – se double de celui d'autres agents qui la sollicitent également[111]. **D'autre part, la charge de travail des services est encore alourdie par les demandes politiques que ne manque pas de générer ce même processus de médiatisation.** La focalisation de l'attention journalistique sur une politique publique fonctionne largement comme une mise en cause des responsables politiques à qui elle est imputée. Ces derniers font alors systématiquement appel aux services administratifs compétents pour préparer leur stratégie dans le cadre du jeu politique orienté vers les médias. Les directions ministérielles concernées sont alors inondées de notes en provenance du cabinet les enjoignant à apporter les connaissances nécessaires à la production des éléments de langage pour répondre aux journalistes, voire à préparer des mesures nouvelles (ou à accélérer la préparation de mesures déjà en cours d'instruction) destinées à attester médiatiquement de la prise en charge du problème par les pouvoirs publics. Toutes ces activités nouvelles qui découlent de la médiatisation d'une politique publique sont souvent jugées comme inutiles – voire illégitimes – par les agents du champ bureaucratique puisqu'elles ne visent pas à prendre en charge substantiellement le problème public et même qu'elles les détournent du travail

[111] Un chef de bureau de la DGCCRF détaille ainsi l'origine de ces sollicitations exogènes : « ça peut être des journalistes mais pas seulement. Ça peut être des associations professionnelles, des consommateurs qui veulent être rassurés. Et puis il a toujours des gens inquiets. Des journalistes qui ne disent pas leur nom, qui se veulent indépendants et qui se présentent comme un consommateur. » (H, chef bur., DGCCRF, dir. départ. CCRF).

bureaucratique ordinaire qui permet de le faire (produire des expertises, préparer des textes, mettre en place des contrôles, etc.).

Un deuxième type de contrainte pesant sur la pratique des agents du champ bureaucratique est une perturbation plus ou moins profonde de la temporalité du travail administratif pour se rapprocher de celle du champ journalistique. Tout est fait dans l'organisation très procédurale du travail bureaucratique pour éviter l'urgence : la division du travail est instituée de façon si hiérarchisée que la fabrique d'une mesure est un processus long et lent, les règles légales (obligeant à consulter de multiples instances) et le poids des routines rendent difficile toute prise de décision rapide et unilatérale par un haut responsable administratif. Cette temporalité du champ bureaucratique n'est guère compatible avec la pratique du jeu de la redevabilité car elle ne permet pas de déployer des stratégies d'accès aux médias compatibles avec les nécessités journalistiques : le plus souvent, les journalistes ne disposent que de peu de temps pour réaliser un reportage et ne peuvent travailler que si les réponses qu'ils cherchent leurs sont apportées rapidement. **L'investissement dans le jeu de la redevabilité se manifeste ainsi par une forte incitation à accélérer le rythme du travail bureaucratique.** C'est le constat que dresse, par exemple, cet ancien directeur adjoint de la DGAL :

> **Qu'est-ce que ça change de travailler dans un contexte comme ça, médiatisé ?**
> Et bien, ça change pas mal de choses. D'abord *on travaille dans l'urgence* parce que l'opinion n'accepte pas qu'on lui explique qu'il faut six mois pour déployer un système administratif. Donc on travaille dans l'urgence. Donc *on casse toutes les habitudes, toutes les procédures*. On met tout à la poubelle et on invente en marchant.
> **(H, adj. dir., DGAL, AC).**
> **[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse].**

Dans la configuration de la redevabilité, les facteurs de la lenteur des services (routines, formes institutionnelles…) sont plus ou moins remis en cause pour favoriser la rapidité et la réactivité de l'administration, c'est-à-dire sa capacité à produire des informations ou des mesures selon le rythme – rapide – de la production journalistique des événements. De façon corolaire, **une autre manifestation de cette règle temporelle au sein du champ bureaucratique est l'exigence (inédite) de disponibilité pesant sur les fonctionnaires**, lorsqu'ils deviennent des sources d'information. Puisqu'il leur faut pouvoir répondre aux journalistes dans la demi-journée, voire dans l'heure, ils doivent être disponibles aux horaires du travail journalistique. Or cette obligation correspond mal à l'organisation du travail administratif, comme l'explique un chargé de communication du ministère de l'Agriculture à propos des services déconcentrés : « *c'est des services où la notion d'astreinte est très pfff… Les gens arrivent tôt et partent tôt, donc en décalage complet avec les horaires de la presse et des professionnels. Et vous appelez un directeur départemental qui est d'astreinte le week-end sur*

son téléphone portable, c'est dur pour l'avoir »[112]. L'investissement plus ou moins subi des agents bureaucratiques dans le jeu de la redevabilité conduit à rapprocher le rythme du travail administratif de celui des journalistes. D'une part, la capacité à pouvoir répondre quasi immédiatement aux journalistes est d'autant plus nécessaire que les informations sont un bien hautement périssable : il est inutile de réagir à une mise en cause, si c'est avec une semaine de retard. D'autre part, le « retard » d'une administration à répondre aux demandes des journalistes peut être interprété comme une faute. C'est l'analyse que fait Jean Charron des temporalités différentes des champs journalistique et administratif :

> *« Des frictions se produisent aussi à cause des différences de "tempo" entre les fonctionnaires, d'une part, et les attachés de presse et les journalistes, d'autre part. L'attaché de presse doit travailler rapidement pour répondre aux demandes pressantes de la presse, alors que l'administration fonctionne à un rythme différent et tient peu compte des heures de tombée* [i.e. de bouclage] *des journalistes. Comme les journalistes ont tendance à attribuer le silence des fonctionnaires aux pressions du cabinet, les retards des fonctionnaires sont perçus comme le résultat de manœuvres du cabinet pour empêcher ou retarder la diffusion de certaines informations. »*[113]

Un bon exemple de la suspicion suscitée par les « retards » de la communication administrative est donné par l'article du *Figaro* reproduit ci-dessous.

VACHE FOLLE. Après enquête, « *Le Figaro* » est en mesure de révéler une vingtaine des lieux retenus

Où vont être stockées les 600.000 tonnes d'excédents de farines carnées interdites ? Après enquête, nous sommes en mesure de révéler le nom d'une vingtaine de sites retenus (voir notre carte) dans les vingt et un départements globalement présentés, le 8 décembre à Paris, par la Mission interministérielle pour l'élimination des farines animales. Une liste obtenue par recoupement, *la communication sur le sujet s'avérant délicate*. La moitié des préfectures jointes par « *Le Figaro* » semblaient a priori *surprises par la question* ou *peu désireuses d'indiquer précisément les sites*, le plus souvent par *crainte des réactions de la population*, ou *parce que les maires des communes concernées n'avaient pas encore été mis au courant*.

Patrice Lanoy, Bérengère Mathieu de Heaulme, « Farine animale : la carte des sites de stockage », *Le Figaro*, 12 décembre 2000, p. 10

[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse]

Les catégories du journalisme d'investigation employées ici tendent à faire de la lenteur de la communication administrative une faute morale : elle ne serait due qu'à la dissimulation de raisons gênantes car illégitimes. Les explications avancées dans l'article lui-même, comme l'information des maires, laissent pourtant deviner une hiérarchie proprement bureaucratique des activités où l'accès aux médias n'est pas prioritaire. Dans la logique du travail administratif, il est en effet irrationnel d'annoncer une décision sans avoir averti dans les formes requises les responsables politiques concernés, ni sans avoir anticipé la

[112] H, chargé com, DGAL, contract.

[113] Jean Charron, *La production de l'actualité*, *op. cit.*, p. 69-70.

réception sociale de la mesure (qui peut avoir des conséquences sur sa mise en œuvre). Pour jouer le jeu de la redevabilité, les agents du champ bureaucratique doivent donc ajuster – partiellement – leurs activités aux règles temporelles du travail journalistique. Les administrations doivent être réactives par rapport au rythme « médiatique ». Leurs principaux responsables doivent par exemple concevoir leur rôle avec une grande disponibilité pour les sollicitations journalistiques. Cet ancien directeur général de la Santé dit bien la priorité accordée aux pratiques médiatiques dans ses activités :

> *[La chargée des relations presse] avait l'instruction qu'elle pouvait rentrer dans mon bureau, même si j'étais en réunion, pour que je lui donne une réponse*. Donc en quelques minutes, ils avaient une réponse. Alors évidemment, en cas d'urgence ou à 10h du soir, s'ils avaient quelque chose à me dire je voulais qu'ils puissent me joindre.
>
> **(H, dir., DGS, cab. Santé, univ.).**
> **[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse]**

La prise en compte du rythme de travail spécifiquement journalistique s'impose ainsi dans le champ administratif. Au-delà de la disponibilité plus grande des principaux responsables pour répondre aux demandes des journalistes, **elle se manifeste aussi dans l'accélération des processus de production des décisions administratives.** La réduction du temps de préparation de mesures se traduit par un contournement plus ou moins complet des procédures d'expertise, de consultation des représentants des filières, etc. Or, puisque ces dernières tendent le plus souvent à faire contrepoids aux attentes « spontanées » consacrées par le champ journalistique, cette accélération de la temporalité administrative tend généralement à favoriser des prises de décision plus proches des cadrages journalistiques. Ce phénomène est bien illustré par le récit qu'un chef de service de la DGS fait de l'élaboration de la réglementation sur la gélatine pharmaceutique. Il s'agit alors de définir quels types de gélatine peuvent servir à la fabrication de produits pharmaceutiques : le risque sanitaire (c'est-à-dire la présence de matériaux à risques spécifiés) varie selon les procédés de fabrication et l'origine géographique des pays[114]. Mais la prise en compte de la complexité technique[115] de ce dossier est réduite par l'urgence qui prévaut dans ce contexte de « crise » :

> Donc on s'est dit "on ne prend pas de risque, il faut supprimer tel type d'origine, de provenance". Donc on ne prend que les os qui viennent de tel ou tel type de pays. (…) C'est vrai que *cela aurait mérité de faire une véritable évaluation de risque*, mais là, *les décisions, il fallait les prendre rapidement et on n'avait pas le temps de demander à une équipe de faire une*

[114] La diversité des législations en Europe rend difficile d'identifier les os, les vertèbres ou des morceaux de crâne rentrant dans la fabrication de ces farines.

[115] L'enquêté prend le cas des gélatines comme exemple des « questions extraordinairement complexes » qu'il a été amené à traiter.

évaluation pointue du risque pour savoir ce qu'on risquait réellement si on avait un chargement de tant correspondant à un lot de gélatine qui aurait renfermé tel pourcentage de matériaux contaminés, de telle façon, etc. C'est-à-dire avoir un scénario de contamination, et puis ensuite, en fonction des étapes qui permettent un abattement du risque, enfin un abattement de la contamination, faire une véritable évaluation de risques. Bon. En réalité, *ceci a été conduit un peu à la hache*, en écartant un certain nombre d'origines, permettant d'écarter sûrement des produits qui avaient été en contact avec le système nerveux et éventuellement en renforçant, au moins pour la maison qui fabrique la gélatine en France, le procédé de fabrication et en menant des études complémentaires. C'est comme ça que cela s'est fait en tout cas.

(H, ss-dir., DGS, MISP).
[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse].

La nécessité d'annoncer rapidement une décision, sans doute sous l'injonction du cabinet ministériel, a empêché de lancer les expertises nécessaires pour établir des seuils, des critères. Elle n'a pas permis d'investiguer non plus auprès des filières pour établir une connaissance suffisamment fine des procédés de fabrication[116]. La solution qui s'impose dans ces conditions est celle, radicale, d'une interdiction complète de certains produits selon leur origine[117]. L'ajustement à la temporalité médiatique a ainsi fonctionné comme une condition de possibilité de l'adoption d'une réglementation plutôt maximaliste.

Dans l'ordre des règles pratiques, l'emprise du journalisme sur le champ bureaucratique se manifeste principalement par l'imposition de travail supplémentaire périphérique à la politique publique elle-même et par une accélération de la temporalité du travail administratif. Ces deux phénomènes sont moins un effet du fonctionnement du seul champ journalistique qu'une règle générée et imposée par la configuration d'agents du jeu de la redevabilité. Ils doivent en effet sans doute autant aux injonctions des communicateurs (sur le mode du conseil pour réussir dans ses stratégies d'accès aux médias)

---

[116] L'enquêté souligne que « pour vraiment rentrer dans le détail [des procédés de fabrication, il aurait fallu travailler] avec les fabricants », ce que ne permettait guère le temps court de préparation de cette mesure.

[117] Si cette accélération des processus décisionnels est généralement bien reçue dans le champ journalistique (en vertu des attentes concernant la réactivité de l'administration), elle peut être critiquée par d'autres acteurs, notamment ceux intéressés à une prise en charge plus autonome du problème. Par exemple, après l'abattage d'un troupeau dont un animal malade avait été détecté à l'abattoir, « la FNSEA dénonce « *la précipitation de fonctionnaires imprudents et inconscients... qui ont outrepassé leur rôle* » et estime que « dans l'adversité les agriculteurs n'ont même pas pu compter sur le soutien de leur ministre de tutelle, qui ne les a pas défendus ». » (« La FNSEA critique le ministre de l'agriculture », *Le Monde*, 19 février 2000, p. 28). Cette prise de position est une manière de rappeler une certaine norme de la pratique administrative (en l'occurrence, la proportionnalité des mesures prises au cas traité). En effet, la diligence des services de l'État (DSV, procureur de la République, ministère de l'Agriculture…) à abattre le troupeau et surtout à communiquer pour souligner la gravité de la faute du vétérinaire a été contredite une semaine plus tard par les examens pratiqués *post-mortem* sur l'animal suspect : malgré les apparences, celui-ci n'était pas atteint de l'ESB. Jean-Yves Nau, « La gendarmerie enquête sur la découverte d'un cas suspect dans un abattoir du Morbihan », *Le Monde*, 15 février 2000, p. 8

et des responsables politiques (sur le mode de la requête nécessitée par la logique du jeu politique) qu'au seul ajustement direct des agents du champ bureaucratique aux règles du champ journalistique. Ce rallongement des chaînes causales explique en partie le décalage entre les représentations de ces agents et la réalité de leurs pratiques : même si, de fait, les administrations sont, en tant que sources d'information, des « coproducteurs » de la couverture journalistique des « crises » de santé publique, et donc en partie des agents de la modification de la conjoncture, **il reste que ces « crises » et les propriétés qui leur sont communément associées (surcharge de travail, urgence, etc.) sont perçues comme un phénomène exogène, subi et surprenant.**

B. *La fluidification des transactions au sein du champ bureaucratique*

La pérennisation de cette prise en compte de ces règles du jeu de la redevabilité prend principalement la forme d'une « fluidification » des transactions qui se déroulent au sein du champ administratif. On peut en effet, par analogie avec les analyses de Michel Dobry, observer dans le seul champ bureaucratique une partie des dynamiques à l'œuvre à l'échelle de l'ensemble du système social dans les conjonctures critiques[118]. Plus précisément, parmi les « *composantes élémentaires de la fluidité politique* »[119], **c'est le processus de *désobjectivation des interactions bureaucratiques*[120] qui semble le mieux décrire l'emprise du journalisme sur le très institué champ administratif**. Dans cet espace social, l'objectivation des transactions bureaucratiques est en grande partie le produit de leur institutionnalisation (dans le droit, les hiérarchies, les procédures…). La relative désobjectivation qui caractérise l'état du champ administratif lorsqu'il est investi dans le jeu de la redevabilité correspond à la mise en cause de trois propriétés des transactions bureaucratiques : leur *extériorité*, c'est-à-dire leur statut de « *réalité* externe *et* contraignante *par rapport à leurs membres* »[121], leur *impersonnalité* et leur perception sur le mode de « ce qui va de soi », du *taken for granted* des « *représentations objectivées* »[122]. En d'autres termes, la fluidification des transactions au sein du champ bureaucratique se traduit par la remise en cause tendancielle de l'institutionnalisation de la division du travail administratif dans une structure hiérarchique, fondée – pour reprendre les catégories de l'analyse wébérienne – sur la légalité des injonctions (condition de leur impersonnalité et de leur objectivité), sur l'abstraction des

---

[118] Michel Dobry, *Sociologie des crises politiques*, *op. cit.*, p. Voir en partie le chapitre IV : « Les conjonctures fluides ».
[119] Les composantes élémentaires de la fluidité politique sont la désectorisation conjoncturelle de l'espace social (c'est-à-dire, à la fois, la réduction de l'autonomie des secteurs, le désenclavement des espaces de confrontation et l'évasion des calculs des agents), l'incertitude structurelle et les processus de désobjectivation.
[120] Michel Dobry, *Sociologie des crises politiques*, *op. cit.*, p. 154-158.
[121] *Ibid.*, p. 104.
[122] *Ibid.*, p. 105.

règles (condition de leur universalité), sur la compétence des membres chargés de l'exécution des règles… Si, comme le note Michel Dobry, « les phénomènes auxquels correspond cette propriété des conjectures fluides », c'est-à-dire les « déperditions d'objectivation », sont « *facilement* observables, *soit dans leurs effets, soit même tout à fait directement* »[123], dans ce qui est souvent perçu comme des « moments de folie *ou d'"effervescence créatrice"* », on peut se faire une idée des propriétés des transactions bureaucratiques sous l'emprise du journalisme en observant le fonctionnement des administrations dans les conjonctures de « crises », c'est-à-dire lorsque leurs activités sont soumises à l'attention, mais aussi au « jugement », du champ journalistique. **Dans ces circonstances, les interactions s'écartent un peu des règles et des routines instituées (pour en alléger les contraintes) ; elles apparaissent plus « improvisées », « bricolées » selon les nécessités et les urgences de la situation…** Elles ne sont pourtant pas complètement spontanées. Elles semblent au contraire obéir à des règles sociales (tendancielles), quand bien même celles-ci n'auraient pas le degré d'objectivité du mode de fonctionnement autonome du champ bureaucratique.

La première de ces règles est *la simplification des formes institutionnelles* structurant les transactions au sein du champ bureaucratique. En effet, pour affronter les deux contraintes de surcharge de travail et d'accélération de la temporalité que l'investissement dans le jeu de la redevabilité fait peser sur les pratiques administratives, les interactions doivent permettre à l'administration d'agir avec une plus grande réactivité. Il s'agit ainsi d'échapper à ce qui fait obstacle à la vitesse d'exécution. Les structures institutionnelles sont ainsi allégées pour être moins contraignantes et donc pour laisser plus de marge de jeu aux agents. Les transactions administratives suivent un cadre plus informel. Par exemple, les lignes hiérarchiques sont raccourcies, ou les procédures longues (consultation, expertise…) qui complexifient les circuits décisionnels sont contournées ou réduites à une réalisation purement formelle. En dehors d'un accroissement de la réactivité de l'administration, cela a pour conséquence d'affaiblir les ressorts de l'autonomie des pratiques et des produits de l'action publique. Les formes institutionnelles des interactions administratives tendent en fait à être plus « transversales ». La division du travail substitue à la verticalité du principe hiérarchique l'horizontalité de la logique du partenariat entre agents complémentaires pour la prise en charge d'un même problème. En rupture avec la traditionnelle organisation du travail bureaucratique fondée sur une logique de spécialisation, c'est-à-dire sur l'institutionnalisation hiérarchisée des compétences de chaque agent ou service, cette transversalité est une adaptation aux règles du jeu de la redevabilité : elle doit permettre de pouvoir répondre immédiatement à toutes les questions sur un problème d'action publique

[123] *Ibid.*, p. 155.

médiatisé, même si elles relèvent de plusieurs savoirs spécialisés institués dans différents secteurs administratifs. En d'autres termes, l'organisation du travail administratif tend à moins être fondée sur la distribution des registres de compétences génériques correspondants aux spécificités d'un secteur et davantage sur des rapprochements ponctuels autour de problèmes particuliers. L'objectif de ce « décloisonnement » des structures administratives est de produire des décisions moins lentement.

La deuxième des règles sociales (tendancielles) qui caractérisent les interactions bureaucratiques dans cet état conjoncturel du champ administratif est *la plus grande prégnance des logiques d'action propres aux agents dominants*, qui sont aussi les plus généralistes. Ces agents, qui sont les plus directement intéressés au jeu de la redevabilité, voient leur capacité d'action renforcée par la simplification des structures institutionnelles qui tendaient au contraire à préserver le domaine de compétence des agents les plus spécialisés. L'affaiblissement des règles formelles tend à renforcer l'enrôlement des agents administratifs dans la prise en charge des intérêts des agents dominants. La modalité la plus visible de cette transformation est la « *politisation fonctionnelle* »[124] des administrations qui s'oppose au principe d'impersonnalité de leur fonctionnement. Les hauts responsables administratifs, et derrière eux les agents, sont pris dans une dépendance pratique à leurs responsables politiques[125] : la réussite des fonctionnaires est plus ou moins liée à celle des responsables politiques. Elle l'est d'autant plus que l'affaiblissement des structures et institutions autonomes du champ bureaucratique donne des ressources aux responsables politiques pour contrôler l'action de leurs services. Les agents administratifs, notamment ceux qui sont dans les positions les plus proches du champ politique, sont incités à en anticiper les contraintes d'action et donc à faire entrer des considérations proprement politiques dans l'agir bureaucratique. « *Ce devoir d'engagement et de réussite a bien sûr des implications sur les pratiques de travail des hauts fonctionnaires, qui se doivent d'intégrer pleinement la dimension politique.* »[126] La perception spontanée des transactions administratives laisse ainsi une plus grande place aux intérêts et raisonnements politiques (et notamment aux politiques orientées vers les médias), au détriment des façons de penser proprement bureaucratiques.

La troisième règle définissant la conjoncture administrative sous l'emprise journalistique est *la plus grande force sociale des catégories de pensée hétéronomes*. Dans ce contexte où les interactions obéissent à des règles plus informelles et des logiques plus généralistes, les modes de raisonnement les plus spécifiques, liés aux propriétés du secteur

---

[124] Renate Mayntz et Hans-Ulrich Derlien, « Party Patronage and Politicization of the West German Administrative Elite. 1970-1987. Towards Hybridization ? », *Governance*, 2, p. 402.
[125] Jean-Michel Eymeri, « Frontière ou marches ? », *op. cit.*, p. 72.
[126] *Ibid.*, p. 72-73.

d'action publique ou du champ administratif, s'imposent avec moins d'évidence. Ils sont fortement concurrencés par des schèmes de pensée et de jugement plus génériques censés fonctionner dans tous les secteurs d'action publique ou dans tous les champs sociaux. Vincent Dubois a bien montré, dans un tout autre contexte bureaucratique, avec la métaphore des « deux corps du guichetier » inspirée par Kantorowicz, à quoi tient l'investissement variable de dispositions et de préférences individuelles des processus administratifs institutionnalisés. Si les cadres institutionnels de l'interaction entre le guichetier et le visiteur (les caractéristiques organisationnelles du poste bureaucratique, la définition juridique de ses pratiques, etc.) tendent à dépersonnaliser les pratiques administratives (« *ce ne sont pas [les fonctionnaires] qui parlent, mais l'institution qui formule prescription, explications et justifications aux usagers par leur intermédiaire* »[127]), ils laissent toujours une marge de jeu qui permet un engagement personnel des individus dans leur rôle de fonctionnaire, par l'effet incontrôlé de leurs dispositions. L'institution, en ce qu'elle définit de façon plus ou moins contraignante les pratiques administratives possibles, fonctionne donc comme une condition de l'investissement (ou non) de dispositions personnelles dans les prises de position bureaucratiques. Dans des conjonctures où les interactions administratives tendent à se fluidifier, les dispositions individuelles des agents peuvent plus facilement s'actualiser dans leurs pratiques. Les savoirs spécialisés et les catégories de pensée autonomes, institués dans des organigrammes, des instruments d'action publique, etc., perdent de leur évidence logique au profit de représentations moins instituées dans le champ bureaucratique mais dotés de la force de la *doxa* dans d'autres espaces sociaux, notamment dans le champ journalistique.

L'état des relations au sein du champ bureaucratique qui correspond à l'investissement dans le jeu de la redevabilité se caractérise par une simplification des formes institutionnelles de ces transactions, par la plus grande prégnance des logiques d'action propres aux agents dominants et la plus grande force sociale des catégories hétéronomes. **Les formes que prennent ainsi les transactions bureaucratiques ne manquent pas de faire penser aux quelques schèmes organisationnels promus par le *new public management*.** Il y a en effet un air de parenté entre cette désobjectivation des relations administratives sous l'emprise du journalisme et les propriétés organisationnelles du modèle de l'« État-stratège », tel que le décrit Philippe Bezes :

> « *La séparation nette entre les fonctions de stratégie, de pilotage et de contrôle et les fonctions opérationnelles de mise en œuvre et d'exécution ; la fragmentation des grandes bureaucraties*

[127] Vincent Dubois, *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Paris : Économica (Études politiques), 1999, p. 82.

verticales en unités administratives autonomes (éventuellement sous formes d'agences) autour de grandes "politiques publiques" ; la transformation de la structure hiérarchique de l'administration en renforçant les responsabilités et l'autonomie des gestionnaires en charge de la mise en œuvre de l'action de l'État, désormais engagés à la réalisation d'objectifs et de résultats dans le cadre de "contrats".[128]

Le management public comme le jeu de la redevabilité produisent une simplification de la structure hiérarchique, un renforcement du rôle des « décideurs » (*i.e.* les agents dominants du processus décisionnel) et de leurs logiques d'action, et un recul des représentations des problèmes publics selon les schèmes (institués) spécifiques à un secteur administratif au profit d'une construction institutionnelle et intellectuelle autour de problèmes publics singuliers appelant des savoirs divers. En ce sens, la pérennisation des modifications de l'état du champ administratif sous l'emprise du journalisme peut s'analyser comme l'un des ressorts des transformations managériales de l'État. Comme le note Philippe Bezes, « *le système administratif se transforme de bien d'autres manières qu'à travers [des] politiques constitutives "par le haut"* »[129]. L'ajustement des conditions de travail aux règles (perçues comme) exogènes liées à la médiatisation et aux formes qu'elle donne aux « crises » en est une.

Plus exactement, **cet état des relations au sein du champ bureaucratique est à la fois une conséquence et une condition de l'intégration de schèmes hétéronomes (médiatiques) dans la décision ainsi produite.** En effet, si la mise en place, plus ou moins spontanée (ou, à l'inverse, plus ou moins institutionnalisée) de ce mode de relations au sein du champ administratif est un ajustement de fait aux problèmes pratiques posés par les processus de médiatisation (surcharge de travail, multiplications de sollicitations, attentes de réactivité, etc.), cette désobjectivation favorise en retour les effets de censure et de sanction externes en affaiblissant les mécanismes autonomes (expertise, concertation…) qui peuvent faire contrepoids aux attentes exogènes.

SECTION 3. LES VARIATIONS DE L'EMPRISE DU JOURNALISME SUR LE CHAMP BUREAUCRATIQUE

Le dernier temps de l'analyse de l'emprise du journalisme sur le champ administratif vise à prendre en compte la variabilité de l'investissement de ces agents dans le jeu de la redevabilité et donc de l'exposition à ses règles. On l'a dit, le mode de fonctionnement du champ administratif décrit jusqu'ici ne se réalise que de façon exceptionnelle. Tous les agents du champ administratif ne sont pas également contraints par la configuration de la

[128] Philippe Bezes, « Le modèle de "l'État-stratège" », *op. cit.*, p. 433.
[129] *Ibid.*, p. 432.

redevabilité, ni concernés par cette anticipation, dans la pratique bureaucratique, des règles de fonctionnement du champ journalistique. Les règles pratiques et symboliques du champ médiatique ne s'imposent pas mécaniquement et uniformément à tous les agents de cet espace social parce que ces derniers ne sont pas tous pris avec la même force et la même constance dans les interdépendances qui font le jeu de la redevabilité. Si l'on considère que plus un fonctionnaire fait un usage intense de l'accès aux médias et plus il doit faire avec les « contraintes médiatiques », il faut dégager les conditions sociales qui conduisent à cet usage des médias. Mettre en évidence plusieurs séries de conditions de possibilité de la prise en compte variable des règles générées par le fonctionnement du champ journalistique permet d'éviter l'erreur fonctionnaliste qui voit dans l'emprise du journalisme sur le champ administratif un ajustement mécanique de ce dernier (dans son ensemble) aux règles du champ journalistique.

La section commence par une présentation des conditions structurelles favorisant un fonctionnement du champ administratif selon les règles du jeu de la redevabilité, c'est-à-dire les transformations institutionnelles et sociales de ce champ qui incitent les agents à agir en fonction du champ journalistique, ainsi que la généralisation de la communication publique qui rend plus facile et plus fréquent l'usage de l'accès aux médias (§1.). Puis, au titre des conditions conjoncturelles, ce sont les variations chronologiques de l'attention journalistique sur une politique publique et sur l'administration qui la produit qui retiennent ici l'attention (§2). Enfin, les conditions individuelles de l'investissement dans le jeu de la redevabilité sont analysées, en fonction d'une part de la position occupée par les agents dans le champ administratif et, d'autre part, de leur trajectoire sociale (§3).

§1. Les conditions structurelles de l'investissement dans la configuration de la redevabilité

Les conditions structurelles, c'est-à-dire celles propres à l'ensemble du champ administratif, de l'entrée de ses agents dans la configuration de la redevabilité renvoient à deux phénomènes corolaires : d'une part, le rétrécissement des moyens d'action spécifiques des administrations qui rend nécessaire le recours à des politiques publiques « emblématiques » (A.) et d'autre part, le développement de la communication publique, c'est-à-dire la disponibilité croissante d'instruments et de savoir-faire permettant de jouer le jeu de la redevabilité (B.).

A. La démonétisation des moyens d'action autonomes

L'usage croissant de l'accès aux médias dans la pratique administrative s'explique en partie par la limitation relative de l'usage des instruments d'action publique les plus spécifiques au champ bureaucratique, c'est-à-dire, pour reprendre les catégorisations de

Pierre Lascoumes, les instruments législatifs et réglementaires, ainsi que les instruments économiques et fiscaux[130]. L'usage croissant d'instruments moins instituants (*i.e.* les instruments conventionnels et incitatifs ou les instruments informatifs et communicationnels) est en partie lié aux contraintes pesant sur l'usage des instruments de l'État interventionniste, ou, pour reprendre les termes de Bruno Jobert, au mouvement de « *dessaisissement volontaire* » des « *dispositifs institutionnels de conduite des politiques publiques* »[131]. Cette évolution tendancielle de l'instrumentation de l'action publique est en partie liée, dans les années 1990, à des transformations socio-économiques extérieures au champ bureaucratique mais pesant sur l'organisation administrative : le « *renforcement d'acteurs "extérieurs" à l'État administratif (collectivités locales, acteurs européens, marchés financiers) dotés de ressources coercitives et normatives* » et « *l'objectivation d'éléments de crise (organisationnelle, financière, démographique, etc.)* »[132]. Ces mutations tendent à réduire les marges de manœuvre des agents du champ administratif, ce qui contribue à redéfinir (très progressivement) les pratiques bureaucratiques. Ainsi, les agents dominants du champ administratif tendent de plus en plus à agir en fonction d'un rôle de « décideurs », c'est-à-dire un rôle de producteur de décisions d'autant plus stratégique qu'elles sont décisives pour la légitimation de ces agents. Philippe Bezes observe que :

> « *Les recompositions [managériales] redéfinissent [les] rôles [des membres de la haute fonction publique française] et les recentrent sur les fonctions de conception, de pilotage et de contrôle. En plaidant pour le renforcement de l'État central et sa recomposition autour des fonctions stratégiques de direction et de prévision, ils s'efforcent de reconstruire un "centre étatique" qui leur confère des rôles valorisants, à un moment où ils sont durablement confrontés à une remise en cause de leur pouvoir de "policy-makers" à cause de la territorialisation et de l'européanisation des interventions publiques et à une crise de leurs perspectives de carrière dite crise de "l'encadrement supérieur de l'État".* »[133]

Ces contraintes externes rendent plus difficile l'usage des instruments législatifs et économiques, et favorisent l'usage d'instruments incitatifs et communicationnels. Les enjeux pratiques de la mise en œuvre, qui occupent une place plus importante (et notamment plus instituée) dans la manipulation des instruments législatifs et économiques, deviennent de plus en plus problématiques avec les mutations structurelles qui pèsent sur le champ

---

[130] Voir par exemple Pierre Lascoumes, « Gouverner par les instruments. Ou comment s'instrumente l'action publique », *in* Jacques Lagroye (dir.), *La politisation*, Paris : Belin (Socio-histoires), 2003, p. 398.

[131] Bruno Jobert, « Le mythe de la gouvernance dépolitisée », *in* Pierre Favre, Jack Hayward et Yves Schemeil, *Être gouverné. Études en l'honneur de Jean Leca*, Paris : Presses de Science po, 2003, p. 278.

[132] Philippe Bezes, « Le tournant néomanagérial de l'administration française », *op. cit.*, p. 217.

[133] Philippe Bezes, « Concurrences ministérielles et différenciation : la fabrique de la "réforme de l'État" en France dans les années 1990 », *in* Françoise Dreyfus et Jean-Michel Eymeri (dir.), *Science politique de l'administration*, *op. cit.*, p. 250.

administratif. **Accordant une plus grande place aux enjeux de réception de la décision** (par des groupes sociaux qui y sont intéressés ou par le grand public, qu'il soit représenté par des sondages ou par le champ journalistique), **les instruments incitatifs et communicationnels permettent d'agir légitimement malgré les difficultés de mise en œuvre.**

Alexandre Siné a, par exemple, bien analysé comment la contrainte budgétaire pesant sur l'action de l'État favorise le déplacement de l'action publique vers le jeu de la redevabilité (mais aussi, pour les agents du champ politique, vers le jeu politique orienté vers les médias). La « *grande pétrification* »[134] des dépenses publiques, c'est-à-dire l'incrémentalisme « *d'un budget surcontraint par la rigidité structurelle de ses dépenses* »[135], donne peu de marge de manœuvre pour impulser des politiques publiques nouvelles. Alexandre Siné observe toutefois que, si 21 des 28 budgets ministériels n'ont connu entre 1998 et 1999 qu'une variation minime (entre -5% et +10%, en francs constants)[136], trois ministères ont vu leur budget diminuer de façon plus drastique (de -10% à -20%) tandis que quatre autres ont vu leurs crédits croître de plus de 10%[137]. Ces quelques budgets qui augmentent de façon très visible forment « *la vitrine de la politique du gouvernement, ses priorités budgétaires, ce à quoi le gouvernement accorde des moyens supplémentaires pour traiter un problème ou mener à bien un programme d'action* »[138]. Alexandre Siné les nomme « *budgets emblématiques* »[139] : peu coûteux, à l'échelle du budget général, ils financent des politiques publiques qui font le souvent plus l'objet d'une forte médiatisation. Les quelques instruments financiers sur lesquels ils reposent sont utilisés en étroite articulation avec des instruments communicationnels.

La gestion administrative de l'ESB contient plusieurs exemples de prises de décision emblématiques, c'est-à-dire ponctuelles mais onéreuses et surtout visibles, destinées à répondre aux attentes générées par le jeu de la redevabilité : l'interdiction des FVO ou la mise en place systématique de tests de dépistage de l'ESB chez les bovins conduits à l'abattoir. Cette dernière mesure a eu un coût important, à l'échelle du ministère de l'Agriculture, car sa mise en œuvre exigeait 300 nouveaux vétérinaires. Ce coût était

---

[134] Alexandre Siné, *L'ordre budgétaire. L'économie politique des dépenses de l'État*, Paris : Économica (Études politiques), 2006, p. 23-68.

[135] *Ibid.*, p. 67. Cette rigidité du budget de l'État tient à « l'accumulation des déficits publics et la hausse des prélèvements sur recettes pour l'Europe et les collectivités. Par ailleurs, la montée des dépenses obligatoires et incompressibles fait que la majeure partie des ressources de l'État (57% en 2004 contre 50% en 1990 et 45% en 1980) est aujourd'hui consacrée au service de la dette (14% du budget en 2004 contre 10% en 1990) et à la rémunération de la fonction publique (43% du budget en 2004 contre 40% en 1990). » (p. 10).

[136] Ces budgets représentent 86,7% du budget général.

[137] Alexandre Siné, *L'ordre budgétaire*, *op. cit.*, p. 144.

[138] *Ibid.*, p. 146.

[139] « On appelle budget emblématique, un budget qui connaît une augmentation très perceptible et non incrémentale de ses crédits initiaux, qui est saisi par des enjeux partisans, investi d'une valeur politique, qui est susceptible d'être utilisé politiquement, qui est emblématique d'une volonté et qui marque le traitement d'un problème à l'agenda. » *Ibid.*, p. 148

redoublé par la nécessité, propre au jeu de la redevabilité, de mettre en place la mesure à court terme[140]. Or, comme l'explique le directeur adjoint de la DGAL qui a géré les aspects budgétaires de cette mesure, la forte attention journalistique sur cette politique publique a permis que cet effort budgétaire ait été concédé sans difficulté par Matignon :

> C'était mon boulot, d'aller au cabinet, de m'occuper de ça. Et puis ensuite le cabinet a actionné Matignon. Donc il y a eu une interministérielle. Et c'est moi qui y suis allé. Alors le cabinet évidemment était là. Il y avait le cabinet technique à l'époque qui était là. C'était Nicolas Revel. Et donc, c'était moi qui l'accompagnais. C'est une illustration de ce que je vous disais tout à l'heure. La DG était au feu avec son adjointe sur le dossier et moi j'allais négocier à Matignon les 300 emplois. *Négocier d'ailleurs c'est une façon de parler parce qu'une fois qu'on a eu expliqué combien il en fallait etc., ils ont dit "bon, voilà le chèque, on vous le signe, fichez le camp !"*.
> **Vu le contexte de crise, c'était prioritaire…**
> Oui, oui. *Je crois qu'on aurait justifié 500, ils nous auraient donné 500*. Et alors c'est les paradoxes de l'administration : *quand vous négocier 10 emplois on vous fait une vie pas possible, même si c'est sur des sujets pourtant importants*. Mais s'ils ne sont pas sensibles, on vous dit "non vous repasserez". *Il suffit d'une bonne crise médiatique, vous demandez n'importe quoi et on ne discute pas quoi*. Bon, de toute manière on aurait demandé plus ça n'aurait pas été sérieux. En plus on n'aurait pas pu les accueillir dans les institutions de formation. Mais bon, je pense que si on demandait 500 on en avait 500.
> **(H, adj. dir., DGAL, AC).**
> **[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse].**

Constitués comme l'une des mesures emblématiques de la gestion administrative de la « vache folle », les tests de dépistage systématique apportent une réponse substantielle au problème : ils ne sont pas purement symboliques puisqu'ils permettent effectivement de détecter des animaux malades. Mais ils ne répondent qu'à une petite partie des problèmes posés par l'ESB. Et, comme le souligne le directeur adjoint de la DGAL, la prise en charge systématique de tous les aspects du problème serait beaucoup plus onéreuse :

> On était arrivé dans cette situation où on était assailli de demandes, d'attentes, de besoin. Tout le monde nous sollicitait. Et on voit bien que *si on devait répondre à toutes les demandes, on aurait dû multiplier par 10 les effectifs et les moyens financiers*. On était conscient que ce n'était pas

[140] L'adjoint au DGAL en poste à cette date explique : « Si vous mettez 300 emplois tout de suite et qu'en même temps vous décidez qu'il faut agir immédiatement, vous vous retrouvez au 1er janvier 2001 [avec] vos 300 emplois qui vont êtes pourvus dans l'année mais qu'il faut payer (les gens vont se retrouver en école et [il faut] les payer). Et en même temps vous avez des vacataires qui commencent à bosser. Vous avez doublé le coût. Ça a duré deux ans cette affaire parce que la formation a duré deux ans. Donc pendant deux ans on a payé les gens en école, payé des gens sur place – double emploi – et ensuite les gens qui sont sortis, on était quasiment en train de sortir de crise quand ils sont arrivés. C'était quasiment trop tard. Et du coup on était toisés par les suppressions d'emploi qui ont suivi derrière. C'est complètement fou ! (…) Et puis derrière, on est entré dans la [période] post-ESB : rigueur budgétaire, suppression d'emplois… Et on lui a dit "il faut réduire la voilure". Voilà comment on gaspille l'argent. C'est ça qui coûte. » (H, adj. dir., DGAL, AC). [Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse].

> quelque chose d'imaginable. Et donc on se dit qu'*on est en train de rentrer dans une nouvelle ère administrative où l'administration doit se fixer des priorités*.
>
> **(H, adj. dir., DGAL, AC).**
> **[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse]**

Focaliser l'attention journalistique et les moyens financiers sur cette mesure permet d'afficher le volontarisme des services de l'État et donc de les légitimer. Les contraintes budgétaires de l'État conduisent ainsi les administrations à travailler selon des logiques d'affichage. **Face à la difficulté financière de développer une prise en charge structurelle des problèmes, les moyens sont concentrés sur quelques mesures susceptibles d'obtenir une réception favorable dans le champ journalistique et de signifier, par un effet de synecdoque (fondé en partie sur une méconnaissance journalistique des modalités du travail bureaucratique), la prise en charge résolue du problème de la « vache folle », dans ses aspects les plus saillants, par l'État.** Comme le souligne Alexandre Siné, « *choisir un nombre limité de priorités c'est produire de la lisibilité dans l'action publique à faible coût avec une marge de manœuvre budgétaire réduite* »[141]. Cette façon d'agir bureaucratique répond ainsi aux attentes que le champ journalistique fait peser sur le champ administratif ; elle exige, en plus des quelques mesures elles-mêmes, la mise en œuvre de stratégies d'accès aux médias destinées à favoriser leur réception journalistique.

B. *L'extension et la transformation de la communication publique*

La prégnance structurelle croissante des règles du jeu de la redevabilité sur le champ administratif s'explique aussi par la généralisation de la communication publique, et par la place croissante que tiennent, au sein de cette spécialité, les enjeux et les pratiques liés à la médiatisation. Pour rendre compte de cette évolution, on ne pourra ici que donner quelques repères cursifs, à partir de divers travaux scientifiques consacrés à tel ou tel de ses aspects, d'une histoire de la communication publique en France[142].

---

[141] Alexandre Siné, *L'ordre budgétaire*, *op. cit.*, p. 150

[142] Une histoire générale de la communication publique en France reste encore à écrire. Elle devrait notamment se démarquer du téléologisme de l'histoire « officielle » de la communication publique, que l'on trouve sous la plume des professionnels. Dominique Mégard décrit par exemple cette évolution comme un progrès de la communication publique vers la simplicité et la proximité, les efforts d'authenticité et de sincérité la distinguant toujours davantage du modèle de la propagande. Les années 1970, sont pensées comme le « temps des précurseurs », les années 1980, le « temps de la pub », les années 1990, le « temps de la gestion » et les années 2000, celui de la « proximité » et des « nouveaux territoires ». Il y a une part de vérité dans cette vision de l'histoire de la communication : les façons de faire actuelles sont sans doute moins tapageuses que celles de la publicité triomphante et du marketing politique grossier des années 1980. Mais, si les pratiques évoluent pour corriger les défauts précédents (du moins, ceux qui ont été publiquement stigmatisés), la description des progrès « démocratiques » de la communication (au sens de prise de distance avec les logiques de la propagande politique) est discutable tant l'horizon fondamental de ces pratiques – diffuser largement (ou vers le public choisi)

S'il y a toujours quelque chose d'illusoire dans la quête des origines, on peut situer, avec Didier Georgakakis, l'invention de la communication publique en France à la fin de la IIIe République[143]. **Elle est alors très éloignée de la mise à disposition des agents administratifs de moyens d'action sur les médias.** Elle se caractérise en effet par l'échec des publicitaires à imposer leurs techniques (slogans, affiches…) et à rationnaliser les techniques de propagande qui étaient utilisées, de façon disséminée et discrète, dans des institutions politiques et bureaucratiques pour fabriquer des symboles et intervenir sur l'opinion : surveillance des groupes politiques, réalisation des affiches, revues de presse, financement de journaux, campagnes d'affichage puis intervention à la radio[144]. La configuration politique et administrative ne leur est pas encore acquise. Le contexte idéologique est très défavorable à l'usage de ces techniques : après la Première guerre mondiale, les dénonciations du « bourrage de crâne » et des pratiques de la propagande mobilisatrice sont vives. Les pratiques les plus explicites et les plus rationalisées de la manipulation des symboles par l'État apparaissent d'autant plus illégitimes qu'elles sont associées à la propagande des régimes totalitaires qui se mettent en place dans les années 1930. Par distinction avec ce modèle propagandiste, les débuts de la communication publique en France se traduisent par la mise en place d'une définition très particulière de celle-ci, fondée sur la conversion de valeurs[145] et de pratiques[146] du champ intellectuel. Cette « propagande démocratique » est développée par le Commissariat général à l'Information, créé en juillet 1939, et placé sous la direction de Jean Giraudoux. Elle s'apparente à un art pratique (reposant plutôt sur le talent, le don artistique ou scientifique des locuteurs) plutôt qu'à une expertise (reposant sur une rationalisation des publics à viser et des moyens à employer pour faire passer les messages avec efficacité). Mais l'institutionnalisation de cette définition de la communication publique est un échec : dans le contexte politique ouvert avec la seconde Guerre Mondiale, et la propagande des régimes totalitaires, ces pratiques sont vite disqualifiées.

---

un message maîtrisé afin de servir ses intérêts – demeure inchangé. Voir Dominique Mégard et Bernard Deljarrie, *La communication des collectivités locales*, Paris : LGDJ, 2003, 120 p.

[143] Didier Georgakakis, *La République contre la propagande. Aux origines perdues de la communication d'État en France (1917-1940)*, Paris : Économica (Études politiques), 2004, 290 p.

[144] « Les publicitaires sont au départ – il faut le souligner – peu associés à la propagande d'État, sauf en tant que prestataires. C'est plus tard, et en particulier sous la IVe République puis au début de la Vème République, qu'ils nouent des relations continues dans le cadre des campagnes électorales et étatiques. Dans les années 1920, la publicité ne possède pas, par ailleurs, tous les attributs qui la définiront dans les années 1960 (concentration économique, division des tâches, utilisation des techniques d'études des marchés, etc.). Si la spécialité est en formation, notamment dans les écoles de publicité, elle est encore surtout le fait d'indépendants, de courtiers, voire d'artistes qui trouvent là un moyen "créatif" de subsistance. » *Ibid.*, p. 61-62.

[145] Le souci de la vérité (plutôt que le mensonge de la propagande), l'appel à l'intelligence et à la finesse (plutôt qu'à l'instinct et au sentiment, au simplisme), la valorisation de l'écrit (plutôt que de l'art oratoire), la cohérence de la démocratie et de ses principes (plutôt que la versatilité des thèmes). *Ibid.*, p. 181.

[146] Par exemple, l'édition de tracts, de brochures, de livres, d'articles, l'organisation de conférences à l'étranger…

Ce n'est que dans l'Après-guerre que les agents administratifs se tournent très progressivement vers les outils de la communication. La IVe République se caractérise par la montée en puissance des valeurs d'organisation et de rationalité, dans l'économie comme au sein de l'État[147], si bien que les tâtonnements des débuts de la communication (notamment la position des artistes et des intellectuels dans l'administration) sont condamnés. La séparation du rôle d'intellectuel avec l'État, en vertu du modèle de l'intellectuel sartrien, laisse aux fonctionnaires modernisateurs le champ libre pour investir les questions de propagande. Toutefois, la IVème République fait peu usage de la communication. C'est avec la Vème République qu'apparaît une définition « moderne » de la communication publique[148]. À partir des années 1960, se mettent en place des administrations de l'information d'État qui puisent leurs références et leurs modèles à l'étranger, notamment aux États-Unis et en Grande-Bretagne. Un Service de liaison et d'information interministérielle est créé en janvier 1964, auquel succède, en 1968, un Comité interministériel de l'Information et, en 1974, une Délégation générale à l'Information. En 1976, la DGI est remplacée par le Service d'Information et de diffusion du Premier ministre (SID), qui acquiert notamment le monopole d'agrément de toutes les campagnes publicitaires des différents ministères et de l'évaluation de l'action gouvernementale (au moyen de sondages, d'études d'opinion et d'image)[149]. Parallèlement, la communication se développe aussi dans les administrations locales ; dans les années 1970, par exemple, de véritables services de communication prennent forme dans les collectivités territoriales, des journalistes y sont intégrés, les bulletins municipaux – qui sont alors le principal moyen de la communication institutionnelle – commencent à devenir de véritables magazines[150].

C'est dans les années 1980 que la communication publique se professionnalise, se banalise et se généralise dans le champ administratif. Le contexte devient favorable à cette évolution. La communication publicitaire[151] s'est très largement développée et la croyance dans l'utilité du recours aux communicateurs s'est étendue. Le secteur de la communication

---

[147] Delphine Dulong, *Moderniser la politique. Aux origines de la Ve République*, Paris : L'Harmattan (Logiques politiques), 291 p.

[148] La distinction entre communication publique et communication politique est, à l'époque, moins nette que maintenant, notamment parce qu'elle n'est pas encore codifiée par des règles.

[149] Sur les évolutions de cette période, voir Caroline Ollivier-Yaniv, *L'État communicant*, Paris : PUF, 2000, 323 p.

[150] Christian Le Bart, « Les bulletins municipaux : une contribution ambiguë à la démocratie locale », *Hermès*, n° 26-27, 2000, p. 175-184.

[151] Ce type de communication est fondé sur les objectifs et les outils de la publicité, c'est-à-dire principalement les outils de connaissance « rationnelle » de l'opinion (marketing, études d'image…) et les outils de diffusion (affichage publicitaire, publicité audiovisuelle, campagnes de presse, etc.), ainsi qu'une écriture spécifique (logo, images, slogan…).

publique s'est progressivement institutionnalisé[152] : une association professionnelle (« Communication publique ») a été créée en 1989[153], des chartes codifient les pratiques[154], des rapports, guides pratiques, numéros de revue[155], colloques, ouvrages scientifiques lui sont consacrés, des cursus universitaires lui sont dédiés, etc. Il s'industrialise aussi, pour investir un marché en voie de structuration : des agences spécialisées apparaissent, des entreprises de communication se réorganisent pour gagner des budgets de communication publique ; un salon professionnel de ces agences (« Capcom ») est créé en 1988, où elles peuvent démarcher les collectivités, présenter leurs services, échanger entre professionnels (réunions thématiques, formations, lettre…), etc. À la fin des années 1980 et au début des années 1990, des services de communication sont créés dans les ministères[156]. Le cas du SICOM au ministère des Affaires sociales et de la Santé, dont la création en août 1990 a été analysée par Sandrine Lévêque[157], est exemplaire de ces changements au sein des administrations ministérielles. Cette nouvelle direction du ministère s'inscrit en fait dans la continuité de pratiques existantes. Quelques services, qui fonctionnaient de façon indépendante, sont regroupés sous la même catégorie de « communication »[158]. De semblables services de

---

[152] On trouvera les principaux repères de ce processus dans Sandrine Lévêque, « 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*, 1993, n° 3, p. 137-149.

[153] Son principal initiateur, qui la préside depuis lors, est le conseiller d'État Pierre Zémor. Conseiller pour la communication de Michel Rocard à Matignon en 1988, il se spécialise ensuite sur cette thématique. Il est notamment l'auteur d'un rapport remis au ministre de la Fonction publique et de la modernisation de l'administration et publié à la Documentation française en 1991 (*Le sens de la relation. Organisation de la communication de service public*), ainsi que du *Que Sais-Je ?* sur *La communication publique*, dont la première édition date de 1995.

[154] Le rapport de Pierre Zémor, *Le sens de la relation. Organisation de la communication de service public*, Paris : Documentation française, 1991, formule déjà « quelques préconisations ». Une « charte de déontologie de la communication publique » a été publiée à l'été 1998 par l'association « Communication publique » tandis qu'une « charte déontologique de la communication publique », dite « charte de Marseille », élaborée par l'association « Club Cap Com' », a été proclamée le 25 novembre 2002 en ouverture du 14ème Forum de la communication publique et territoriale.

[155] Ainsi, le *Revue Française d'Administration Publique* (publiée par l'ENA) consacre son numéro 58 d'avril-juin 1991 à la communication publique.

[156] À l'exception des ministères de l'Intérieur (dont le service de communication est créé par un décret du 23 juillet 1975), des Finances (décret du 6 mai 1977, modifié par un décret du 12 avril 1991), et de la Défense (24 août 1979), c'est le cas de ceux de l'Industrie (17 décembre 1984), de l'Équipement (2 juillet 1985), de la Culture (15 février 1989), de l'Agriculture (19 juillet 1989), des Affaires sociales (30 juillet 1990), de l'Éducation nationale (23 août 1993), des Affaires étrangères (4 novembre 1993), de la Justice (25 février 1994) ou du Travail (août 1994). Ces informations proviennent de Jean-Louis Missika (dir.), *Le travail gouvernemental. La communication gouvernementale*, Rapports de séminaires établis par les élèves de la promotion René Char de l'ENA, Paris : La documentation française, 1996, annexe 7, p. 958-959.

[157] Sandrine Lévêque, « L'invention de la communication », *op. cit.*, p. 137-149.

[158] Sandrine Lévêque parle d'un « important travail matériel et symbolique tendant à présenter l'introduction de la "communication" comme une véritable nouveauté. » (Sandrine Lévêque, « L'invention de la communication », *op. cit.*, p. 141). Les trois bureaux de la division de la Documentation des publications et de l'information (« documentation », « publication » et « information ») sont associés au bureau « documentation » de la sous-

communication publique sont créés, dans les mêmes années, dans les collectivités locales. Jean-Baptiste Legavre a ainsi étudié l'institutionnalisation du service de communication à la mairie de Rennes[159]. Les lois de décentralisation donnent plus de liberté dans l'utilisation de l'argent public par les collectivités ; elles avivent la concurrence entre collectivités (pour attirer industriels, touristes, cadres, universitaires…) et donc les politiques de promotion symbolique du territoire ; elles favorisent aussi les financements multiples des équipements donc l'usage de la communication pour s'imputer des réalisations collectives. Les bulletins municipaux, départementaux, régionaux servent ainsi à la diffusion d'informations, à la promotion institutionnelle, à la propagande politique, et à la promotion personnelle des élus.

Ce mouvement d'institutionnalisation de la communication publique se poursuit, dans les années 1990, par une évolution progressive des pratiques et savoir-faire investis dans cette spécialité. La gestion des journalistes et de l'espace public médiatique y occupe une place de plus en plus déterminante[160]. Sans être abandonnées, les pratiques de communication les plus proches du travail bureaucratique – celles relatives à la mise à disposition des données publiques (Journaux Officiels, droit d'accès à l'information administrative, commercialisation des données publiques type INSEE…)[161], aux relations entre les services publics et les usagers (accueil, écoute, médiation…)[162], à la promotion des services offerts au public, ou aux campagnes d'information et d'intérêt général[163], etc. – deviennent de moins en moins importantes. Elles subissent un vieillissement social, qui les fait aujourd'hui apparaître dépassées par les pratiques orientées vers l'accès aux médias

---

direction des Affaires générales, de la formation et de l'action sociale, et au bureau de la Presse, détaché du cabinet. Ce nouveau SICOM reprend et rationalise les tâches antérieures : publication de la revue *Échanges santé*, organisation de manifestations en direction du public (expositions, salons, colloques…), relations presse, etc. Il prend aussi en charge de nouvelles missions, en l'occurrence « envisager des études d'opinion, des campagnes de publicité, le développement de supports de communication audiovisuelle, de actions de coproduction » (*Ibid.*, p. 144-145).

[159] Jean-Baptiste Legavre, « Du militant à l'expert en communication politique. L'institutionnalisation inachevée d'une position locale singulière. Le cas de Rennes », *Politix*, 1989, n° 7-8, p. 80-90. Si, de 1972 à 1977, en l'absence d'un véritable service de communication, celle-ci se réduit à l'édition d'un bulletin municipal (*Le Rennais*) par deux pigistes (travaillant à Ouest France), le maire se dote d'une adjointe à l'information en 1977, et institue une direction générale consacrée à la communication en 1989, directement rattachée au premier adjoint.

De même, sur la mise en place du service de communication à la mairie de Calais, voir Nicolas Bué, *Rassembler pour régner. Négociation des alliances et maintien d'une prééminence partisane : l'union de la gauche à Calais (1971-2005)*, Thèse de doctorat de science politique, Université Lille 2, 2006, p. 460-476.

Sur l'institutionnalisation de la communication au conseil régional de Picardie, voir Françoise Dubois, « La communication de la région : le nouveau champ d'action des communicateurs », *in* CURAPP, *La communication politique*, Paris : PUF, 1991, p. 109-119.

[160] Pour une analyse de cette évolution dans les administrations ministérielles, voir chapitre 7, section 1 (§1).

[161] Voir François Rangeon (dir.), *Information et transparence administratives*, *op. cit.*, 280 p.

[162] Voir CURAPP, *La communication administration-administrés*, Paris, PUF, 1983, 166 p.

[163] Sur l'usage des campagnes d'information de santé publique dans les politiques hygiénistes, voir Luc Berlivet, « De l'éducation sanitaire à la promotion de la santé : la santé publique face aux accusations de moralisme », *in* Alain Garrigou (dir.), *La santé dans tous ses états*, Biarritz, Atlantica, 2000, p. 243-270.

généralistes[164] alors qu'elles paraissaient « modernes » dans les années 1980. Les chargés de communication dans les directions générales sont ainsi de plus en plus recrutés pour des compétences de gestion des relations avec la presse (journaliste de formation, expérience dans la presse…)[165]. Ainsi, la communication tend à perdre son autonomie par rapport aux logiques médiatiques et, corollairement, s'autonomise par rapport aux logiques proprement administratives. Par exemple, les « relations presse » – en tant que sous-ensemble de techniques de communication – se sont, ces dernières années, transformées pour s'orienter vers des usages plus stratégiques des interventions médiatiques. Alors qu'au moment de leur genèse, au sortir de la Seconde Guerre Mondiale, les « relations presse » se positionnent sur une définition civique, centrée sur « l'information » dont la meilleure circulation est supposée permettre un progrès de la démocratie, afin de se distinguer à la fois du journalisme et de la publicité, participant d'un principe marchand[166], le rapport à l'information change à mesure que « les médias » deviennent un enjeu stratégique pour l'administration. Les « relations presse » ne se réduisent plus à une simple prestation de services pour les journalistes ; elles sont une activité complexe et sensible[167]. **L'anticipation des règles symboliques et pratiques de l'accès aux médias tient ainsi une place croissante dans un secteur de la communication publique, qui a lui-même pris une place importante au sein du champ bureaucratique.**

L'institutionnalisation de la nécessité et des moyens d'accéder aux médias dans le champ bureaucratique s'articule à la démonétisation (relative) des moyens d'action spécifiques des agents de cet espace social pour rendre celui-ci structurellement plus dépendant du jeu de la redevabilité.

---

[164] C'est-à-dire les revues, communiqués, dossiers et conférences de presse, mais aussi l'organisation d'interviews et d'événements (visites, voyages, etc.) destinés à être médiatisés, les conseils auprès d'un responsable avant un passage à la télévision, le *média-training*, etc.

[165] À la DGAL, un chargé de communication (journaliste de formation) explique en entretien que son recrutement par la directrice générale (Marion Guillou) correspond à une plus grande prise en compte des enjeux médiatiques : « Marion Guillou, à l'époque directrice générale de l'Alimentation, cherchait quelqu'un à la DGAL [pour remplacer le chargé de communication]. (…) Et elle souhaitait mettre un profil beaucoup plus presse, attaché de presse. »

[166] Jacques Walter, *Directeur de communication. Les avatars d'un modèle professionnel*, Paris : L'Harmattan, 1995, 198 p.

[167] L'accès aux médias devient un enjeu plus important : les administrations sont de plus en plus sollicitées par les journalistes (pour obtenir des informations, des chiffres, des explications, des déclarations…). Les « relations presse » sont plus « réactives », c'est-à-dire davantage calées sur le rythme urgent du travail journalistique. Elles sont plus « proactives » et plus « contrôlées » : l'opportunité de parler à la presse fait l'objet d'une réflexion stratégique, les modalités de cette intervention sont travaillées…

§2. Les conditions conjoncturelles de l'investissement dans la configuration de la redevabilité

Au-delà de cette tendance lente mais indéniable à la prise en compte des jeux et enjeux médiatiques dans le champ administratif, l'investissement des agents bureaucratiques dans le jeu de la redevabilité varie dans le temps. **Si, la plupart du temps, le fonctionnement des administrations laisse peu de place à l'usage de l'accès aux médias, certaines conjonctures rendent ces pratiques beaucoup plus fréquentes.** On peut repérer ces conjonctures en suivant les variations de l'investissement des agents bureaucratiques dans l'accès aux médias. La distribution des prises de position administratives donnant lieu à une dépêche AFP indique sans ambiguïté qu'elles sont concentrées dans les périodes dites de « crise » : on recense 18 prises de position de ce type en 1996 et surtout 96 en 2000 et 79 en 2001 (graphique 6.1.). La distribution mensuelle de ces prises de position (tableau 7.3.) montre d'ailleurs qu'elles concernent principalement l'hiver 2000-2001.

Tableau 7.3. Distribution mensuelle des prises de position administratives relayées par l'AFP[168]

Mois et année	Nombre prises de position administration
Novembre 2000	34
Janvier 2001	26
Octobre 2000	23
Décembre 2000	16
Février 2001	16

Les conjonctures les plus favorables à l'usage de l'accès aux médias dans le jeu de la redevabilité sont celles où l'attention journalistique sur le problème de la « vache folle » est la plus forte, et, parmi ces périodes, celles où le problème est politisé, c'est-à-dire saisi par les agents du champ politique et soumis à leurs logiques d'action spécifiques.

Cette conjoncture doit ses propriétés aux règles de fonctionnement du champ journalistique (et notamment de la construction de la « vache folle » en événement médiatique) et à l'investissement d'agents de quelques autres espaces sociaux dans cet enjeu. Elle se caractérise d'abord par la profusion des contenus journalistiques décrivant et, plus ou moins implicitement, jugeant l'action d'une ou de plusieurs administrations. Mais **cette mise en lumière journalistique du travail bureaucratique s'articule toujours à une multiplication des sollicitations dans les administrations concernées**[169] : les sollicitations de journalistes (demandes d'interview…) et celles d'autres agents intéressés à la médiatisation de la politique publique en question. L'intervention d'autres agents de la configuration du jeu de la redevabilité – et principalement l'intrusion d'agents politiques dans le travail

[168] Le corpus utilisé est le même que celui du graphique 7.1.

[169] Sur ces aspects, voir supra section 2 (§2-A).

bureaucratique – modifie la pratique administrative routinière en affaiblissant les mécanismes autonomes de production des décisions administratives. Ces propriétés conjoncturelles sont souvent perçues, par les agents du champ administratif, comme une « crise ».

En d'autres termes, l'usage de l'accès aux médias dans le champ bureaucratique varie de façon conjoncturelle selon les séquences d'ombre et de lumière (médiatiques)[170] portées sur l'activité des administrations, et notamment les politiques publiques qu'elles produisent.

§3. Les conditions individuelles de l'investissement dans la configuration de la redevabilité

Tous les agents du champ administratif ne sont pas également investis dans le jeu de la redevabilité[171]**. Ils ne sont donc pas tous exposés avec la même intensité à ses règles pratiques et symboliques.** Cela dépend de la position qu'ils occupent dans le champ bureaucratique, dans la mesure où celle-ci offre des ressources et génère des intérêts à user de l'accès aux médias dans le cadre du jeu administratif (A.). De façon complémentaire, la trajectoire sociale de ces agents permet l'accumulation de ressources et surtout la formation de dispositions qui peuvent expliquer cet usage bureaucratique des médias (B.).

A. La position (institutionnelle) et les intérêts au jeu de la redevabilité

La position d'un agent dans le champ administratif, qui correspond largement à la définition institutionnelle du poste tant cet espace social est institutionnalisé, semble peser de deux façons principales sur l'investissement différentiel dans le jeu de la redevabilité.

D'une part, on peut faire l'hypothèse que l'usage bureaucratique de l'accès aux médias semble dépendre de la position dans les hiérarchies institutionnelles. Il semble ainsi que, **plus un agent occupe une position élevée dans la hiérarchie (administrative), plus la probabilité qu'il s'investisse dans des activités stratégiques et généralistes est grande.** Les plus hauts postes de la hiérarchie administrative sont situés aux « marches » du champ

---

[170] Emmanuel Henry utilise cette métaphore dans « Quand l'action publique devient nécessaire. Qu'a signifié "résoudre" la crise de l'amiante ? », *Revue française de science politique*, vol. 54, n° 2, 2004, p. 312.

[171] L'objectivation statistique de l'investissement différentiel des agents administratifs dans le jeu de la redevabilité pose problème. La distribution des prises de position à propos de l'ESB relayées par l'AFP est difficile à analyser dans cette perspective : sur les 224 prises de position administratives présentes dans le corpus AFP, seules 27 sont attribuées à un individu (contre 97, soit presque 88%, à une institution). Mais l'enquête monographique fournit quelques indices qui permettent de formuler des hypothèses sur les variations individuelles de l'usage bureaucratique de l'accès aux médias (sans qu'il soit possible des les vérifier systématiquement) : des témoignages, obtenus en entretiens, sur le rapport aux médias de quelques hauts fonctionnaires, leur présence dans le corpus de presse – par exemple le fait d'accorder des interviews au *Monde* – ou leur rôle dans la mise en place de formes d'organisation du travail objectivement faites pour jouer le jeu de la redevabilité…

politique[172]. L'activité de leurs occupants se caractérise par une plus grande proximité à ses enjeux et à ses pratiques et, corrélativement, par une plus grande distance aux ressorts de l'autonomie du champ administratif (les pratiques de concertation, de manipulation des connaissances spécifiques…). En d'autres termes, en fonction de la position occupée dans le champ, qui correspond très largement à la position dans la hiérarchie des postes, les agents ne sont pas pris, dans leur activité quotidienne, dans les mêmes interactions et dans les mêmes opérations. Les systèmes hétérogènes de sanctions et les processus complexes de mise en forme dont ils dépendent ne présentent pas les mêmes équilibres : les agents occupant les postes les plus élevés dans les hiérarchies administratives ont généralement des intérêts plus puissants à accorder de l'importance au jeu de la redevabilité. Un exemple de cette distance inégale des agents administratifs aux jeux et enjeux médiatiques selon la position hiérarchique est donné dans la description que cet ancien directeur général de la Santé fait de la répartition du travail de communication au sein de sa direction :

> **Et vous étiez la seule personne de la DGS habilité à communiquer ?**
> Non.
> **Est-ce qu'il y avait une ligne de conduite ?**
> Oui, j'ai laissé… *je n'allais pas en dessous du sous-directeur*. Et je n'y allais pas parce que les agents eux-mêmes disaient qu'ils ne voulaient pas, parce que ça engageait leur responsabilité au-delà de la responsabilité d'un fonctionnaire normal. Ça veut dire être cité dans le journal, éventuellement être filmé. Ils ne voulaient pas. Ils n'étaient pas là pour ça. *Ils disaient que ce n'était pas leur rôle*. Donc voilà. Mais moi *j'ai laissé les sous-directeurs à plusieurs reprises, dans des domaines plutôt techniques*. Et souvent Yves Coquin. Je ne peux pas dire que ça été très fréquent. *Dans les médias nationaux, ça a vraiment été rare que ce soit quelqu'un d'autre que moi*. Et dans les journaux spécialisés, et notamment la presse médicale… Par exemple, quand vous avez des questions sur les médicaments, ben je laissais la sous directrice en charge de la politique du médicament. Elle même donnait des interviews aussi.
> **(H, dir., DGS, cab. Santé, univ.).**
> **[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse].**

Seul le directeur général peut intervenir dans les médias généralistes, c'est-à-dire les plus stratégiques. Les sous-directeurs peuvent accéder aux médias spécialisés, pour des questions techniques. Et l'accès aux médias ne fait pas partie du rôle des autres agents de la direction. Tout se passe donc comme si la progression dans la hiérarchie administrative s'accompagne de l'importance croissante accordée aux pratiques communicationnelles.

D'autre part, l'investissement différentiel dans le jeu de la redevabilité semble s'expliquer en partie par la division sectorielle du travail administratif. En l'occurrence, tout indique en effet que l'intensité de l'usage bureaucratique de l'accès aux médias varie

[172] Pour reprendre la métaphore utilisée dans Jean-Michel Eymeri, « Frontière ou marches ? », *op. cit.*, p. 48-49.

selon que l'agent se situe dans l'administration de l'Agriculture, des Fraudes ou de la Santé. La position sectorielle dans le champ administratif contribue à déterminer en partie l'investissement dans le jeu de la redevabilité dans la mesure où elle condense plusieurs propriétés explicatives du rapport aux médias. La première de ces propriétés est la compétence de ces administrations sur des politiques publiques *newsworthy* : ainsi, si les agents et les institutions de l'administration de l'Alimentation (ministère de l'Agriculture, DGAL, services vétérinaires…) sont les plus souvent mentionnés dans le corpus AFP, c'est sans doute avant tout parce qu'ils sont les principaux agents administratifs des politiques relatives à l'ESB. Mais, au-delà de la répartition des domaines de compétence, l'usage de pratiques communicationnelles dépend des perceptions « médiatiques » du travail administratif. L'emprise du journalisme sur la direction générale de la Santé, par exemple, doit sans doute beaucoup à la manifestation des attentes journalistiques sur les questions de santé à partir des années 1980 (et notamment à la force des précédents qu'ont été les « scandales » du « sang contaminé » ou de « l'amiante »), quand bien même cette direction dispose de peu de compétence sur les questions alimentaires, en comparaison de la DGAL et de la DGCCRF[173]. Enfin, les variations, en fonction de la position institutionnelle, de l'incitation à jouer de l'usage de l'accès aux médias dans le champ bureaucratique dépendent des ressources et des contraintes liées à ces pratiques de communication. L'investissement d'un agent dans ce jeu est d'autant plus grand que son institution est dotée de ressources de communication (service de communication important fournissant de nombreuses prestations : revue de presse, conseils médiatiques, gestion efficace des relations presse…). À l'inverse, cet investissement est sans doute plus rare lorsque l'institution se caractérise par un degré élevé d'institutionnalisation d'un fonctionnement autonome. On peut ainsi faire l'hypothèse d'un moindre investissement dans le jeu de la redevabilité pour les agents des administrations dont l'activité repose sur des mécanismes puissants d'expertise spécifique ou de représentation des intérêts propres au secteur. C'est le cas, par exemple, de la DGCCRF : cette direction fonctionne selon des logiques très spécialisées : elle travaille sur des enjeux techniques, selon une pratique juridique peu accessible aux profanes.

L'investissement des agents bureaucratiques dans le jeu de la redevabilité semble ainsi dépendre de leur position hiérarchique mais aussi du secteur de politique publique sur lequel ils interviennent.

---

[173] Par exemple, le rapport sénatorial de 2001 pointe « l'absence remarquée du ministère de la Santé » dans la médiatisation de la crise, manifestant bien, en creux, les attentes politiques pesant sur ce secteur administratif. Gérard Deriot et Jean Bizet, *Farines : l'alimentation animale au cœur de la sécurité sanitaire*, 2001, vol. 1, p. 283.

B. *La trajectoire sociale et les dispositions au jeu de la redevabilité*

La trajectoire sociale des agents du champ administratif permet aussi de rendre compte de l'investissement différentiel dans le jeu de la redevabilité. La structure du capital bureaucratique qu'elle permet d'accumuler contient (ou non) des ressources pour investir dans cette forme particulière de la concurrence bureaucratique. Surtout, elle peut générer (ou non) des dispositions à la rupture (plus ou moins perçue comme hérétique) avec les pratiques habituelles et les normes (instituées ou tacites) du champ bureaucratique.

On peut se faire une idée des trajectoires sociales, des ressources et des dispositions des agents administratifs les plus investis dans le jeu de la redevabilité en étudiant les propriétés des directeurs généraux qui ont conduit les réformes des directions générales à la suite de la « crise » de l'ESB de 1996 (Jérôme Gallot, Marion Guillou, Lucien Abenhaïm) **qui sont en partie une réponse aux propriétés « médiatiques » de cette politique publique**[174] ; les dispositions de ces hauts fonctionnaires à faire usage de l'accès aux médias apparaît aussi dans le fait qu'ils font partie des rares agents du champ administratif à apparaître nominativement dans le corpus de presse, à l'occasion notamment de réponses à des interviews[175] ou même d'annonces de décisions[176] (encadré 6.4.). On peut ajouter à ces trois hauts fonctionnaires quelques autres, réputés « bon communicants » (Thierry Klinger[177]) ou très présents dans les médias (Martin Hirsch ou Jean-Paul Proust).

➢ Encadré 6.4. Trajectoires de quelques directeurs généraux « médiatiques »

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'École 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

---

[174] Sur ces réformes, et l'ajustement aux règles du jeu de la redevabilité qu'elles instituent, voir le chapitre 7, section 2 (§2-B).

[175] Voir, par exemple : Jean-Yves Nau, « "Vache folle" : la maladie peut se transmettre par le sang. Trois questions à... Lucien Abenhaïm », *Le Monde*, 16 septembre 2000, p. 2 ou Paul Benkimoun et Jean-Yves Nau, « Les pouvoirs publics face à la montée des peurs sur la "vache folle" », 8 novembre 2000, p. 10 (interview de Lucien Abenhaïm).

[176] L'annonce des décisions par le directeur général de la Santé est par exemple rapportée dans Jean-Yves Nau, « "Vache folle" : nouvelles mesures pour réduire le risque de transmission interhumaine à l'hôpital », *Le Monde*, 14 septembre 2000, p. 32.

[177] Décrivant les directeurs généraux avec lesquels il a eu l'occasion de travailler, le chef de la cellule de communication de la DGAL explique, à propos de Thierry Klinger : « Ça s'est bien passé parce qu'il venait du Finistère, département agricole. [Il avait une] très, très grande expérience de la crise. Et de la presse. Et moi ça me convenait quoi. Être là à 8 heures et quart pour voir toute la presse. (…) Et donc on a pu faire des choses avec la presse très intéressantes. (…) Par exemple, il s'est débrouillé pour informer la presse sans avoir de feu vert du cabinet [rires]. » (H, chargé com, DGAL, contract.) Ce contournement des règles propres au champ administratif (le respect de la hiérarchie pour ce qui est de la communication) est typique des pratiques hétéronomes liées à la participation au jeu de la redevabilité.

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'Économie et des finances 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'École 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 McGill 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.

Martin Hirsch est né le 6 décembre 1963 (son père, Bernard Hirsch a été ingénieur général des ponts et chaussées et a dirigé l´École nationale des Ponts et chaussées). Élève de l'**École normale supérieure** (rue d'Ulm), il obtient un DEA de neurobiologie et une maîtrise de biochimie, avant d'entrer à l'**ENA** (promotion Jean Monnet, 1988-90). Il en ressort auditeur au **Conseil d'État** (1990). Après des postes de conseiller juridique (CNAMTS, ministère de la Santé), il est nommé directeur de la pharmacie centrale à l'APHP (1995), institution dont il est aussi administrateur. En 1997, il devient **directeur du cabinet de Bernard Kouchner** (secrétaire d'État à la Santé) et conseiller au cabinet de Martine Aubry (ministre de l'Emploi et de la Solidarité). En 1999, il est nommé **directeur général de l'AFSSA**, qui vient d'être créée. Il occupe ce poste jusqu'en 2005. Parallèlement à cette carrière administrative, il préside l'Union centrale des communautés Emmaüs (1995-2002) puis Emmaüs France (depuis 2002) et enseigne à l'IEP de Paris (1990-97) ainsi qu'à l'ENA

(1994). De 2007 à 2009, il est membre du gouvernement de François Fillon en tant que haut commissaire aux Solidarités actives.

Thierry Klinger est né le décembre 1948. Diplômé de l'IEP de Paris, élève à l'**ENA** (1970-72) dont il sort major[178], il commence par occuper quelques postes dans la préfectorale, avant d'être brièvement **chef de cabinet** au ministère de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs (1978) avant d'y être adjoint au directeur du Tourisme (1979-81). Au cours des années 1980, il occupe de **nombreux poste à responsabilités dans des organismes publics** : Secrétaire général adjoint du Centre national d'études spatiales (CNES), Secrétaire général l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER), Administrateur de la société France-Aquaculture, de CLS (Collecte et localisation par satellite Argos), de Giat Industries, des charbonnages de France… Dans les années 1990, il revient vers l'administration centrale, d'abord comme directeur des personnels et des affaires générales de l'armement à la Délégation générale pour l'armement (1989), puis comme délégué interministériel aux restructurations de défense (1996). Après deux nouveaux postes dans la préfectorale (Eure, 1998-2000, et Finistère 2000-03), il est nommé **directeur général de l'Alimentation** au ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales (2003). À l'issue de cette expérience, il devient inspecteur général de l'administration (2005), puis conseiller maître à la Cour des comptes en service extraordinaire (2009).

Jean-Paul Proust est né le mars 1940. Diplômé de l'IEP de Paris, élève à l'ENA (promotion Montesquieu, 1964-66), il commence sa carrière au ministère de l'Intérieur d'abord comme administrateur civil (1966), adjoint au directeur des collectivités locales (1972) puis directeur de cabinet du DGA (1975), postes entre lesquels s'intercalent des postes en préfecture. Après deux postes à responsabilité en administration centrale – directeur des pêches maritimes au ministère de la Mer (1982) et directeur de la défense et de la sécurité civile au ministère de l'Intérieur (1986) – il occupe des positions importantes en préfecture : il est préfet de région en Guadeloupe (1989), puis en Limousin (1991), en Haute-Normandie (1992) et enfin en Provence-Alpes-Côte d'Azur (1997). Il devient ensuite **directeur du cabinet** de Jean-Pierre Chevènement, au ministère de l'Intérieur (1999), puis il est nommé **chargé de la Mission interministérielle pour l'élimination des farines animales** (2000), après quoi il est préfet de police de Paris (2001), conseiller d'État en service extraordinaire (2004), et enfin ministre d'État de la Principauté de Monaco (2005-2010). Il décède en avril 2010.

Au-delà de leur grande diversité, **ces trajectoires ont en commun de réunir des propriétés rares dans le champ administratif**. En d'autres termes, ces innovateurs se distinguent de leurs pairs par le fait d'être « jeunes et brillants ». Ils sont tous **diplômés de grandes écoles** (ENA, Polytechnique, ENS…). Par exemple, Marion Guillou (diplômée de l'X) ou Thierry Klinger (diplômé de l'ENA) se distinguent des autres directeurs de la DGAL

[178] Major de la « promotion de soixante-huitard "Charles de Gaulle" (1970-1972) », dont les deux tiers s'étaient engagés dans une lettre au Premier ministre à refuser d'intégrer les grands corps, Thierry Klinger fut l'un des rares à tenir sa promesse en choisissant la préfectorale, « ce qui lui coûta ensuite fort cher en termes de carrière ». Jean-Michel Eymeri, *La fabrique des énarques*, Paris : Économica (Études politiques), 2001, p. 222.

des années 1990-2000[179] (généralement vétérinaires). Plus encore, ils détiennent des **titres scolaires très « dispersés »**, à l'instar de Lucien Abenhaïm, docteur en médecine et en science de l'information et de la communication ou de Martin Hirsch, normalien en sciences médicales et énarque. Ils appartiennent à des **corps prestigieux** (par exemple la Cour des Comptes, pour Jérôme Gallot ou le Conseil d'État pour Martin Hirsch). Fait exceptionnel, le préfet Thierry Klinger devient directeur de la DGAL sans appartenir à l'un des corps administratifs attachés à cette direction. **Ils accèdent très tôt à des positions élevées dans l'administration centrale.** Ils sont ainsi directeurs généraux à moins de 50 ans[180]. Comme le notent Pierre Bourdieu et Rosine Christin, « *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* »[181]. À ces propriétés s'ajoute la **détention de capital politique, acquis principalement par expériences en cabinet ministériel** (Jérôme Gallot, Marion Guillou, Martin Hirsch, Thierry Klinger, Jean-Paul Proust…). **Ce type de trajectoires, exceptionnelles dans le champ administratif, et reconnues comme telles par leurs pairs, autorise et encourage des pratiques audacieuses et inédites, comme celles de la communication médiatique.** Pierre Bourdieu et Rosine Christin expliquent ainsi que « *la distance à l'égard de la bureaucratie ordinaire et de ses routines est sans doute, avec les dispositions qui sont d'ordinaire associées à une origine sociale élevée et à la "précocité", comme l'"audace", l'"ambition" ; l'"enthousiasme", etc., ce qui sépare le plus clairement les "révolutionnaires bureaucratiques" de la grande masse des fonctionnaires des structures de gestion* »[182]. La disposition à l'usage innovant de l'accès aux médias dans la pratique bureaucratique apparaît ainsi liée à la multipositionnalité de ces agents. Leurs titres scolaires comme les expériences professionnelles accumulées tout au long de leur trajectoire sociale (recherche universitaire, direction d'entreprises, travail politique, etc.) excédent le seul champ bureaucratique. Puisque leur carrière les amène à s'investir dans divers champs sociaux (bureaucratique mais aussi scientifique, politique, médiatique…), **ces agents se retrouvent en partie dégagés des exigences les plus spécifiquement bureaucratiques**, c'est-à-dire des sanctions et des

[179] Si Jean-François Guthmann est administrateur civil hors-classe, Philippe Guérin, Catherine Geslain-Lanéelle et Sophie Villers sont ingénieurs généraux du génie rural des eaux et des forêts, tandis que Jean-Marc Bournigal est inspecteur en chef de la santé publique vétérinaire.

[180] Lucien Abenhaïm est nommé directeur général à 48 ans, Marion Guillou à 42 ans, Jérôme Gallot à 38 ans, Martin Hirsch à 36 ans.

[181] Pierre Bourdieu et Rosine Christin, « La construction du marché », *op. cit.*, p. 82.

[182] *Ibid.*, p. 83.

censures qui empêchent l'investissement dans le jeu de la redevabilité. Le chargé de communication de la DGAL, qui décrit avec enthousiasme les compétences communicationnelles de Thierry Klinger, préfet et dirigeant de nombreux organismes publics devenu directeur général de l'Alimentation : « *c'est un manager comme ça qu'il faut à la tête d'une direction générale. Ni Agro, ni GREF, ni Véto* »[183]. La distance à l'égard des structures et des croyances les plus spécifiques à cette administration apparaît comme une condition de possibilité à la pratique presque hérétique de la communication médiatique. Le communicateur et le préfet ont aussi une propriété commune, qui les distingue de la plupart des agents de la DGAL : ce sont des généralistes. Or, **les compétences et les dispositions des généralistes favorisent l'investissement dans le jeu de la redevabilité**. Pour ces « *acteurs dont les compétences, les ressources et la légitimité leur permettent de "traduire" (au sens de Michel Callon) des connaissances, des savoirs, des registres de légitimité entre des univers organisationnels ou sociaux qui doivent (ou désirent) travailler ensemble mais ne recourent pas aux mêmes registres d'intelligibilité* »[184], leur investissement du rôle de directeur général doit beaucoup à leur position au croisement des champs bureaucratique, politique et journalistique. Ils ont ainsi moins disposés à s'investir dans l'activité proprement bureaucratique de production de doctrine administrative qu'à enrôler celle-ci dans le cadre du jeu « médiatique ». Leur polyvalence, liée à la diversité de leurs expériences sociales et professionnelles, est une ressource pour passer d'un espace social à l'autre. Par exemple, un passage en cabinet ministériel a permis l'acquisition d'un savoir-faire politique, d'une capacité à anticiper la construction « grand public » (politique ou journalistique) de tel dossier, d'un sentiment de nécessité de s'investir dans la gestion de l'image de leur direction ou d'un sens pratique de la prise de position politico-médiatique. De façon plus générale, leurs compétences généralistes sont autant de ressources pour faire face à ces autres généralistes que sont les journalistes. Leur capacité à traduire des problèmes techniques dans des formulations simples fait ainsi partie des compétences rhétoriques utiles pour accéder aux médias.

Les dispositions à l'hétéronomie « médiatique » de ces agents apparaissent plus facilement lorsque l'on compare, dans le cadre d'une analyse relationnelle, leurs trajectoires avec celles d'agents administratifs plus disposés à ne reproduire que des pratiques

---

[183] H, chargé com, DGAL, contract.

[184] Olivier Nay et Andy Smith, « Les intermédiaires en politique. Médiations et jeux d'institutions », *in* Olivier Nay et Andy Smith (dir.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique*, Paris : Économica (Études politiques), 2002, p. 14. Les auteurs précisent : « Concrètement, l'activité du généraliste consiste à collecter des points, à interpréter des références et des savoirs, à comprendre des opinions et des croyances, à les mettre en contact et les faire circuler d'un univers à l'autre. Dans un second temps, elle consiste à trouver des équivalences, des "grandeurs" communes à toutes les parties, à construire des récits compris de tous. En d'autres termes, elle tente de produire une intelligibilité commune en utilisant des idées et des valeurs pouvant être partagées par les milieux mis en contact. »

proprement bureaucratiques. Ainsi, il semble que **les fonctionnaires réticents à ces innovations communicationnelles sont plutôt dotés de ce que Pierre Bourdieu et Rosine Christin nomment un « *capital bureaucratique d'expérience*,** *qu'il s'agisse de la "connaissance des hommes" propre à un chef du personnel ou de la connaissance des règlements propres à un chef de bureau expérimenté, [qui] ne peut s'acquérir qu'à la longue, avec le temps, et il est donc lié à l'ancienneté dans l'administration* »[185]. C'est par exemple le cas de cette adjointe au directeur général de l'Alimentation : énarque, administratrice civile ayant fait pratiquement toute sa carrière au ministère de l'Agriculture[186], elle se spécialise sur les questions agricoles par répulsion pour une définition trop généraliste du rôle de haut-fonctionnaire[187] - qui est ici sans doute une forme de « *causalité du probable* »[188] qui a exclu les grandes ambitions de carrière vers des postes prestigieux et généralistes[189]. On retrouve le même type de carrière chez cet ancien chef de bureau de la DGS, devenu tout de même sous-directeur à la faveur de la réforme, mais qui s'est tenu à l'écart de la préparation de celle-ci : médecin, formé à l'épidémiologie, il devient inspecteur de la santé (pas encore « publique ») après une « *impasse dans cette carrière hospitalo-universitaire* »[190], passe six ans à la direction de la Pharmacie et du médicament, puis devient pour six autres années médecin-inspecteur régional d'Île-de-France, où il se spécialise dans la planification sanitaire. En janvier 1993, il est appelé par Jean-François Girard pour prendre la sous-direction de la veille sanitaire, à la DGS. Poste dans lequel il restera très longtemps : « *80 mois, sept ans et demi, jusqu'en juillet*

---

[185] Pierre Bourdieu et Rosine Christin, « La construction du marché », *op. cit.*, p. 82.

[186] « Je n'ai pas fait une carrière très agitée puisque j'ai commencé ma carrière à la direction générale qui s'appelait à l'époque la direction générale de l'Administration et du financement, dans le secteur du financement des exploitations. J'ai fait ma mobilité au ministère des Finances, au service de la Législation fiscale. Je suis revenue au ministère ensuite à la direction des Affaires sociales, où je n'ai fait qu'un bref passage (…). Je n'y ai fait qu'un bref passage parce que après je suis passée en cabinet. Brièvement aussi. C'était en 1981, c'était le cabinet d'Édith Cresson. (…). Je ne suis pas restée très longtemps. (…) Et après, *considérant que c'était davantage ma vocation*, je suis retournée à la direction générale des Affaires financières prendre la sous-direction dans laquelle j'avais commencé : la sous-direction du Financement de l'agriculture. Et de là, *je suis partie à la DGAL. Et je suis restée fort longtemps dans cette sous-direction. Je crois que j'ai battu le record de la maison. Je suis restée 11 ans dans cette sous-direction*. » (F, adj. dir., DGAL, AC).

[187] « Je n'avais pas envie *a priori* de bouger très vite parce que *je suis contre le tourisme administratif* » (F, adj. dir., DGAL, AC).

[188] Selon ce mécanisme, tout se passe « comme si (…) le fait d'avoir des chances positives ou négatives d'être, d'avoir ou de faire quelque chose prédisposait, en prédestinant, à agir en sorte que ces chances se réalisent. » Pierre Bourdieu, « Avenir de classe et causalité du probable », *Revue française de sociologie*, 1974, n° 15 (1), p. 28 (p. 3-42).

[189] « Ce fut comme une divine surprise d'être admise à l'ENA. Et je me suis dit : "mon dieu, mon ambition se limitera à aller au ministère de l'Agriculture". Parce que, tout bêtement, j'ai des origines agricoles et que je trouvais que les questions agricoles étaient intéressantes. Et je me disais : "déjà si j'arrivais à ça, ça me suffirait." Et comme ça, pendant ma scolarité, je n'avais pas trop de préoccupations. Parce que, comme le ministère de l'Agriculture ne sortait pas très bien classé, j'espérais quand même pouvoir obtenir l'Agriculture. Et ça a marché (rires). » (F, adj. dir., DGAL, AC).

[190] H, ss-dir., DGS, MISP.

2000 »[191]. On pourrait ainsi multiplier les exemples de ces fonctionnaires dont la trajectoire se caractérise par l'ancienneté et, du coup, la spécialisation dans un même poste (encadré 6.5.). **Ce type de trajectoires se distingue donc de celles des innovateurs par leur conformation à la logique de structuration des corps de l'État, par leur spécialisation technique** (dans des problématiques spécifiques, instituées dans les découpages organisationnels bureaucratiques et dans le droit) **et par la relative lenteur de leur carrière**.

➢ **Encadré 6.5. La trajectoire spécifique d'un spécialiste de l'ESB**

À l'opposé des trajectoires multipositionnées des agents administratifs généralistes, plus disposés aux pratiques innovantes – et notamment à celles liées au jeu de la redevabilité –, le chef de bureau de la DGCCRF qui a été le plus investi dans les opérations spécifiques de gestion administrative des problèmes posés par l'ESB[192] a eu une trajectoire sociale et professionnelle très liée à ce secteur.

Après des études relativement moyennes (licence de « sciences naturelles », et diplôme de l'Institut d'Administration des entreprises), il a « *commencé au ministère de l'Agriculture en 1969, après un concours où on demandait des scientifiques pour l'administration centrale.* »[193] Toute sa carrière se déroule au sein de la direction des Fraudes, d'abord au ministère de l'Agriculture (où cette direction est située jusqu'en 1981) puis, après un éphémère rattachement au ministère de la Consommation (1981-1984), au sein du ministère des Finances, dans la Direction générale de la Concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes créée en 1985. Ce fonctionnaire dit bien, en entretien, **la stabilité de sa trajectoire** : « à vrai dire, je pense que j'ai été chef de bureau toute ma vie dans l'administration [des Fraudes] ». Cette constance permet l'acquisition, par l'expérience, d'une **très riche expertise empirique du secteur des politiques alimentaires**, c'est-à-dire une connaissance technique des filières, de la réglementation, des évolutions et des permanences de la « doctrine-maison » sur les politiques menées par les Fraudes, etc. Cet apprentissage se fait par la pratique administrative, tout au long de la trajectoire professionnelle. Celle-ci lui permet d'élargir progressivement son domaine de compétence (au sens juridique, mais aussi cognitif) du secteur d'expertise :

« [quand je suis rentré au ministère de l'Agriculture,] j'ai travaillé dans les spiritueux, les vins. C'était toutes les boissons. Après il y a eu les jus de fruit, la bière. Et puis jusqu'en 1986, j'ai fait ça. Il y a une période, un peu avant 1986 et la fusion, où on m'avait confié un domaine beaucoup plus large, qui pouvait s'apparenter à un service puisqu'il y avait tous les végétaux qui étaient dedans. Puis est arrivée la fusion. Là est arrivée une autre organisation. Et on m'a demandé ce que je pourrais faire dans tout ça. Donc au départ, je devais continuer sur les vins et spiritueux qui étaient un gros domaine. Mais il y avait d'autres domaines où on avait du mal à trouver des personnes qui avaient une vision un peu générale des choses, et notamment celui-là qui couvrait plusieurs domaines. J'ai dit : "ma foi, pourquoi pas ?". Donc j'ai pris ce secteur [i.e. les produits

[191] H, ss-dir., DGS, MISP.

[192] Il s'agit du bureau D3 « Produits carnés et laitiers, corps gras. Alimentation Animale » (dans la sous-direction D « Produits agricoles et alimentaires », au sein du service « des Produits et des marchés »), devenu « Produits d'origine animale » en 1999.

[193] H, chef bur., DGCCRF, dir. départ. CCRF.

d'origine animale] qui s'est élargi par la suite, parce qu'il n'y avait pas la viande [initialement]. Donc c'était beaucoup plus axé produits laitiers, produits transformés, alimentation animale… Et après on a développé le secteur produits de la pêche, puis le secteur de la viande… et j'ai récupéré la nutrition en plus. »[194]

Il a ainsi accumulé une vaste expertise sur les politiques alimentaires, au point de devenir ce que l'un ses collègues désigne comme « *le pape* »[195] de son secteur. Cette spécialisation sectorielle exceptionnelle est une ressource importante dans le champ administratif. Elle lui confère notamment une forme d'autorité et de compétence qui le rendent difficilement remplaçable, même lorsque changent les directeurs généraux. Il le concède à demi-mot : « *sur des sujets comme cela, c'est vrai qu'il est difficile de se séparer des personnes qui ont certaines connaissances* »[196]. Mais cette lente accumulation de connaissances, permise par une trajectoire qui se caractérise par la durée dans le poste et l'apprentissage sur le tas, en fait l'un des principaux spécialistes administratifs des politiques publiques alimentaires, et donc l'un des principaux artisans de celles-ci. Ce capital bureaucratique d'expérience a été une ressource décisive dans la gestion administrative opérationnelle de l'ESB. Comme l'a confié en entretien un de ses collègues à la DGCCRF : « *si la France est dans l'état où elle est [après les "crises" de la "vache folle"], c'est probablement grâce à [prénom du chef du bureau].* »[197]

Ce rapport spécialisé à certains aspects du problème de la « vache folle » est très éloigné des catégories journalistiques de construction de ce problème. Il se montre ainsi critique envers la représentation journalistique de l'ESB, notamment à l'automne 2000 :

La presse a joué un rôle néfaste à un certain moment dans cette affaire. Elle a un peu envenimé les choses soulevant des polémiques qui n'existaient pas, en disant « l'administration n'a pas joué son rôle, l'administration n'a pas contrôlé, l'administration a laissé entrer toutes les farines qui venaient d'ailleurs ». Alors qu'en fin de compte, ce n'était pas exact. [198]

Les dispositions associées à une trajectoire très spécialisée au sein du champ bureaucratique semblent ainsi être au principe d'une certaine distance avec le jeu de la redevabilité.

Les variations individuelles de l'investissement dans le jeu de la redevabilité peuvent ainsi s'analyser comme le produit des dispositions à faire usage (ou à se refuser de faire usage) de ces pratiques à la fois innovantes et hérétiques (selon le point de vue adopté) dans le champ bureaucratique que sont les activités de gestion stratégique de l'accès aux médias. À ces dispositions à l'autonomie ou à l'hétéronomie des façons de faire, qui se

---

[194] H, chef bur., DGCCRF, dir. départ. CCRF.

[195] H, chef serv., DGCCRF, commissaire.

[196] Cette croyance dans l'utilité de la spécialisation sectorielle apparaît aussi en creux dans celle des méfaits de la carrière généraliste : « si vous faites administrateur civil, vous allez être amené à tourner, donc vous aller quitter votre truc. Donc *c'est pas forcément plus intéressant*, entre nous. Parce que vous faites un autre métier. Et si vous êtes bon ici, aller réorganiser la fonction publique comme le font certains, très bien mais ce n'est pas ma tasse de thé ce truc-là. » (H, chef serv., DGCCRF, commissaire).

[197] H, chef serv., DGCCRF, commissaire.

[198] H, chef serv., DGCCRF, commissaire.

forment dans les trajectoires sociales qui conduisent les agents aux positions administratives où ils sont en situation de les actualiser, s'articulent des contraintes inégales (ou des intérêts différents) à recourir à ces pratiques « médiatiques », en fonction notamment de la position occupée dans le champ bureaucratique (niveau hiérarchique, secteur administratif…).

À ces conditions individuelles de l'usage bureaucratique de l'accès aux médias se superposent des conditions conjoncturelles, qui touchent tous les agents d'un même secteur administratif lorsque se focalise sur lui l'attention du champ journalistique et les attentes corrélatives de divers secteurs sociaux (notamment les agents politiques). Il faut enfin souligner l'importance des conditions structurelles qui tendent à laisser une place croissante des pratiques « médiatiques » dans le jeu bureaucratique (même si le champ administratif est encore loin d'atteindre le degré d'hétéronomie du champ politique à l'égard du champ journalistique) : la perte de puissance des moyens d'action spécifiquement administratif d'une part, et la mise à disposition croissante, avec les développements de la communication publique, de moyens pour jouer le jeu de la redevabilité.

CONCLUSION DU CHAPITRE 6. L'AUTONOMIE DU CHAMP BUREAUCRATIQUE ET SA DÉPENDANCE INTERMITTENTE AUX RÈGLES DU CHAMP JOURNALISTIQUE DANS LE CADRE DU JEU DE LA REDEVABILITÉ

L'emprise du journalisme sur le champ administratif se traduit par le fait que ses agents peuvent faire de l'accès aux médias une pratique bureaucratique. « Bien communiquer », et notamment réussir à éviter de susciter une couverture journalistique critique, tend à faire sens et à produire des effets dans le champ administratif, dans la mesure où ces pratiques apparaissent comme un moyen d'attester sa conformité à une définition de plus en plus reconnue de l'excellence bureaucratique : la redevabilité. Rendre compte publiquement de leur action est pour les institutions du champ administratif une façon de se légitimer. Cet enjeu – la gestion de leur « image » médiatique – met aux prises une configuration d'agents qui excède les limites du champ bureaucratique : journalistes, agents du champ politique, communicateurs, etc.

Cette modalité « médiatique » du jeu administratif modifie les pratiques et pèse donc sur la production administrative des politiques publiques. D'une part, elle conduit à prendre en compte les schèmes « médiatiques » de construction des problèmes publics dans la formulation des décisions, au détriment parfois de catégories concurrentes plus autonomes. D'autre part, elle tend à modifier les conditions pratiques du travail des fonctionnaires dans le sens de l'hétéronomie : plus d'urgence, de prise en compte de logiques politiques, etc. Ce sont alors les formes très instituées et routinisées des interactions administratives qui sont (très) partiellement remises en cause.

Ces modalités des activités administratives sont loin de correspondre à la pratique la plus fréquente dans le champ bureaucratique. Malgré leur importance croissante, elles ne se manifestent qu'à certaines périodes (notamment lorsque les politiques publiques font l'objet d'une forte attention critique des journalistes) et dans certaines fractions du champ administratif (notamment aux positions les plus élevées des administrations centrales).

Le dernier chapitre est consacré à l'examen des formes que prend ce phénomène dans les administrations ministérielles centrales.

CHAPITRE 7.
LES DIRECTIONS MINISTÉRIELLES ET LA PRODUCTION DES DÉCISIONS « MÉDIATIQUES »

Si l'emprise du journalisme sur les décisions publiques tient d'abord à la monopolisation tendancielle du pouvoir de faire les politiques publiques par les agents les plus exposés à la médiatisation et à ses règles, c'est-à-dire par les agents politiques de l'exécutif, **l'analyse de l'usage de l'accès aux médias par les agents administratifs de l'exécutif, et de ses conséquences sur le processus décisionnel, est d'une grande importance.** D'une part, bien que le phénomène ne soit sans doute pas le plus puissant, l'ajustement des prises de position administratives aux règles pratiques et symboliques du champ journalistique est en partie le produit direct des transactions que les agents des services administratifs des ministères entretiennent avec le champ journalistique (même si l'existence même de ces transactions est en partie liée aux relations d'interdépendance des hauts fonctionnaires avec le champ politique, dans le cadre de la configuration de la redevabilité). D'autre part, dans un effort pour déployer une analyse relationnelle, il importe d'examiner la possibilité que les services fassent un contrepoids autonome à l'hétéronomie médiatique des ministres et de leur entourage décrite dans le chapitre 4.

Pour rendre compte des formes (et de l'intensité) de l'emprise du journalisme sur les institutions bureaucratiques ministérielles, il faut considérer que cette emprise est le produit de l'intrication de deux ensembles principaux d'activités historiquement situées : l'usage administratif des médias, qui prend des formes spécifiques dans les institutions ministérielles (une communication publique de plus en plus tournée vers les médias), et la contribution spécifique des agents bureaucratiques des ministères à la production des décisions publiques. Il s'agit en d'autres termes de rendre intelligible l'immixtion, dans les pratiques administratives de fabrication des décisions publiques, de règles pratiques et symboliques propres au fonctionnement du champ journalistique. Cela implique d'abord de décrire les usages spécifiques aux administrations ministérielles de l'accès aux médias : il s'agit de restituer la logique d'une communication publique qui accorde de plus en plus d'importance à la gestion stratégique de « l'image médiatique », même si l'enjeu n'est pas aussi structurant que dans les cabinets ministériels (section 1). Puis, une sociologie des pratiques administratives par lesquelles les directions ministérielles contribuent à la production des décisions de politiques publiques (section 2) permet de montrer comment celles-ci peuvent, sous certaines conditions[1], s'accorder aux préoccupations pratiques et symboliques de la communication médiatique des hauts fonctionnaires et, notamment,

[1] Sur ces conditions structurelles, conjoncturelles et individuelles de la prise en compte, par les agents administratifs des règles du jeu de la redevabilité, voir chapitre 7, section 3. Cette analyse est largement fondée sur l'observation de ce sous-champ administratif que sont les administrations centrales des ministères, si bien qu'il n'y aurait guère de plus-value heuristique à attendre d'une étude portant sur ce seul espace social.

affaiblir la résistance que ces derniers offrent aux logiques médiatico-centrées du cabinet ministériel (section 3).

SECTION 1. LA COMMUNICATION DES DIRECTIONS MINISTÉRIELLES : RENDRE DES COMPTES POUR ÉVITER LES MISES EN CAUSE « MÉDIATIQUES »

Cette première section examine par quelles modalités les agents administratifs des ministères prennent part au jeu de la redevabilité. L'usage bureaucratique ministériel de l'accès aux médias, qui en est la pratique fondamentale, ne se comprend pas isolément de la place croissante accordée aux pratiques de communication. Prise dans une économie hybride des pratiques, **la communication des services administratifs n'est pas aussi complètement orientée vers les médias que la communication politique des ministres.** Le recours aux pratiques d'accès aux médias est toujours plus ou moins en tension avec d'autres pratiques de communication plus autonomes, c'est-à-dire plus directement dépendantes des logiques d'action propres au champ administratif.

Pour comprendre l'usage bureaucratique de l'accès aux médias, la section commence donc par les restituer dans l'ensemble des pratiques de communication. Il s'agit de décrire succinctement la structuration de la « communication » ministérielle (c'est-à-dire l'assemblage de pratiques diverses) et son évolution (l'importance croissante des pratiques de gestion stratégique des « relations presse ») pour saisir la portée et les limites des pratiques « médiatiques » (§1). Puis la section s'efforce de mettre au jour le cadre des interactions par lesquelles est produite la communication « médiatique » des ministères (§2.). Enfin, elle s'arrête sur une pratique exemplaire des évolutions « médiatiques » de la communication des ministères : la « communication de crise » (§3).

§1. La diversité des formes de communication ministérielle : la relativité de l'enjeu « médiatique »

Une propriété structurante de la communication des services ministériels est qu'elle correspond à une diversité de pratiques, qui ne sont pas toutes orientées vers le champ journalistique : campagnes d'affichage, conception de placard publicitaires dans les journaux nationaux ou locaux, production de brochures, organisation de salons et de colloques, entretien de sites Internet… La division du travail au sein des services centraux de communication montre ainsi que les rôles de communicateurs dans les services administratifs renvoient à une pluralité de métiers et de savoir-faire, et ne se réduit donc pas aux seules stratégies d'accès aux médias à grande diffusion, et notamment la télévision (cf. encadré 7.1.). La communication des services se distingue de celle des cabinets ministériels, non par un rejet pur et simple des pratiques orientées vers les médias généralistes, mais

plutôt par une plus grande variété de moyens possibles. La communication publique se définit en effet par la diversité de ses logiques d'action : elle fait usage d'une variété de moyens de communication parce qu'elle poursuit des objectifs aussi précis que divers, de l'information du grand public sur un problème particulier à la légitimation de son action dans le champ journalistique, en passant par l'entretien des relations avec les groupes sociaux du secteur dont le ministère a la charge. Cette diversité est aussi l'héritage de l'invention de la communication dans les ministères[2].

On peut décrire l'espace des pratiques de la communication ministérielle comme un *continuum* structuré par deux pôles : d'un côté se trouvent les pratiques relevant d'une définition technique de la communication, comprise comme un instrument de politique publique (A.), et de l'autre celles participant d'enjeux de légitimation liés au fonctionnement du champ journalistique (B).

➢ **Encadré 7.1. La variété des pratiques au sein des services de communication publique ministériels**

Les organigrammes reproduits ci-dessous de deux services de communication donnent à voir les pratiques et les instruments de la communication publique des ministères. Malgré la distance temporelle et institutionnelle qui sépare ces deux exemples, la diversité des pratiques constitutives de la communication publique apparaît comme une propriété commune.

Le service de l'information et de la communication du ministère des Affaires sociales, en 1990

Un chef de service, épaulé d'un adjoint et d'une cellule des affaires générales (qui coordonne les questions de personnel, le suivi budgétaire et la logistique) dirige le travail de six bureaux :

Bureau des relations avec la presse : suivi des relations avec les journalistes et conception d'outils adaptés (conception et réalisation des revues de presse, préparation des conférences de presse et des interviews ; coordination de la réalisation et de la diffusion des communiqués et dossiers de presse).

Bureau de production et de diffusion : mise en œuvre technique des instruments de communication interne et externe du ministère (gestion et mise en place d'un plateau technique de publication assistée par ordinateur, de videotex et de reprographie ; conception graphique intégrée ; relations du ministère avec la direction des journaux officiels, la Documentation française, les entreprises privées d'impression et d'édition ; gestion des fichiers de diffusion et des relations avec les entreprises de routage).

[2] L'analyse de la genèse de ces services montre en effet qu'il s'agit le plus souvent d'une refonte organisationnelle permettant « la requalification d'un certain nombre d'actes existants (service de presse, publication, information) en actes de communication ». L'institution d'un nouveau service de « communication » dans les structures institutionnelles des ministères est en partie le produit de l'agrégation et de la requalification dans une même catégorie de diverses fonctions qui existaient de façon éparse au sein des ministères : les « relations presse », mais aussi l'édition, les archives… Derrière ce label homogénéisant de « communication » se trouve ainsi une diversité de rôles *a priori* autonomes les uns des autres, où les pratiques d'accès aux médias (notamment les « relations presse ») ne constituent qu'un instrument parmi d'autres. Sandrine Levêque, « 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, 1993, p. 143.

Bureau des études d'image et de communication : préparation et suivi du programme d'écoute des publics du ministère (recensement et synthèse des études d'image ou d'opinion concernant le domaine d'action du ministère ; préparation et suivi des études d'opinion sur des questions d'actualité ; évaluation *a priori* et *a posteriori* des actions de communication).

Bureau de la communication interne : conception et suivi d'outils d'information destinés aux agents du ministère (suivi des recherches et initiatives en matière de circulation de l'information ; participation à la concertation et au suivi des actions de communication du projet d'administration ; conseil en communication interne à la disposition des services du ministère).

Bureau de la communication externe : conception et suivi des actions de communication externe du ministère (campagnes de publicité, expositions, organisation ou participation aux colloques, salons et exposition, parrainages, etc., hormis les relations avec la presse ; recensement et synthèse des actions de communication externe des institutions, établissements publics et associations partenaires du ministère ; conception et suivi de la participation éventuelle du ministère à ces dernières actions.)

Bureau de la communication des services extérieurs : écoute des besoins spécifiques et suivi des réalisations des directions régionales et départementales de l'action sanitaire et sociale en matière de communication (conception et suivi des actions de communication de l'administration centrale et des services extérieurs dans un esprit de complémentarité).

Jean-Marc Benoît, « L'organisation du service de l'information et de la communication du ministère des affaires sociales et de l'intégration », *Revue française d'administration publique*, n° 58, avril-juin 1991, p. 224-225

Le service communication du ministère de l'Agriculture, en mars 2003

Plus d'une dizaine d'années plus tard, les services de communication sont encore construits sur des modèles proches, comme le montre l'exemple du service de communication du Ministère de l'Agriculture.

Le chef de service, épaulé d'un adjoint, d'une mission des affaires générales et d'un délégué au programme d'action ministériel pour la société de l'information, dirige six départements :

Département de l'information documentaire

Département médias, composé de trois pôles : pôle publications, pôle Internet, pôle audiovisuel

Département des relations publiques et campagnes de communication

Département communication interne et actions régionales, qui comprend notamment un service de diffusion

Département relations presse, qui comprend un service de la revue de presse

Département des archives

D'après l'organigramme du service, mis en ligne sur le site du ministère (consulté en mars 2003).

Dans cette division du travail, les pratiques liées aux stratégies d'accès aux médias, les « relations presse » et l'analyse de « l'image » du ministère, côtoient des activités très techniques (*i.e.* peu stratégiques) : édition, communication interne, communication événementielle (colloques, expositions…), archives, etc.

A. *Les pratiques instrumentales de la communication publique*

Le premier pôle de la communication ministérielle regroupe les pratiques de communication publique qui sont plutôt utilisées comme des instruments de politiques publiques, destinés à agir de manière substantielle sur le fond des problèmes[3]. Il peut par

[3] La présentation dichotomique adoptée répond à un souci d'intelligibilité, dans une logique idéaltypique. Dans la pratique, la distinction entre communication technique et communication « médiatique » n'est jamais aussi nette. Certaines pratiques de communication technique (la mise en place d'une campagne publique de publicité visant à

exemple s'agir de diffuser un message auprès des consommateurs pour accompagner le retrait du marché d'un produit dangereux, comme le fait le DGCCRF en lien avec l'entreprise concernée[4]. Cela peut être aussi, dans le cadre d'une politique de soutien économique à la filière bovine, une campagne de promotion de la qualité sanitaire de la viande afin de « rassurer » les consommateurs et d'enrayer la chute de la consommation. Cela peut consister encore à organiser un événement destiné à valoriser un secteur ou une industrie dont le ministère a la charge, à l'image par exemple de la contribution du ministère au salon de l'Agriculture. Les pratiques de diffusion (large ou ciblée) d'informations ou de mise en scène d'une interaction entre des agents d'une politique publique sont alors pensées comme un moyen d'agir sur les propriétés substantielles d'un problème public.

Cet usage instrumental de la communication va de pair avec une définition plus technique que stratégique de celle-ci. L'enjeu professionnel, pour les communicateurs, réside principalement dans la réalisation pratique de la communication. Leur travail consiste à produire des biens communicationnels, matériels ou non : confection de supports de campagne d'information (*i.e.* réalisation de plaquettes, d'affiches, de films, de placards de publicité dans les journaux), conception et mise à jour de sites Internet, réalisation d'enquêtes, organisation matérielle d'une conférence de presse (*i.e.* préparation des invitations, dossiers de presse, etc.) ou de rencontres professionnelles (salons, congrès, etc.)... La compétence porte alors sur le savoir-faire investi dans la fabrication des moyens de communication. Un communicateur de la DGAL explique par exemple, à propos de son service, que « *le but, c'est de vraiment avoir une valeur ajoutée rédactionnelle* »[5], c'est-à-dire de bien écrire pour que le message passe bien. Un autre enjeu technique réside dans le choix du support de communication en fonction de l'objectif assigné à l'opération de communication, c'est-à-dire en fonction du message à faire passer et du public visé[6]. Dans cette optique, les

---

soutenir la filière bovine, avec l'achat de publicités dans les journaux et l'ouverture d'un numéro vert d'information, par exemple) peuvent ainsi avoir, par surcroît, une fonction de légitimation de l'action publique. C'est par exemple le cas lorsque le lancement d'une campagne de promotion est annoncé dans les journaux écrits et audiovisuels, à la faveur d'un travail de « relations presse » (conférence de presse, etc.). La communication technique est alors l'objet d'une communication « médiatique ». La dépêche suivante témoigne d'une telle pratique : « France/ESB-Paris lance une campagne de soutien à ses éleveurs », *Reuters*, 19 novembre 2000 (19h18).

[4] Un ancien chef de bureau explique ainsi l'usage instrumental de la communication : « on fait des communiqués de presse (…) pour que les consommateurs soient informés, qu'ils connaissent exactement le danger potentiel. (…) C'est-à-dire que s'il y a un danger pour le consommateur, parce que s'il y a un retrait des lots c'est très bien mais s'il y a des lots dans la nature, s'il y a véritablement un danger, il faut organiser le rappel. » (H, chef bur., DGCCRF, dir. départ. CCRF)

[5] H, chargé com, DGAL, contract.

[6] Un bon exemple de ce travail sur les techniques de communication, en tant qu'instruments de politique publique, est la liste de diffusion destinée à l'information des professionnels de santé en cas d'urgence sanitaire : « DGS-Urgent ». Comme l'explique le directeur général de la Santé en poste au moment de la mise en place de ce dispositif, celui-ci répond à des problèmes spécifiques plutôt qu'à des enjeux exogènes de communication médiatique : « [le chargé de communication de la DGS] faisait un travail un peu plus *de fond*. C'est comme ça qu'il

communicateurs doivent savoir utiliser l'ensemble des moyens à leur disposition, et pas seulement l'accès aux médias généralistes[7].

Les propriétés sociales et professionnelles des communicateurs indiquent clairement qu'ils sont des techniciens de la communication. Plus que des généralistes dotés d'une bonne connaissance pratique du jeu politique, on trouve dans ces services des professionnels dotés d'un savoir-faire technique : des graphistes, des spécialistes de la PAO, des webmasters, des chargés de relations presse, etc. Il peut s'agir de fonctionnaires qui rejoignent un service de communication ministériel, souvent faute de perspectives dans une carrière administrative « traditionnelle » (plutôt que par « vocation » pour la communication), et se convertissent sur le tas à certaines pratiques de la communication[8]. Ce peuvent être aussi des contractuels recrutés pour leur savoir-faire communicationnel, acquis en école et/ou au cours de leur expérience professionnelle (dans des entreprises de communication, dans le journalisme, etc.). Le recours à des contractuels permet ainsi de pallier le manque de compétences techniques en matière de communication au sein des administrations[9], notamment parce que les concours administratifs (basés sur une culture

---

a eu l'idée de faire « DGS Urgent », la messagerie. Ils ont créé un portail commun de sécurité sanitaire. Donc voilà, le service était plus là pour *développer des outils de communication* que pour faire un travail opérationnel de communication. Parce qu'à l'époque on communiquait très peu. » (H, dir., DGS, cab. Santé, univ. ; les italiques ont été ajoutés pour l'analyse). L'enjeu est avant tout technique : il s'agit de « mieux répondre aux besoins d'information des professionnels de santé ». En d'autres termes, il s'agit d'élaborer la solution technique la plus adaptée pour aider les professionnels de santé dans les situations d'alerte, c'est-à-dire pour « leur permettre d'avoir une information en temps réel » et pour leur donner toutes les informations utiles grâce à « un lien vers des pages d'information en santé publique (épidémiologie, protocole de prise en charge, informations sur un médicament, etc.). » *Rapport annuel 2003 de la Direction générale de la Santé*, p. 19.

[7] La responsable du service de communication du MINEFI insistait ainsi, en entretien, sur l'importance de la diversité des supports de communication : « *les médias ne sont pas que la presse*. On communique beaucoup par *les sites [Internet]*. (…) Nous communiquons aussi *par de l'écrit*. (...) C'est tous supports confondus. Nous communiquons par de *l'événementiel*. Nous communiquons par le cadre d'*actions de communication* qui sont faites sur le terrain en région et nationalement. [La communication] c'est [aussi] des *politiques éditoriales*, c'est… » (F, chef serv., SIRCOM, AC). Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse.

[8] La responsable du service de communication du MINEFI explique comment elle recrute des fonctionnaires pour son service : « quand je trouve dans l'administration des parcours qui ont des compétences en communication soit par leurs études soit *par ce qu'ils ont fait* dans les directions, bien entendu, je les privilégie. Mais je ne peux pas dire que je ne prends que des gens qui ont des expériences de communication ou qui ont un profil com' parce que je ne prendrais personne. Enfin j'aurais très, très peu de vivier quoi… Donc *on se forme aussi sur le tas*. Et puis on fait des formations. » (F, chef serv., SIRCOM, AC). Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse.

[9] La responsable du service de communication du MINEFI explique ce recours aux contractuels pour les postes exigeant des savoir-faire techniques très spécifiques : « il y a des secteurs où je prends des contractuels. Par exemple, le studio graphique, c'est des contractuels, parce que ça coûterait beaucoup trop cher et ça serait inefficace de former des gens sur le tas. Les photographes, ça a été ça aussi. Il y a un certain nombre de compétences techniques sur lesquelles il vaut mieux [embaucher des contractuels]. » (F, chef serv., SIRCOM, AC). Cette même politique de recrutement est défendue au ministère de l'Agriculture : l'objectif poursuivi est « le renforcement des compétences internes – à la faveur de départs à la retraite et de mobilités – grâce au recrutement d'agents spécialement qualifiés par métier : directeur artistique, journalistes, attachés de presse, experts en NTIC…, permettant au SCOM de disposer d'une plus grande autonomie de conception et de production

générale juridique ou le savoir spécifique d'ingénieurs) ne permettent pas de faire rentrer dans l'administration des agents formés à la communication.

Dans cette définition technique de la communication, même les pratiques de « relations presse », qui pourraient sembler proches de la communication « médiatique » des cabinets ministériels, sont relativement éloignées des règles du jeu de la redevabilité. Bien que liées au fonctionnement du champ journalistique, elles doivent une grande partie de leurs propriétés à l'usage technique qui leur est assigné. C'est le cas, par exemple, des communiqués de presse très formels de la DGCCRF ou de la DGAL lorsqu'un produit dangereux est retiré du marché : l'usage de cette technique d'accès aux médias est prioritairement informatif. L'enjeu ne réside pas dans la mise en forme destinée à favoriser une bonne réception journalistique du message pour légitimer l'administration, mais dans l'efficacité de l'instrument de politique publique qu'est le communiqué au regard des propriétés spécifiques du problème sur lequel il intervient. Cela apparaît bien dans les explications de ce chargé de communication de la DGAL. Ce qui importe alors, c'est la capacité à informer tous les consommateurs susceptibles d'avoir acheté le produit qu'il s'agit de retirer du marché :

> Quand on dit qu'il y une alerte "listéria" et qu'on fait un retrait ou un rappel de produit, on ne peut pas se contenter de faire un communiqué de presse le vendredi soir – c'est souvent le vendredi qu'on fait ça. *On ne peut pas dire que ce communiqué de presse est une bonne information du consommateur*. Moi, je déplore qu'en France on n'ait pas un système beaucoup plus fin, avec toutes les nouvelles technologies qui existent, je ne sais pas – des téléphones portables aux sites Internet grand public ou les pages d'accueil des providers – bref, on a plein de moyens, les nouvelles technologies, etc. pour informer le consommateur sur des problèmes de santé publique. Et *envoyer un truc à 17h qui va être repris à l'AFP, pour moi c'est insatisfaisant pour informer le consommateur d'un risque de santé publique de listéria* (…) On sait alerter les professionnels, mais le consommateur pour le toucher, ce n'est pas évident. On l'a vu pendant la rage cet été, on a eu énormément (…) de difficultés pour informer les gens, sur le risque et sur l'obligation à faire vacciner.
>
> **(H, chargé com, DGAL, contract.).**
> **[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse]**

La définition de l'excellence professionnelle du communicateur qui ressort de ces propos porte clairement sur sa capacité à déployer les instruments d'accès aux médias requis pour toucher efficacement un public cible défini par les propriétés spécifiques du problème. Dans cette logique, les pratiques d'accès aux médias sont mises en concurrence avec d'autres

---

d'outils de communication. » DICOM, « Bilan 2000/2005 & perspectives 2006/2007 de la communication du ministère », document produit par la Délégation à l'Information et à la Communication du ministère de l'Agriculture, daté du 10 juin 2005, non paginé.

instruments de communication (Internet, téléphones portables…) qui peuvent être alors plus appropriés. De façon plus générale, les « relations presse » développées par les services des ministères sont assez déconnectées des enjeux de légitimation : elles ne participent qu'exceptionnellement à la mise en scène d'effets d'annonce. Par exemple, comme l'explique cet ancien DGS, le travail de « relations presse » de la cellule de communication consiste moins à expliquer de grandes décisions en matière de politiques publiques qu'à répondre à des questions ponctuelles et techniques :

> Ce que faisait la cellule com', c'était plutôt [répondre à] un journaliste qui appelait et qui disait : "dites, je voudrais savoir où je pourrais trouver des données sur tel ou tel sujet". Du coup, on lui disait "vous appelez telle agence, vous regardez tel site Internet, ou sur le site du ministère regardez le dossier, il y a des choses…" C'était plus ce type de travail qu'il faisait.
>
> **(H, dir., DGS, cab. Santé, univ.)**

Même les pratiques les plus directement liées à l'accès aux médias participent d'une logique plutôt autonome, au sens où elles sont déterminées davantage en fonction des nécessités propres au ministère et à l'action publique qu'il mène, qu'en fonction de logiques exogènes de légitimation dans le champ journalistique.

➢ Encadré 7.2. « L'information des consommateurs » : un usage instrumental de la communication publique

Les rapports d'activité des directions ministérielles, qui décrivent les politiques publiques menées par les services au cours de l'année, montrent les actions de communication conçues comme une partie de ces politiques. Par exemple, le rapport d'activité de 1997 de la DGCCRF donne à voir quelques pratiques de communication (campagnes de presse ou d'affichage, communiqués de presse, etc.) comme un instrument de politique publique : en informant les consommateurs, elles permettent d'agir sur un problème public.

2.3. L'information des consommateurs

Afin de développer la prévention sur les risques d'accidents de la vie courante, la DGCCRF a recours à différents moyens de communication.

Des campagnes de prévention sont menées depuis plusieurs années :

- la campagne nationale de prévention des accidents domestiques, jusqu'ici menée par le ministre chargé de la consommation en partenariat avec le ministère de la Santé et la Caisse nationale d'assurance maladie, a été relayée en 1997 par le Centre français d'éducation pour la santé et vise particulièrement les personnes âgées.
- les campagnes de prévention des accidents de ski pour la saison d'hiver et des accidents de montagne l'été (escalade, rafting, randonnée, VTT), initiées par le ministère de la Jeunesse et des Sports, ont été poursuivies en 1997.

> Des communiqués de presse sur des questions de sécurité sont publiés par le ministre : ainsi en 1997, sur des plaquettes de frein importées, sur certaines lampes à huile qui peuvent présenter des risques pour des enfants en bas âge, ou encore sur des chaises longues dangereuses.
>
> **Rapport d'activité de la DGCCRF, 1997**

B. *Les pratiques « médiatiques » de la communication publique et l'émergence d'un enjeu de légitimation externe*

Il serait toutefois exagéré de considérer que les pratiques de communication des services ne répondent pas aussi parfois à ce type de préoccupation. Même si ce mouvement est difficile à objectiver, il semble que **la communication des ministères tend à accorder une plus grande importance aux stratégies d'accès aux médias.** Si les pratiques de communication non-« médiatiques » ne disparaissent pas – elles ont toujours leur utilité dans la conduite des politiques publiques –, celles liées au champ journalistique prennent de plus en plus d'importance, à la fois matériellement (en requérant plus de temps, plus de ressources) mais aussi symboliquement (en étant de plus en plus perçues comme prioritaires). Cette communication « médiatique » se caractérise par trois propriétés (qui la distinguent d'une communication plus technique) : elle est orientée vers les médias, stratégique et légitimatrice.

La communication publique tend en effet à accorder une place croissante aux pratiques liées aux stratégies d'accès aux médias. Les communicateurs des services ministériels, mais aussi leurs principaux responsables, passent beaucoup de temps à répondre aux requêtes des journalistes : collectes d'information, demandes d'interviews, etc. Cette gestion du flux des sollicitations journalistiques est ainsi de plus en plus procéduralisée pour éviter qu'il ne paralyse les services. Les directions ministérielles comptent souvent un (voire plusieurs) chargé de « relations presse » presque entièrement occupé à ces tâches. Son travail est d'être, pour les journalistes, « *un point d'entrée unique* »[10] dans l'administration, pour éviter que les cadres, voire les membres des bureaux, ne soient détournés de leurs fonctions premières par les sollicitations des journalistes. Le recueil des demandes des journalistes est ainsi rationalisé. Un ancien directeur général de la Santé décrit ainsi le rôle de sa chargée de « relations presse » :

> Elle me donne son avis [sur les sollicitations dont j'étais saisi]. On a des fiches, des procédures officielles : qui demande ? À quelle heure ? Quel est l'objet ? Elle donnait son avis, et moi je donnais ma décision sur la fiche. [La chargée des "relations presse"] avait l'instruction qu'elle pouvait rentrer dans mon bureau même si j'étais en réunion pour que je lui donne une réponse. Donc en quelques minutes, ils avaient une réponse.
>
> **(H, dir., DGS, cab. Santé, univ.)**

[10] H, dir., DGS, cab. Santé, univ.

Si de tels dispositifs permettent de structurer le travail des relations avec les journalistes, devenu un véritable enjeu dans les directions ministérielles, ils ne permettent pas de libérer complètement les hauts fonctionnaires de la contrainte de disponibilité que fait peser sur eux la communication médiatique. Cet ancien directeur général de la Santé dit bien à quel point les relations avec les journalistes sont une préoccupation constante :

> Les journalistes leaders, ils avaient mon portable (…) [Ce sont surtout] les responsables des rubriques. Moi je leur ai dit "voilà je vous le donne parce que… Mais bon, la procédure habituelle, s'il vous plait, s'il vous plait, c'est [de passer par la chargée des "relations presse"]. Et je vous promets qu'on vous donne une réponse rapide." (…) Alors évidemment, en cas d'urgence ou à 10h du soir, s'ils avaient quelque chose à me dire je voulais qu'ils puissent me joindre. Ils l'ont fait, mais vraiment ils ont utilisé ça avec parcimonie. Vraiment ils ont bien joué le jeu. Je n'ai pas été harcelé.
>
> **(H, dir., DGS, cab. Santé, univ.)**

Cette disponibilité est la contrepartie de l'ajustement à certaines règles du travail des journalistes, comme sa temporalité spécifique (urgence de la préparation des reportages, heures de bouclage tardives, travail en continu y compris le week-end et le soir…), ou la croyance dans la nécessité d'interroger un « acteur » (en l'occurrence un responsable administratif) plutôt qu'un « communicant », perçu comme devant empêcher les journalistes de travailler librement[11]. Cette disponibilité des responsables administratifs participe plus généralement de tout le travail relationnel qu'entreprennent les fonctionnaires à l'endroit des journalistes. À ces pratiques, invisibles dans les reportages eux-mêmes, s'ajoute le recours à des activités de « relations presse » : interviews formellement accordées aux grands médias, communiqués de presse[12]… **La propriété décisive de ces pratiques est leur usage proactif** : elles ne sont pas seulement réactives (*i.e.* déployées en réponse aux demandes d'informations des journalistes) mais elles visent aussi à anticiper ces demandes, voire à les susciter. Submergées de demandes d'information ou d'interviews, les directions générales développent une communication plus organisée et proactive destinée à satisfaire les journalistes sans être paralysées par cette charge de travail supplémentaire mais irrévocable (sous peine de se voir taxer publiquement de manque de redevabilité) qu'est le fait de

---

[11] Cette attention que les responsables administratifs portent à l'allègement des contraintes du travail des journalistes apparaît bien dans le témoignage de l'ancien DGS : « Et puis [la chargée des « relations presse »] était très… Moi à chaque fois je posais la question « est-ce que vous êtes bien accueillis ? Est-ce que vous sentez que vous avez un vrai interlocuteur ? » Et tous m'ont toujours dit à moi « avec [la chargée des « relations presse »] il n'y a aucun problème, on appelle. C'est « oui » ou c'est « non » mais c'est clair. On sait très vite à quoi s'en tenir. Il n'y a pas de souci. Nous, ça répond à nos besoins. » J'ai jamais eu d'accrochage, je n'ai jamais eu à me battre avec des journalistes qui diraient « c'est scandaleux, on n'arrive pas à vous joindre, etc. » Jamais, jamais. » (H, dir., DGS, cab. Santé, univ.).

[12] Sur l'analyse de ces pratiques, voir les développements consacrés aux « prestations » médiatiques des administrations et de leurs agents, chapitre 6, section 1 (§1.-A).

répondre aux journalistes. Il s'agit donc d'aller au devant des demandes prévisibles des journalistes et de mettre à leur disposition (par des communiqués de presse, des conférences de presse, mais aussi des visites sur le terrain ou des sites Internet d'information) les informations faites pour les intéresser.

La deuxième propriété de la communication médiatique est son fonctionnement stratégique. Celui-ci tient au fait que cette communication médiatique a pour fondement la mise en relation des modalités de l'accès aux médias avec une réflexion sur les finalités assignées à ces pratiques. L'objectif est de maîtriser au mieux la production de la prise de position (sur le fond et la forme) « médiatique » afin de contribuer efficacement à coproduire une représentation journalistique favorable de l'institution, de son action ou du problème public sur lequel elle intervient. Dans cette logique, **l'enjeu des pratiques de communication repose moins sur des opérations pratiques et des savoir-faire techniques que sur des problématiques symboliques** : quelle image publique de l'institution est-il opportun de produire ? Quelle présentation de soi ou de son action faut-il promouvoir pour se légitimer ? Quelle déclaration faire et à quel moment ? L'aspect stratégique de ce travail apparaît nettement dans le fait que cette communication ne se fait pas seulement en fonction des propriétés spécifiques du problème. Elle se fonde aussi sur la perception de l'espace des possibles médiatiques, c'est-à-dire sur une anticipation de la réception de la prise de position médiatique de l'administration. La communication est alors loin de se réduire au seul travail technique de production et de diffusion des messages (édition de communiqués de presse, organisations de réunions publiques ou de conférences de presse…) ; elle engage aussi une réflexion stratégique sur les messages à promouvoir[13]. La communication des services est alors conduite en fonction de l'image du problème ou de l'administration que donnent les médias. En pratique, cela se traduit notamment par un véritable *travail de veille*, qui consiste à relever et analyser les jugements journalistiques explicites ou implicites (et, par extension, toutes les occurrences journalistiques), effectifs ou potentiels[14], sur l'institution ministérielle.

---

[13] En cela, cet usage de l'accès aux médias se distingue des « relations presse » classiques : si cette dernière spécialité des métiers de la communication concerne aussi le travail d'accès aux médias, elle se réduit généralement aux seuls aspects pratiques de ce travail.

[14] Le chargé de communication de la DGAL dit bien l'importance stratégique de ce travail de veille (médiatique, mais aussi scientifique ou réglementaire) : il lui permet de prévoir les articles que les journalistiques sont sur le point de consacrer à la DGAL et donc d'anticiper les éventuelles critiques auxquelles il devra réagir.

« *Le travail de la presse, la veille, pour moi, c'est essentiel*. Regardez : un service vétérinaire m'appelle et me dit : « [Prénom de l'enquêté], c'est chaud là. Il s'est passé telle chose… » Je sais que, ça y est, là à Clermont-Ferrand, *il y a un truc qui va démarrer. Et là, je mets en route le truc. J'appelle la préfecture, j'appelle le bureau ici* et je lui dis : « tu es au courant qu'il y a un problème avec un troupeau ? Je veux les éléments. Je veux l'historique du truc… » Ça, ça me plait ! Ou il a été appelé par un journaliste. J'appelle le journaliste. Je lui dis « voilà, apparemment vous avez eu un collègue. Je voudrais m'assurer que vous ayez tous les bons renseignements. » (…) Donc la veille est très importante pour moi. [Sans elle,] je serais très amoindri… La veille scientifique, la veille sur l'actualité

Ce travail stratégique au principe de la communication publique se fonde notamment sur le développement, toujours plus perfectionné (et dispendieux), de technologies de surveillance des attentes de l'« opinion », objectivées par la presse ou les sondages. Leur usage se systématise dans les ministères. La simple recension plus ou moins systématique des coupures de presse où est évoquée l'action du ministère est depuis longtemps dépassée par le développement d'outils de plus en plus élaborés et analytiques (voir encadré 6.3.). Ces lectures orientées, instituées dans des instruments tels que les revues de presse et toutes les formes d'analyse plus ou moins rationalisées des contenus journalistiques, ne sont pas faites pour informer les agents bureaucratiques sur le fond d'un problème. Elles visent plutôt à la surveillance de l'image médiatique d'un ministère ou d'une de ses directions (de son activité, des problèmes qu'il prend en charge…). Pour le dire autrement, elles réalisent une objectivation de l'espace des prises de position journalistiques, en fonction duquel les agents administratifs peuvent prendre position en accédant aux médias. Ce travail de veille médiatique permet notamment, comme l'explique cette responsable du service de communication du MINEFI, de définir les problèmes publics à propos desquels une stratégie d'accès aux médias est nécessaire :

> Le rôle du SIRCOM, c'est de sensibiliser le cabinet sur le fait que la question de l'ISF commence à monter dans les journaux. On fait des veilles médias. Et ça commence à devenir un dossier chaud. [Notre rôle consiste alors] à donner au cabinet, justement, tous les éléments (à la fois revue de presse, revue audiovisuelle…) pour voir comment le sujet monte. Donc vous voyez, c'est plutôt un rôle de palpeur, de sensibilisateur en disant : "attention, le dossier monte, il va falloir avoir des arguments dessus".
>
> **(F, chef serv., SIRCOM, AC)**

C'est cette dimension stratégique des « relations presse » qui caractérise la communication « médiatique » : l'opportunité d'accéder aux médias dépend directement de l'espace des représentations journalistiques. L'analyse que les communicateurs développent de celui-ci fonde aussi l'élaboration des éléments de langage[15], tout comme le choix des supports de communication dépend du fonctionnement pratique du champ journalistique. Un chargé de communication de la DGAL décrit, par exemple, les usages différentiels de différents outils d'accès aux médias (dépêches d'agence, communiqués de

---

réglementaire. Je déteste qu'un journaliste me dise : "qu'est-ce que c'est que ce nouvel arrêté ?". » (H, chargé com, DGAL, contract.) Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse.

[15] Un ancien directeur général de la Santé explique la fabrication de ces éléments de réponse en lien avec le chargé de communication de sa direction : « c'est [au chargé de communication de la DGS] que je disais ce que, à mon avis, il fallait pour répondre [aux journalistes]. Il ramassait les informations qu'il fallait, il préparait avec les sous-directeurs les interventions. » (H, dir., DGS, cab. Santé, univ.)

presse et messages à la radio), en fonction des règles du travail des journalistes et des objectifs assignés aux prises de position médiatiques :

> L'agence de presse, comme AFP ou *Reuters*, je m'en sers beaucoup. Quand on fait un communiqué, je les appelle tout de suite. Avant même. Ils ont le communiqué avant tout le monde et les relations sont si bonnes qu'ils me lisent les dépêches avant de les lancer. (…) Une bonne dépêche déjà pour un pré-signal, c'est bien. Et la dépêche d'agence me sert beaucoup. *Quand il y a une bêtise dans un média, j'utilise la dépêche d'agence.*
> **Pourquoi ?**
> *Ça m'évite de faire un communiqué* pour signaler une bêtise dans *le Figaro* ou dans *Libé*. J'appelle l'agence et je dis : "voilà, il faut savoir ça. Si je ne peux pas parler, appelez tel professionnel qui va vous dire. Mais voilà ce qu'il faut savoir."
> **Sans qu'il y ait la référence explicitement au média qui a sorti le truc ?**
> Ben je leur fait référence en *off*, et puis…
> **Oui, mais la dépêche, ce n'est pas "le ministère de l'Agriculture cherche à corriger…"**
> Non. Euh… Des fois je l'ai fait. Ça m'ait arrivé. "Selon le ministère… selon la DGAL même carrément, les chiffres sont… Contrairement à ce qui a été avancé par certains médias." [sourire] Donc *la radio, quand vous avez un rappel, un retrait, c'est le grand outil quoi*. [Nom d'une journaliste] à RTL, je… On est amis en plus, c'est bien. Quand j'ai vraiment un problème sanitaire, c'est elle. *Je touche beaucoup de personnes*. Bon après, si je peux le faire tourner en boucle sur beaucoup de radios, c'est bien. Donc voilà…
> **En ce sens là, la radio, ça marche à peu près comme la presse écrite, c'est-à-dire vous savez qui est la personne qui s'en occupe…**
> Oui. Ben là j'ai de la chance, c'est qu'il y a deux trois journalistes comme ça : [nom d'un journaliste] à France Info, [nom d'une journaliste] à Europe 1, [nom d'une journaliste] à RTL. Voila. Faut voir ça aussi : *toucher avec très peu de médias une cible maximum*. Et puis pourquoi la radio aussi ? Parce que *la presse des fois c'est trop long*.
> **(H, chargé com, DGAL, contract.).**
> **[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse]**

Lorsqu'il s'agit de prendre position pour « corriger » une information sur un sujet sensible, la déclaration à l'AFP sur le mode du *off* est préférée au communiqué de presse plus formel ; lorsqu'il faut diffuser largement et rapidement un message d'alerte sanitaire, l'accès aux radios nationales généralistes est pensé comme plus approprié que l'accès à la presse écrite[16]. Le savoir-faire professionnel que ces considérations révèlent informe sur le sens du

[16] Pour compléter cette rapide présentation des usages différenciés des supports de communication, il faut situer l'usage qui est fait d'Internet dans cette communication ministérielle. La directrice du service de communication du MINEFI explique par exemple : « Le support Internet a pris beaucoup d'importance. (…) Parce que les gens sont de plus en plus [connectés à Internet]… Parce que ça permet aussi aux gens d'être renseignés très vite, de façon très complète. Parce que quand vous mettez en ligne, vous pouvez mettre en ligne des rapports, vous pouvez mettre en ligne de façon plus ludique que quand vous faites de gros dossiers papiers. » (F, chef serv., SIRCOM, AC). Il apparaît ainsi que ce nouveau support offre des possibilités utiles au regard des règles du jeu de

jeu que déploie le chargé de communication dans ses pratiques d'accès aux médias, et, au final, sur le jeu lui-même : **l'usage de l'accès aux médias est une activité tactique, dont l'un des enjeux structurants est l'entretien de la légitimité du ministère.** Ce fonctionnement stratégique de la communication publique ministérielle se manifeste ainsi, au niveau organisationnel, par la centralisation de la communication des services, sous l'autorité d'un communicateur très haut placé dans les hiérarchies bureaucratiques. Ainsi, le chargé de communication d'une direction générale est le plus souvent placé sous l'autorité directe du directeur général[17]. Et le service central de communication a généralement rang de direction, ce qui le place sous la seule autorité du cabinet ministériel. Les communicateurs accèdent ainsi à une position plus stratégique, car plus proche des dirigeants, plus centrale et plus transversale. Cette centralisation de la communication permet d'une part de développer une communication plus réactive, c'est-à-dire plus prompte à agir rapidement sur le problème émergent (et donc ne pas paraître inactif), dans la mesure où elle n'a pas à faire valider ses stratégies par les diverses strates de l'encadrement intermédiaire. Elle est d'autre part le moyen de renforcer la coordination des messages diffusés et d'éviter la « *polyphonie* »[18], c'est-à-dire l'expression publique des intérêts divergents des services. **Cette division du travail est ainsi (pensée comme) une condition organisationnelle de l'efficacité de la communication stratégique : il s'agit de se donner les moyens de produire et de diffuser rapidement un message bien maîtrisé et pertinent au regard des attentes par rapport auxquelles cette prise de position prend sens.**

La troisième propriété de la communication « médiatique » des services ministériels est son usage légitimateur. En effet, malgré l'affirmation et même l'institutionnalisation de ses finalités instrumentales, la communication des services administratifs sert *aussi*, plus ou moins explicitement, à légitimer l'action de l'administration dans la mesure où elle sert à lutter contre les critiques publiques qui peuvent être émises contre son action, notamment par les médias. On l'a vu, les « crises » et les « affaires » publicisent des critiques contre les

---

la redevabilité : il est ajusté aux règles journalistiques de rapidité et d'illustration ; sans contrainte de place, il rend possible une mise à disposition massive d'informations (mise en ligne de documents de littérature grise, etc.), ce qui permet aux ministères de se prémunir contre l'accusation d'opacité puisque toutes les informations ont été effectivement publiées.

[17] Par exemple, la Délégation à la communication du ministère de l'Agriculture est insérée dans le secrétariat général du ministère. La « Mission Affaires Générales et Communication » est créée au sein de la D.G.C.C.R.F. en 2001 et rattachée au directeur général alors que la communication était jusque là de la compétence d'un bureau parmi tous les autres de la direction générale (bureau G3 « information et communication »), au sein de la sous-direction « Consommation » (Service de la Consommation, de la qualité et de sécurité). À la D.G.S., la cellule de communication gagne en importance en s'autonomisant de la « cellule des affaires européennes et internationales ».

[18] Caroline Ollivier-Yaniv, *La communication comme outil de gouvernement. Définition et enjeux de la politique du discours*, Mémoire pour l'habilitation à diriger des recherches en sciences de l'information et de la communication, Université Paris 12, 2008, p. 122.

institutions ministérielles et font peser sur elles des attentes fortes rendant nécessaire, en retour, un travail de légitimation. La première de ces critiques porte sur l'*efficacité* de l'action publique, c'est-à-dire sa capacité à bien répondre au problème public, ou, pour être plus précis, à la définition dominante de ce problème (telle qu'on la retrouve dans les médias généralistes notamment). Le deuxième type d'attente généralement adressé à l'action publique porte sur sa *réactivité*, c'est-à-dire sa capacité à produire des décisions rapidement. Une temporalité trop lente de l'action publique fait courir le risque d'une disqualification de l'administration en raison de son manque d'intérêt (supposé) pour le problème dont elle a la charge. Ce manque de volontarisme s'exprime dans les registres de l'urgence à agir face à la gravité d'un problème, de la défaillance de l'administration (qui ne fait pas tout ce qu'il faut pour résoudre le problème) ou du défaut de « prise de conscience » de la gravité du problème. Le dernier type d'attente sur lequel se fonde la légitimation de l'action publique est sa *transparence*. Il s'agit alors de ne pas dissimuler quelque décision publique sensible mais, au contraire, de donner à voir son action et, pour la légitimer, d'en faire partager les raisons. Ce travail de légitimation à destination des journalistes, qui consiste à désamorcer les critiques de « laxisme » (c'est-à-dire de défaut de volontarisme, de réactivité) et d'opacité (c'est-à-dire de défaut de transparence), apparaît bien, par exemple, dans les propos déjà cités d'un ancien directeur général de la Santé[19]. Il est apparaît aussi à demi-mot dans la définition officielle des objectifs de la communication : celle-ci sert à « *porter l'image du ministère* », à « *amplifier la visibilité et donc l'efficacité de son action* », c'est-à-dire à en diffuser une représentation valorisante, ou, pour le dire plus clairement encore, à assurer « *la promotion des politiques et des activités menées par le ministère* »[20]. La communication des services prend ainsi une fonction plus légitimatrice dans la mesure où elle vise à promouvoir « l'image » du ministère en mettant en scène la conformité de son action à des principes dominants de légitimation.

Cette définition de la communication ministérielle, médiatique, stratégique et légitimatrice, est liée aux propriétés (et aux intérêts) des agents qui la mettent en œuvre. **La communication publique ministérielle est en effet de plus en plus contrôlée par les agents les plus généralistes et « politiques ».** D'une part, **le contrôle exercé par le cabinet sur la communication des services et plus largement sur son action susceptible d'être médiatisée, tend à être de plus en plus systématique.** Des chargés de « relations presse » se plaignent ainsi que le moindre communiqué doit être validé par le cabinet. D'autre part, au-

[19] Voir chapitre 6, section 1 (§2-B), p. 775.

[20] Ces citations, exemplaires des répertoires de justification des communicateurs de ministère, sont extraites de : DICOM, « Bilan 2000/2005 & perspectives 2006/2007 de la communication du ministère », document produit par la Délégation à l'Information et à la Communication du ministère de l'Agriculture, daté du 10 juin 2005, non paginé.

delà de l'intervention directe d'agents impliqués dans le jeu politique, le tournant stratégiste de la communication des services est favorisé par **le rapprochement des communicateurs et des agents dominants dans les directions ministérielles** : ils font ainsi souvent partie des plus proches collaborateurs des directeurs généraux. Cela se traduit par le recrutement de chargés de communication plus portés sur l'accès aux médias. Ainsi, il n'est pas rare que le chargé de communication dans une direction générale soit un ancien journaliste, connaissant mieux les rouages des rédactions et ayant même plus de goût pour les règles du jeu journalistique[21]. Plus généralement, certains hauts-fonctionnaires, et notamment des directeurs généraux à la trajectoire professionnelle atypique par rapport à la moyenne des hauts fonctionnaires (passage par un cabinet ministériel, par le privé, par le champ universitaire), utilisent de plus en plus la communication. Ils n'hésitent pas à intervenir dans les médias, par exemple en accordant une interview à la presse sur un dossier sensible. Après quelques innovations perçues comme des coups de force[22], la communication devient moins taboue, c'est-à-dire moins incompatible avec les normes spécifiques du champ bureaucratique. L'impératif de communication dans la conduite des politiques publiques se banalise : une partie croissante des agents des politiques publiques (des ministres, des directeurs généraux) pense comme des communicateurs (même conception de ce qu'il faut faire, de comment et quand le faire…). **On peut ainsi observer une évolution du fonctionnement même de la communication publique ministérielle qui tend à la rapprocher des logiques de la communication politique des cabinets ministériels** : même si elle rejette le label de « politique », elle se fonde largement sur l'accès aux médias, le fonctionnement stratégique (plus ou moins directement contrôlé par les responsables politiques) et une visée légitimatrice. Ces pratiques de communication sont toutefois bien moins omniprésentes que dans les cabinets ministériels.

§2. Produire la communication « médiatique » des services ministériels

Pour rendre raison des usages de ces diverses pratiques de la communication publique, et notamment pour rendre raison de la place qu'y tiennent les pratiques d'accès aux médias, il faut **décrire la logique spécifique des interactions par lesquelles est produite cette communication**. Il s'agit ainsi de se demander comment sont produites les prises de position des ministères dans le jeu de la redevabilité. Pour ce faire, on décrira d'abord la division du

[21] Par exemple, le chargé de communication de la DGAL, journaliste de formation, confesse être « un inconditionnel de l'information et de l'information à la radio ». Un grand nombre de communicateurs partagent avec les journalistes cette passion de l'actualité : ils lisent beaucoup la presse, ils s'épanouissent dans le rythme de travail accéléré qui caractérise le journalisme, etc.

[22] Voir par exemple l'anecdote rapportée par un chargé de communication de la DGAL, p. 870.

travail de communication ministérielle (A). En d'autres termes, l'objectif est ici de préciser la spécialisation des rôles de communicateurs au sein des ministères, c'est-à-dire les tâches qu'ils remplissent et les compétences qu'ils mobilisent, en fonction de leur position dans la structure administrative et de leurs propriétés sociales. Puis, on décrira les principales régularités des interactions entre ces agents, qui permettent de comprendre la production de la communication médiatique ministérielle (B).

A. *La division du travail : la structure triadique de la communication ministérielle*

La division du travail de communication dans les ministères s'articule autour de trois instances principales : un service central de communication, propre à l'ensemble de la partie administrative du ministère, des cellules de communication situées dans certaines directions générales, et quelques communicateurs placés dans l'entourage des ministres, au sein du cabinet. Le chargé de communication de la DGAL parle ainsi d'une « *relation triangulaire entre le cabinet, le service central de communication* »[23] et son propre bureau.

La première des deux instances de communication des ministères situées dans leur partie « administrative » est le service central de communication. Dans les trois ministères qui étudiés ici, ces services ont été créés à la fin des années 1980[24]. C'est le cas du ministère des Affaires sociales et de son SICOM (service d'Information et de communication), dont la genèse a été bien analysée par Sandrine Levêque[25]. Ce service a été créé en août 1990 par la fusion de la division de la Documentation des publications et de l'information avec le bureau de la presse. Il est passé d'une petite quarantaine d'agents au début des années 1990 à une cinquantaine au début des années 2000[26]. De même, le SCOM (Service de la communication) du ministère de l'Agriculture est créé en juillet 1989. Son développement n'a cessé de se poursuivre dans les années suivantes puisqu'une réorganisation structurelle et fonctionnelle en 2003-2005 consacre un changement de dénomination, le SCOM devenant la DICOM (Délégation à l'information et à la communication), une intégration dans le Secrétariat Général du ministère, et la création de deux unités nouvelles (un service de presse et une mission de la politique Internet). Il compte alors environ 75 personnes. Enfin, si l'on peut faire remonter la « communication » du ministère des Finances à une direction générale pour les relations avec le public (DGRP) créée par le décret du 6 mai 1977, ce n'est qu'avec la

---

[23] H, chargé com, DGAL, contract.

[24] On l'a vu, si quelques ministères se dotent d'un service de communication avant 1985 (ministères de l'Intérieur et de la Défense), ces innovations surviennent en général à partir de la fin des années 1980 (ministères de l'Équipement, de l'Éducation, des Affaires étrangères, de la Culture, de la Justice). Cf. chapitre 6, section 3 (§1-B).

[25] Sandrine Levêque, « L'invention de la communication », *op. cit.*

[26] « Le service de l'information et de la communication », *L'administration sanitaire et sociale. Rapport d'activité 2002 du ministère de la Santé, de la Famille et des Personnes handicapées*, p. 91.

réorganisation introduite par le décret du 15 janvier 1987 (instaurant un service de la communication et des relations avec le public, SCRP) puis par le décret du 12 avril 1991 (créant une direction de la communication, DICOM) que la dénomination « communication » apparaît explicitement[27]. Ces services, qui ont parfois le statut d'une (petite) direction générale, exercent des fonctions transversales pour l'ensemble des directions « métiers » du ministère. Ils ont d'abord **un rôle de coordination des activités de communication au sein du ministère**. Une ancienne directrice du service de communication du MINEFI décrit ainsi les modalités de réalisation pratique cette fonction :

> Le rôle du SIRCOM, (…) 1/ c'est de *définir* et de *cadrer l'action globale de communication du ministère* avec un plan de communication sur l'année. 2/ C'est de *coordonner l'activité de communication de tous les acteurs de communication*, sachant que ce service est un service ministériel et que chaque service particulier a aussi des petits services de communication qui sont responsables de leur communication "métiers". Donc ce service a la responsabilité d'un plan de cadrage de tout ça, de la mise en œuvre des orientations ministérielles et de la communication institutionnelle et ministérielle et de coordonner la communication "métier" de tous les services. Donc [notre rôle consiste à] élaborer ce plan cadre, coordonner les acteurs et mettre en œuvre des actions et des prestations de communication.
>
> **(F, chef serv., SIRCOM, AC).**
> **[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse]**

Cette fonction de coordination est assez nominale, tant les directives émises par le service central de communication peuvent être contestées ou contournées en pratique par les autres communicateurs du ministère. Elle se réalise *a minima* par une fonction d'agence de moyens pour les autres services des ministères. Cela tient sans doute aux modalités historiques de leur genèse, fondée sur l'agrégation de diverses cellules techniques : relations publiques (*i.e.* organisation de salons, colloques, etc.), relations presse, diffusion, publication de documents écrits, production audiovisuelle, archives, etc. L'ancienne directrice du service de communication du MINEFI explique ainsi que son service fournit « des prestations de communication au profit des acteurs de la communication en jouant un rôle de centre de ressources, d'expertise et de conseil » :

> Par exemple, [nous réalisons] des études sur des sujets… [Si une direction du ministère] réfléchit sur des politiques fiscales, on peut faire des études pour elle. On l'aide à monter ses études parce que moi j'ai des marchés d'études, j'ai des spécialistes des études. Donc *je l'aide à faire son cahier des charges* de besoins, à l'exprimer vis-à-vis du prestataire, à être

[27] Par la suite, la DICOM devient direction des relations avec les publics et la communication par le décret du 2 novembre 1998. La direction reprend l'appellation de direction de la communication (DIRCOM) (décret du 12 novembre 2001) puis de service de la communication (SIRCOM) en 2004 (décret du 6 juillet 2004). CAEF, *Historique des Directions et des Services du Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie*, Août 2004, p. 6

> l'interface du prestataire. *Je l'aide aussi sur de l'événementiel*… C'est moi qui ai un budget d'événementiel pour tout le ministère, et dans lequel les directions sont présentes. Mais les directions peuvent faire aussi de l'événementiel uniquement pour eux, que là je ne finance pas mais sur lequel je peux faire des prestations : *prestations de studio graphique*, *prestation d'audiovisuel* ou *les aider pour l'organisation de conférences de presse*. (…) Donc je crois que ce qu'on leur apporte, c'est un regard extérieur sur leurs dossiers, un conseil. Et puis derrière, une fois qu'on a le conseil, on les aide à construire le marché, on les aide à recruter des agences, on leur fait des prestations, comme je le disais, très directes, très concrètes de communication. Donc c'est toute la panoplie. Bon, comme je dis, dans un monde idéal, on serait l'agence interne de communication. On n'en est pas encore là, mais c'est l'objectif.
>
> **(F, chef serv., SIRCOM, AC).**
> **[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse]**

Le rôle de coordination auquel prétendent ces directions centrales de communication passe ainsi beaucoup par **la fourniture de service aux autres directions du ministère**, que ce soit la gestion des appels d'offres auprès de prestataires externes (réalisation de cahier des charges…) ou l'offre de services techniques (conception graphique, production audiovisuelle, mise en place de conférences de presse, etc.). Le fonctionnement de ces services repose ainsi principalement sur l'accumulation de savoir-faire communicationnels techniques[28]. Cela apparaît clairement dans le cas de la spécialité de communication que sont les « relations presse ». La contribution des services centraux de communication en la matière ne porte que sur les opérations les plus pratiques, comme le dit bien, une fois encore, l'ancienne directrice du service de communication du MINEFI :

> Par exemple sur les médias, le SIRCOM a un bureau des relations avec les médias qui assure je dirais *la logistique* et le "back office" de tous les événements presse pour tout le ministère : organisation de conférences de presse, diffusion des communiqués de presse des ministres, suivi des actions. On joue un rôle de plaque tournante (le service reçoit des appels, en général quand il peut il doit y répondre sinon on les re-route vers les directions spécialisées quand c'est un sujet technique soit vers le cabinet ministériel quand c'est un sujet sensible et politique.)
>
> **(F, chef serv., SIRCOM, AC).**
> **[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse]**

Pour ce qui est de l'accès aux médias, le rôle de ces services de communication est ainsi très souvent limité aux questions logistiques, c'est-à-dire à l'organisation matérielle des « relations presse », avec les quelques opérations techniques que cela suppose (organisation

[28] Décrivant son service, la directrice de la communication du MINEFI précise : « c'est des gens qui ne sont pas forcément à la base des professionnels de la communication. Parce qu'ici ce sont des administratifs qui ont développé des compétences propres, mais qui sont en tout cas *plus professionnelles que celles qu'il y a dans les directions « métier »*. » (F, chef serv., SIRCOM, AC). Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse.

des conférences de presse, rédaction des dossiers de presse, diffusion des communiqués de presse, etc.). Ils sont ainsi dépossédés des questions plus stratégiques relatives à la détermination de l'opportunité et du contenu des prises de position dans les médias (éléments de langage, rédaction des communiqués de presse les plus sensibles…). Le chargé de la communication de la DGAL décrit ainsi le confinement du service central de communication du ministère de l'Agriculture à des opérations techniques :

> Le service central de communication est *un service logistique* pour *diffuser*, pour *faire des plans de communication*, *des salons*, etc. (…) Donc le service central de communication (je vais être rude là) n'a *aucune valeur ajoutée par rapport au dossier technique* puisque (…) *il ne peut pas valider soit nos éléments de langage, soit nos projets de communiqués, soit quand j'ai une demande délicate d'un journaliste qui souhaite une interview*, une rencontre avec quelqu'un ici ou avec moi… Ça, ils transmettent au cabinet, et ça on sait faire... Et voilà, quand c'est délicat, c'est le cabinet. Mais bon ils sont informés. Donc *c'est plutôt un service qui devrait être en relation avec les services déconcentrés et qui met un peu d'homogénéité et de liant entre toutes les directions techniques du ministère* : la politique de relations publiques, les salons professionnels et grand public, etc.
>
> **(H, chargé com, DGAL, contract.).**
> **[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse]**

Le service central de communication est donc d'abord un prestataire de services techniques. Les aspects les plus stratégiques des relations avec les journalistes sont traités soit par le cabinet (pour les aspects « politiques »), soit par les directions des ministères (pour les aspects les plus spécialisés)[29].

Les directions ministérielles sont parfois dotées d'une cellule de communication. C'est le cas de la DGCCRF[30], de la DGAL[31]et de la DGS[32]. Ces cellules de communication sont en

---

[29] Ce phénomène est bien décrit à propos de la gestion des sollicitations journalistiques au sein du MINEFI : « En gros, on est la porte [des demandes des journalistes], mais les journalistes fiscalistes très pointus ils vont aussi, sur des sujets très techniques, directement au service de com' de la DGI. Et c'est bien si vous voulez parce qu'ils vont plus vite. Et je dirais que les grosses pointures des médias, ils vont sans doute directement au conseiller en communication du ministre. Mais c'est un peu comme ça, si vous voulez. C'est que vous avez, je dirais, 10%-20% qui vont soit au technique soit au politique. Et puis nous, nous avons 80%, pour lesquels soit c'est nous qui faisons les recherches, soit qu'on re-route. (…) Ça dépend du degré de technicité si vous voulez. Quand c'est un degré vraiment de technicité qui dépasse le côté… Nous on est assez généraliste. On répond, alors soit sur les événements de presse que nous gérons avec les directions, on peut répondre directement avec le dossier de presse ou avec les données que nous avons avec le site [Internet] que nous gérons. Mais dès lors qu'on nous interroge sur l'évolution du taux d'un impôt depuis deux ans ou trois ans, ben là on re-route directement. Soit on re-route, soit on dit à la personne qu'on va la rappeler avec l'info. Ça dépend un peu du plan de charge. » (F, chef serv., SIRCOM, AC).

[30] Jusqu'à la réorganisation de 1998, la DGCCRF disposait d'un bureau dédié à « l'information et la communication » (G3, au sein du service de la Communication, de la qualité et de la sécurité). Le service presse de la DGCCRF est ensuite géré par le bureau A1 (« Études économiques et information »), au sein du service de la régulation et de la sécurité.

[31] La mission « Communication et information » est directement rattachée au directeur général.

général assez anciennes : le plus souvent, ce ne sont pas des « excroissances » récentes dans les directions des services centraux de communication. Ce sont au contraire des bureaux de « relations presse » qui ont échappé au mouvement de monopolisation des activités « médiatiques » lors de la création des services de communication. **Ces cellules de communication sont ainsi relativement indépendantes du service central de communication**[33]. Elles sont plus proches du directeur général, auquel elles sont souvent rattachées directement : ***de facto*, le rôle des chargés de communication des directions générales est en partie celui de conseiller pour la presse leur directeur général**. En effet, si ces cellules de communication affichent souvent des objectifs assez vastes (encadré 7.3.), une grande partie de leurs activités est consacrée aux seules « relations presse », notamment en raison de ressources limitées[34]. Le chargé de communication d'une direction a ainsi pour mission de prendre en charge toutes les demandes des journalistes qui rentrent dans le domaine de compétence de la direction pour lequel il travaille. Le chargé de communication de la DGAL explique ainsi :

> *Tout ce qui est sensible passe par mon bureau*. Toutes les demandes qui viennent de l'extérieur passent par mon bureau. *Toutes les demandes presse, interviews ou non, je donne un feu vert* (…) Ça veut dire que toutes les demandes presse qui arrivent au service presse [central], dès qu'on parle "vaches", OGM ou tout ça, c'est "hop, adressez vous à la DGAL".
> **(H, chargé com, DGAL, contract.).**
> **[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse]**

À ce rôle de superviseur des sollicitations journalistiques s'ajoute celui de porte-parole. Comme le confirme le même communicateur, il arrive en effet que le chargé de communication réponde à des interviews au nom du directeur général ou de la direction :

> En fait je préfère que pour les interviews ce soit le directeur général qui réponde. (…) Pour les télés, c'est tout le temps lui. [Pour la] presse écrite jusqu'à présent *je répondais en son nom*. (…) Par contre là, comme je ne connais pas [la nouvelle directrice générale], je fais porte-parole de la DGAL [en tant qu'institution], comme je ne la connais pas trop et qu'elle est un peu frileuse… Et les radios les locales, je réponds.
> **(H, chargé com, DGAL, contract.).**
> **[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse]**

---

[32] Le bureau de la « Communication et des Relations Européennes Internationales », placé sous l'autorité du directeur général, devient une cellule « Communication » (une autre cellule des affaires européennes et internationales) à la faveur de la réorganisation de 2000.

[33] Ainsi, ces cellules de communication « ont des budgets propres de communication » pour développer leurs propres actions (F, chef serv., SIRCOM, AC).

[34] Ces cellules sont parfois réduites à une seule personne, comme ce fut le cas à la DGAL, jusqu'à la seconde crise de l'ESB en 2000. À la faveur de cette crise, les renforts provenant de l'agence Euro RSCG ont porté les effectifs de la cellule de communication de la DGAL à sept personnes. Elle en compte actuellement deux.

En plus de ces pratiques de porte-parole, dont certaines peuvent s'apparenter à ce qui se fait en cabinet ministériel (lorsqu'un communicateur répond à une interview écrite à la place de son ministre), le chargé de communication d'une cellule de communication peut prodiguer des conseils de « relations presse » aux services déconcentrés placés sous la tutelle de sa direction. Le chargé de communication de la DGAL l'explique bien :

> Tous les services déconcentrés, que ce soient les services protection des végétaux ou les services vétérinaires, quand ils ont la presse sur un sujet délicat, je souhaite être informé. Donc bien sûr ils me demandent des projets de communiqués. Mais je travaille aussi beaucoup avec les services presse des préfectures. Alors c'est plus du *conseil*. "Alors on va recevoir tel média." Déjà, feu vert ou pas. "Si votre préfet est d'accord, oui. Mais oui, au contraire, il faut y aller, il faut être pédagogique, il faut y aller. Mais après je veux en savoir plus. Les éléments de langage on les cale ensemble, etc. etc." Et on travaille beaucoup plus avec la presse quotidienne régionale ou locale.
>
> **(H, chargé com, DGAL, contract.).**
> **[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse]**

Le travail stratégique apparaît ainsi occuper une place plus importante dans le fonctionnement de ces cellules que dans celui des services centraux de communication. En raison sans doute du rapport plus spécifique à la matière traitée – du fait que ces cellules sont situées dans les directions « métiers » – elles sont les mieux placées pour intervenir dans le champ journalistique sur les questions « sensibles », notamment parce qu'elles disposent, avec l'expertise des bureaux, des ressources cognitives nécessaires pour produire les prises de position « médiatiques ». Les cellules de communication sont alors dans une relation complexe de *double bind* avec le cabinet ministériel dont ils dépendent. La simple dépendance hiérarchique, en vertu de laquelle la communication des services ne peut se faire sans l'approbation du cabinet si elle concerne des sujets « politiques »[35], est en effet contrebalancée par l'injonction contradictoire de solliciter le cabinet ministériel avec parcimonie, l'une des contraintes de rôle des chargés de communication de ces cellules étant de hiérarchiser l'importance politique des questions qu'ils soumettent au cabinet[36].

[35] Le conseiller en communication de la DGAL explique par exemple : « Je fais attention de bien tenir informé mon conseiller technique ou le conseiller presse ».

[36] Le chargé de communication de la DGAL explique : « Je suis persuadé (je prends encore l'exemple d'autres ministères) qu'un cabinet n'est pas là pour se faire embêter sur des sujets techniques, alors que nous on sait faire parce que on a tout l'appui technique ici. J'ai tous les bureaux qui travaillent sur les OGM, j'ai les services vétérinaires, j'ai tout ce qu'il faut. Donc quand on peut débarrasser de tout cet aspect technique un cabinet, [on doit le faire]. »

➢ **Encadré 7.3. Les activités de la cellule de communication de la DGS : un fonctionnement nettement tourné vers les médias.**

La description des activités de la cellule de communication de la direction générale de la Santé, telle qu'on peut l'observer dans des rapports d'activité de cette direction, laisse voir l'importante qu'y tiennent les activités d'accès aux médias parmi les huit domaines de compétence qu'elle revendique. Les extraits ci-dessous donnent bien à voir la place prépondérante qui leur est accordée.

Communiquer sur les thèmes de santé publique

>> Missions

Rattachée au directeur général de la santé, la cellule communication opère, dans le cadre des missions de la DGS, dans huit domaines de compétence. (…) Ces missions sont effectuées en collaboration avec les bureaux techniques de la DGS, le Service d'information et de communication (SICOM), l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (Inpes) et les agences de sécurité sanitaire.

>> Relations avec la presse et les médias

Les relations avec la presse et les médias constituent un outil essentiel dans le cadre des missions de la DGS. Elles satisfont aux demandes croissantes exprimées par les citoyens et relayées par les médias.

Elles sont, au quotidien, mais tout particulièrement en période d'alerte sanitaire, l'outil central qui permet à la DGS de diffuser les informations, les décisions, les mesures, les recommandations dans les délais les plus rapides et le plus largement possible.

Dans le domaine des relations avec la presse, la cellule communication assure :

- les relations avec les journalistes des médias français et étrangers : presse écrite nationale, régionale et médicale, radios, télévisions, sites Internet ; la DGS est extrêmement sollicitée par les médias ;
- la diffusion de l'information à la presse, via les conférences, les communiqués (82 en 2003) et les dossiers de presse, essentiellement sur les sujets de sécurité sanitaire ;
- la veille médiatique sur les sujets de santé publique intéressant la Direction générale de la santé, c'est-à-dire la revue de la presse quotidienne, des dépêches de l'Agence France Presse (AFP) et de l'agence de Presse médicale (Reuters Santé) et des interventions télévisées et radios.

(…)

Dix-huit conférences de presse ont attiré chacune entre 30 et 80 journalistes, issus de tous les médias généralistes et spécialisés.

(…)

D'une manière générale, plus de la moitié des demandes adressées à la cellule communication provient de la presse écrite, dont un tiers émane de la presse santé professionnelle et grand public.

Radios et télévisions sont respectivement à l'origine de 20 et 10 % des demandes. Les 20 % restant regroupent des demandes de particuliers, des agences ou d'autres ministères ou institutions. Depuis septembre 2002, la DGS prend en charge, en coordination avec les agences, l'organisation de conférences de presse de sécurité sanitaire.

>> L'information en ligne

Avec la diffusion d'informations sur Internet, la Direction générale de la santé poursuit un triple objectif :

- informer la population sur les questions de santé publique (accidents de la vie courante, téléphones mobiles, tabac, informations sanitaires aux voyageurs, etc.). Des statistiques, des conseils et les coordonnées des organismes ressources sont ainsi mis à disposition ;
- présenter la politique des pouvoirs publics vis-à-vis d'un problème de santé (alcool, démographie médicale, droits des malades, plan national nutrition-santé, etc.) ;
- constituer un outil au service des professionnels de santé praticiens ou universitaires, en leur apportant, sur un sujet précis, des informations médicales et pratiques validées (infections à méningocoques, hépatite C, légionelloses, BIOTOX, rage, etc.).

(…)

>> Les campagnes de prévention

Avec l'Inpes, la DGS pilote des campagnes de prévention sur les grands sujets de santé publique (Sida, hépatites, alcool, tabac, nutrition, MST).

>> Service électronique d'alerte des professionnels de santé « DGS-Urgent »

En collaboration avec les sous-directions, la cellule communication a créé et gère le service d'information d'alerte sanitaire par mail. Elle propose, prépare et envoie les messages aux 18 000 abonnés professionnels de santé et s'assure du relais aux 60 000 abonnés de Cegetel (27 messages ont été émis en 2003).

>> Édition de documents papiers et multimédia

Conception, réalisation de l'ensemble des éditions des sous-directions, dans le cadre de leurs projets de communication vers les professionnels de santé, les services déconcentrés et le grand public et en cohérence avec les priorités de la DGS mais également du cabinet du ministre chargé de la Santé.

- Conception de cédéroms destinés aux Ddass et Drass sur les thèmes de santé publique.
- Réalisation de documents de communication ponctuels pour la participation des bureaux à des conférences, salons, colloques (panneaux, présentation de la Direction générale de la santé, etc.).

La majorité de ces documents, une fois édités, sont mis en ligne sur le site Internet du ministère et font l'objet d'une communication vers les médias, soit par simple envoi informatif ou à l'occasion d'une conférence de presse si le sujet le nécessite. Des partenariats avec des revues médicales professionnelles permettent de faire connaître directement auprès des professionnels de santé l'ensemble des publications.

***Rapport annuel 2003 de la Direction générale de la Santé*, p. 81-82.**

Considérées comme un « outil essentiel » de la DGS, les opérations de « relations presse » sont pensées comme l'instrument le plus décisif dans la gestion de ces problèmes sensibles que sont les périodes d'alerte sanitaire.

Cette hiérarchie symbolique des pratiques de communication au sein de la cellule de la DGS se traduit, plus matériellement, dans la distribution des ressources assignées aux diverses missions de cette cellule. Selon un ancien directeur général de la Santé, trois personnes travaillaient avec le chef de la cellule : une « *en charge des relations avec la presse* », une autre « *qui est un médecin spécialiste de communication, (…) rédigeait pour l'essentiel notre site Internet* », et une troisième « *s'occupait des publications, des brochures, etc.* »[37]

On le voit, la question des relations avec les journalistes tient une place importante dans le fonctionnement quotidien de cette cellule, surtout si l'on considère que pour les opérations les plus stratégiques (la préparation d'une conférence de presse ou la rédaction d'un communiqué sur une question sensible, par exemple), la chargée des « relations presse » est épaulée par le chef de la cellule, voire par le directeur général.

Enfin, on ne comprendrait pas le fonctionnement de la communication des ministères sans prendre en compte le rôle des communicateurs des cabinets ministériels. Sans reproduire l'analyse faite précédemment de ces rôles[38], il est nécessaire de préciser les interactions qu'ils entretiennent avec les agents chargés de la communication dans les services ministériels. La communication des cabinets ministériels consiste principalement à gérer l'accès aux médias du ministre (organisation des interviews et des contacts, réponses aux questions plus factuelles des journalistes…), mais aussi du ministère dans son ensemble

[37] H, dir., DGS, cab. Santé, univ.

[38] Voir chapitre 4, section 1.

(dans la mesure où son « image » est en partie assimilée à celle du ministre), ce qui n'est pas sans peser sur le fonctionnement des services de communication des administrations centrales. Ainsi, **les conseillers thématiques et les conseillers en communication, et parfois même le directeur de cabinet, interviennent sur les enjeux les plus stratégiques** (c'est-à-dire les plus « politiques », les plus « sensibles », les plus « médiatiques », les plus « valorisants ») **de la communication des services, soit pour valider les prises de position des services** (communiqués de presse, interviews…) soit pour commander les matériaux nécessaires à leur communication (éléments de langage, veille sur la presse, etc.). Le chargé de communication de la DGAL résume bien ce que le fonctionnement de sa cellule doit aux attentes (et aux logiques propres) du cabinet du ministre de l'Agriculture :

> Le cabinet est là pour *sortir vis-à-vis de la presse sur des sujets beaucoup plus valorisants* et beaucoup plus intéressants. Bien sûr, *il doit être informé de tout ce qu'on fait*. Et grâce au réseau qu'on a, on a un système d'alerte qui permet d'anticiper certains articles ou certaines émissions. Donc *le cabinet est là beaucoup plus pour valider, pour commander*. Donc ça va beaucoup plus dans ce sens. *Ils commandent des éléments de langage*. Ils savent qu'il y a tel sujet sensible ou que le ministre va sur le terrain ou dans telle région… [Ils nous passent alors commande :] "Est-ce que vous voyez quelque chose d'intéressant pour lui ?" Et autrement c'est vraiment de la pure validation sur les communiqués de presse qu'on a l'intention de sortir.
>
> **(H, chargé com, DGAL, contract.).**
> **[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse]**

La prégnance des logiques spécifiquement politiques sur la communication médiatique des services apparaît bien dans la préparation des éléments de langage que doivent utiliser les communicateurs du ministère, qu'ils appartiennent au cabinet ou aux services. Tout dans ce travail est subordonné aux intérêts politiques poursuivis par les membres du cabinet. L'ancienne responsable du service de communication du MINEFI le montre bien :

> Le cabinet détermine [les éléments de langage] à partir des éléments techniques qui sont donnés par les directions métiers. Donc il y a l'élaboration d'une pensée ministérielle et politique. Et une fois que c'est validé, tout le monde dit la même chose. (…) Alors sur la construction des éléments de langage, (…) très sincèrement, là, le SIRCOM n'a pas beaucoup de valeur ajoutée. Au départ, il y a des options techniques et il y a un discours politique du ministre. Donc le SIRCOM intervient peu.
>
> **(F, chef serv., SIRCOM, AC)**

L'initiative de la production des éléments de langage (par la commande d'éléments d'information techniques aux services) puis les choix stratégiques des arguments appartiennent au cabinet. La communication des services n'a plus alors qu'à se conformer à ce cadrage : le principe même de l'instrument que constituent les éléments de langage est bien de faire en sorte que toutes les prises de position émanant du ministère soient conformes à celles produites par le cabinet.

Les trois pôles de la communication dans les ministères n'accordent pas la même place aux pratiques d'accès aux médias et aux règles du jeu de la redevabilité. Les services centraux de communication, qui fonctionnent davantage comme des producteurs de moyens techniques orientés vers l'ensemble des supports de communication (*i.e.* pas seulement vers les pratiques d'accès aux médias) semblent assez autonomes par rapport à ce jeu. Les cellules de communication situées dans les directions générales en sont plus dépendantes : chargées de la communication sur les problèmes spécifiques relevant du domaine de compétence de leur direction, elles doivent en gérer les aspects « médiatiques », surtout lorsque, comme dans les cas des trois directions analysées ici, elles traitent de questions qui peuvent se révéler sensibles. Leur investissement sur cette communication stratégique et médiatique peut être encouragé, mais aussi encadré, par les communicateurs des cabinets ministériels.

B. Les logiques sociales de la communication ministérielle

Les interactions entre les communicateurs de ces trois pôles présentent des régularités structurantes, qu'il importe de restituer pour comprendre la production de la communication administrative ministérielle.

La première de ces règles est la prégnance du principe de division opposant communication publique et communication politique dans les représentations que les agents se font de cette division du travail. La communication des services est assimilée à la catégorie de la communication publique. Celle-ci s'est largement construite contre la communication politique[39]. Elle se pense ainsi comme distincte de celle pratiquée en cabinet ministériel. L'usage de légitimation politique qui caractérise cette dernière est fortement disqualifié dans les services administratifs. La communication des administrations est pensée comme un instrument de l'action publique – le message diffusé permettant d'intervenir sur le problème public – tandis que celle des cabinets ne procéderait que des intérêts électoraux des ministres. Cette antinomie apparaît par exemple clairement dans les propos de ce chargé de communication de la DGAL, lorsqu'il critique l'usage de sondages dans la communication des services :

> [Ces sondages, c'est] pour affiner un message électoraliste.
> **Comment ça ? C'est quoi un message électoraliste ?**
> Pour affiner un message qui n'a rien à voir avec un message [de communication publique, et plutôt avec] une stratégie de communication d'un ministre. Mais c'est plutôt pour toucher le maximum de personnes sachant qu'elles vont voter tel jour. C'est souvent ça. Là, ce qu'ils ont sorti

[39] Cette catégorisation a été amplement codifiée par la littérature professionnelle des communicateurs. L'association « Communication publique » a par exemple beaucoup travaillé à construire et à légitimer ces principes de division.

> sur les animaux de compagnie, il n'y avait rien dans... il n'y avait aucun message. Le but c'est vraiment de toucher un Français sur deux, parce qu'un Français sur deux a un chien ou un chat. Il n'y a rien derrière ou dedans. Et quand nous avons proposé un message sanitaire – parce que nous on a subi la crise de la rage ici – non, on a refusé d'intégrer ce message.
>
> **(H, chargé com, DGAL, contract.)**

La croyance selon laquelle la communication des services ne doit pas être enrôlée pour la légitimation du ministre est une évidence structurante qui cadre en partie les pratiques des communicateurs des services, mais aussi des autres agents des directions[40]. Les demandes du cabinet les plus directement orientées vers les enjeux immédiats du champ politique peuvent ainsi être disqualifiées sur le mode de l'« irrationalité ». Ce rejet de toute logique d'instrumentalisation politique ou partisane est consacré par son inscription dans des textes instituant[41]. En théorie, mais aussi en pratique (dans les discours des agents, et dans certains de leurs choix), la communication publique se définit ainsi très largement par opposition à la communication politique. Elle se réfère en particulier à des valeurs et principes pensés comme inconciliables avec la communication telle que la conçoivent et la pratiquent les communicateurs des cabinets ministériels. En effet, le corollaire à l'affirmation de cette distinction avec la communication des cabinets ministériels est la revendication d'une identité professionnelle spécifique. Les communicateurs en poste dans les services insistent fréquemment sur leur spécificité en revendiquant quelques valeurs, rattachées à la notion de service public. Les règles de fonctionnement du champ administratif concourent puissamment à l'hybridation des pratiques de communication. Ainsi, l'idéologie du service public contraint les pratiques possibles, en nourrissant une conception proprement « publique » de la communication. La communication publique revendique ainsi notamment une mission d'intérêt général. Elle se décline dans quelques finalités légitimes : informer le public (en toute neutralité et pour son bien), permettre le débat public et assurer la transparence de l'action publique. La prégnance de ces valeurs (notamment la croyance dans leur nécessité, mais surtout les contraintes de rôle des responsables administratifs de la communication qui défendent leur position en défendant ces valeurs) empêche la réalisation des projets qui s'écartent trop ostensiblement des finalités. En particulier, toutes les pratiques

---

[40] L'ancien directeur général de la Santé, Lucien Abenhaïm, critique par exemple l'appropriation de la communication sur les crises sanitaires par le cabinet du ministre alors que la gestion de la crise elle-même échoit en grande partie aux services. Il déplore ainsi qu'« en France, bien souvent, aux informations transmises à des fins préventives se mêle la « communication politique » (…) C'est pourquoi la communication technique doit être laissée aux techniciens autant que possible. » Lucien Abenhaïm, *Canicules. La santé publique en question*, Paris : Fayard, 2003, p. 111.

[41] Une circulaire du 1er ministre 14 juin 1993 précise par exemple : « les actions ne doivent pas avoir pour but de mettre en valeur la politique gouvernementale en tant que telle ou d'illustrer la pertinence de choix purement politiques. L'État se doit d'être impartial dans l'utilisation des crédits qu'il consacre à l'information du public. ».

trop évidemment commerciales, notamment celles issues de la profession publicitaire et du marketing, sont disqualifiées comme favorisant la manipulation de « l'opinion » au détriment de la mission d'information. La communication publique se présente ainsi comme technicienne et instrumentale, plutôt que stratégique et légitimatrice. Mais, si d'un point de vue symbolique, la communication ne peut se définir que par rapport aux modèles repoussoirs de la communication privée (la mercantile publicité) et de la communication politique, on a vu que la communication des services ne se réduit pas à une communication technique et instrumentale : elle fait aussi un usage stratégique de l'accès aux médias pour légitimer l'action des services. **Les communicateurs des services sont en fait pris dans une injonction contradictoire : d'une part, ils doivent jouer de l'excellence professionnelle de la communication – c'est-à-dire maîtriser les outils « modernes » et « efficaces » de la communication (notamment les stratégies d'accès aux médias) – tout en donnant à voir le désintéressement de cette communication par une mise en scène des références au service public et à la démocratie** (transparence, participation des profanes et usagers, efficacité au nom de l'intérêt général…).

Une seconde règle structurante s'observe dans les interactions constitutives de la communication des services : la tendance à la monopolisation des ressources et activités communicationnelles au sein des ministères. Une grande partie des pratiques de communication dans les services s'explique à bien des égards par le fait qu'elles sont un enjeu de luttes entre les diverses instances regroupant des communicateurs pour s'approprier les moyens et les actions de communication, en particulier les plus « prestigieux » c'est-à-dire ceux liés à l'accès aux médias. Cette tendance se traduit, pour simplifier, par un double mouvement : d'une part, le service central de communication tente de contrôler voire de s'approprier les activités des services périphériques ; d'autre part, les cabinets ministériels tendent à encadrer de plus en plus étroitement le travail des diverses instances de communication des services. **Cette monopolisation tendancielle des activités de communication est d'abord pensée comme une condition d'efficacité des stratégies de communication** : elle vise d'abord à homogénéiser les prises de position réalisées dans le champ journalistique au nom d'un ministère. L'objectif est d'éviter de mettre en circulation des discours étatiques contradictoires qui seraient le produit de concurrences entre diverses fractions de l'institution. La publicisation des divergences entre plusieurs agents d'une même institution sur un même problème public est un puissant levier pour la mise en cause journalistique du fonctionnement de l'État. La centralisation du contrôle de la communication « médiatique » répond ainsi à l'objectif de minimiser les risques de critique

journalistique[42]. Ce mouvement de monopolisation se fait ainsi sur le registre technique de l'efficacité communicationnelle[43], mais cet impératif de « cohérence » des interventions ministérielles dans le champ journalistique est *aussi* un enjeu de pouvoir puisqu'il consiste finalement à les conformer aux intérêts (dans le jeu de la redevabilité ou le jeu politique orienté vers les médias) des agents dominants du ministère. **Cela apparaît nettement dans les relations entre la communication du cabinet ministériel et celle des services.** Par exemple, Lucien Abenhaïm estime que « *la direction générale de la Santé n'a pas la maîtrise de sa communication. Quel que soit le sujet, elle ne peut émettre de communiqué de presse sans l'accord du cabinet du ministre. Ni* a fortiori *organiser des conférences de presse. L'aval des conseillers techniques chargés de santé publique ne suffit souvent pas ; il faut encore obtenir celui des responsables de la communication au cabinet* »[44]. Ce contrôle du cabinet sur les opérations de communication concerne bien sûr les pratiques les plus « importantes », comme les annonces devant la presse. Comme l'explique en entretien un autre directeur général de la Santé : « *un directeur ne peut pas communiquer et annoncer [à tort et] à travers qu'il engage des moyens qui sont à venir et qui ne sont pas encore là par exemple. (…) [La décision] va être annoncée par le ministre* »[45]. Il arrive même souvent que le cabinet tente de superviser les opérations les plus courantes comme les demandes d'interviews et toutes les sollicitations journalistiques quotidiennes dans une direction ministérielle[46]. Cette domination du cabinet sur la communication des services peut

---

[42] Pour une analyse des implications sur les technologies langagières utilisées en raison de cet enjeu de mise en cohérence de la « parole ministérielle », voir Claire Oger et Caroline Ollivier-Yaniv, « Conjurer le désordre discursif. Les procédés de « lissage » dans la fabrication du discours institutionnel », *Mots. Les langages du politique*, n° 81, 2006, p. 63-77.

[43] La critique de ce mouvement de centralisation se fait aussi sur un mode technique. Ce sont ainsi des raisons « professionnelles » que le chargé de communication de la DGAL avance pour s'opposer à la domination du service central de communication sur ses activités : « On m'a dit qu'*ils* [*i.e.* le service central de communication] *voulaient tout centraliser*. Ils voulaient même enlever la presse ou la communication des directions, que ce soit dans [la direction de] la recherche, la DGAL… Je dis « mais attention. Vous faites [une erreur]… » Ce n'est pas une remarque personnelle. Je n'ai rien à revendiquer. Si on me dit un jour : « c'est ça, [prénom de l'enquêté], vous allez travailler à Varennes, dans un service central de presse », j'obéis – je suis contractuel – ou je m'en vais. Mais franchement je trouve que c'est une erreur parce que si je veux être professionnel vis-à-vis des journalistes. Ils vont perdre du temps parce que je vais les accueillir mais je ne pourrais pas leur répondre de la même façon que je le fais actuellement. » (H, chargé com, DGAL, contract.). Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse.

[44] Lucien Abenhaïm, *Canicules*, *op. cit.*, p. 92

[45] H, dir., DGS, cab. Santé, univ.

[46] Un ancien directeur général de la Santé explique ainsi : « à l'époque [en 2000], la position était que seul le niveau politique communique [dans les médias] (…) Les journalistes le savaient. La règle du jeu était connue puisque chaque fois qu'ils sollicitaient la DGS, il y avait une procédure de validation de la demande par le cabinet qui se traduisait quand même le plus souvent par le fait que le cabinet dise : "non, que les journalistes nous posent les questions à nous, pas à l'administration". Donc ils ont vite compris qu'il valait mieux s'adresser directement au cabinet. Mais en revanche, ce que faisait la cellule com' [de la DGS] c'était plutôt un journaliste qui appelait et qui disait "dites, je voudrais savoir où je pourrais trouver des données sur tel ou tel sujet". Du coup, on lui disait "vous appelez telle agence, vous regardez tel site Internet, ou sur le site du ministère regardez le dossier, il y a des choses…" C'était plus ce type de travail qu'il faisait. » (H, dir., DGS, cab. Santé, univ.).

varier selon le ministre en poste[47] ou selon les conjonctures. Elle est d'autant plus forte que les questions dont elle traite sont à l'agenda journalistique. Le témoignage d'une ancienne adjointe au directeur général de l'Alimentation illustre bien ce que disent de nombreux autres agents :

> *Le cabinet, quand les choses deviennent graves, demande toujours que toutes les relations avec la presse passent par le cabinet*. [sic] (…) Dans les périodes de crises on a du mal à expliquer au cabinet qu'il y a deux registres de communication. Et qu'il y a peut-être la place pour une communication du cabinet et une communication des services. Ça en période normale, on peut peut-être arriver à leur expliquer. *En période de crise ils pensent que eux sont les seuls à savoir trier*, et que, bon d'accord, peut-être qu'ils vont nous renvoyer des journalistes s'ils ne savent pas répondre et s'ils pensent qu'il faut qu'on réponde. Et c'est à eux d'abord de dire et pas nous. (Rires).
>
> **(F, adj. dir., DGAL, AC).**
> **[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse]**

Mais, quelles que soient ces variations, la règle est celle du contrôle politique de la communication administrative. L'enjeu est de conformer les activités de la communication des services aux règles du jeu politique orienté vers les médias. Toutes les prises de position dans les médias doivent défendre l'action du ministre ou du gouvernement, ou, du moins, ne pas contredire cette entreprise de légitimation politique (ce que Lucien Abenhaïm nomme la « *manie du contrôle de l'opinion* »[48]). **Ce travail de contrôle de la communication administrative en vertu de principes proprement politiques contraint parfois fortement les activités des cellules de communication des services en renforçant les logiques stratégiques de légitimation par rapport aux logiques instrumentales d'intervention sur les problèmes publics.** Cette tension entre deux registres de communication qu'impose la supervision du cabinet sur les services administratifs est d'autant plus contraignante que le partage est l'objet d'une lutte permanente[49]. De fait, tout indique que celle-ci se conclut par une tendance générale à la domination croissante du cabinet sur la communication des services.

---

[47] Lucien Abenhaïm observe que la division du travail de communication varie un peu selon les ministres : si Bernard Kouchner communiquait seul pour son ministère, Jean-François Mattéi laissait le directeur général de la Santé communiquer sur les aspects scientifiques et pratiques, dans un cadre bien défini par le cabinet toutefois. Lucien Abenhaïm, *Canicules*, *op. cit.*, p. 93.

[48] *Ibid.*, p. 104.

[49] Comme le note un ancien directeur général de la Santé, à propos des pratiques de communication de sa direction : « Il y a une situation un peu compliquée. Parce que sur ces sujets de sécurité sanitaire, qu'est-ce qui est du niveau politique ? Qu'est-ce qui est du niveau technique ? Qu'est-ce qui relève des agences ? Qu'est-ce qui relève des administrations ? Il n'y a aucune politique écrite là-dessus. On n'a aucune réflexion là-dessus. Donc c'est au coup par coup. » (H, dir., DGS, cab. Santé, univ.).

Parallèlement à ce premier mouvement de monopolisation de la communication médiatique par le cabinet ministériel se déploie une deuxième dynamique selon laquelle les services centraux de communication tendent à contrôler de plus en plus étroitement la communication des services. Les pratiques d'accès aux médias sont ainsi conditionnés par la lutte permanente de ces services pour se placer en position de point de passage obligé dans la production de la communication ministérielle. Les communicateurs des services centraux tentent ainsi de s'immiscer de plus en plus dans les activités des services[50], à cadrer leurs activités (par la programmation annuelle des activités de communication du ministère, par exemple). De façon faussement paradoxale, le développement de la communication dans les ministères depuis les années 1980 se traduit moins par un mouvement de diffusion – qui verrait un service central de communication « essaimer » ses fonctions de communication dans tout l'organigramme du ministère – que par une pression à la centralisation du contrôle de cette communication, précisément parce qu'elle est un enjeu de plus en plus décisif. Les agents dominants s'efforcent ainsi de la maîtriser le plus directement possible. **Le même mouvement est à l'œuvre à l'échelle des directions générales.** Les agents de la cellule de communication tendent à imposer leurs logiques d'action aux autres bureaux. Ainsi, **l'accès aux médias est de plus en plus contrôlé et réservé à quelques agents jugés compétents** : les professionnels de la communication, les agents dominants les plus généralistes (directeurs généraux, chefs de service, etc.) et exceptionnellement, sur des sujets très spécifiques, des agents spécialisés qui sont au préalable formés par du *media training*[51]. La domination

---

[50] L'ancienne directrice du service central de communication du MINEFI donne bien à voir cette stratégie de placement. Celle-ci repose sur la surveillance des activités des cellules de communication : « quelques fois *il faut qu'on aille à la pêche des informations*. C'est quelques fois qu'ils préfèrent faire la com' de leur côté plutôt que de venir nous voir alors qu'on a les instruments, etc. » Elle passe aussi par la mise à disposition de ressources : « Si vous voulez, moi *j'ai beaucoup insisté dans ma réforme sur le fait que ce service était un centre de ressources, d'expertises et de conseils vis-à-vis des autres directions*, même dans leur communication propre. Il y a deux ans, aucune direction ne venait ici pour, dans leur communication de métier, avoir soit des conseils soit des prestations de communication du service. Aujourd'hui c'est beaucoup plus courant. » Cela permet de contrôler *a minima* les activités de ces cellules. Enfin, l'établissement de l'autorité de ce service sur les autres communicateurs des services se fonde sur la proximité de ses responsables avec le cabinet ministériel : « J'ai des réunions au cabinet deux fois par semaine avec l'ensemble des communicants des quatre ministres (…) sur l'agenda de la semaine. J'ai une réunion hebdomadaire avec le conseiller en communication du ministre pour voir où on en est. » (F, chef serv., SIRCOM, AC). Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse.

[51] Un ancien chef de bureau de la DGCCRF décrit bien cette évolution vers un contrôle stratégique croissant de l'accès aux médias : « Maintenant, on a même considéré que *répondre aux journalistes, les émissions télé, c'est réservé à quelques personnes* (…) : le chargé de com', le DG pas beaucoup... Et puis de temps à autre sur des sujets assez pointus, le chargé de com' va dire : « est-ce que tu ne pourrais pas y aller ? qui on va envoyer là-dessus qui puisse répondre à telle émission ? » Ici par exemple, on a un médecin, [nom de l'agent], qui est intervenue souvent sur les aspects nutritionnels. Et elle n'est pas à la cellule com' ; elle dépend de mon bureau. Mais (…) c'est vrai qu'*on va utiliser la personne la plus à même de répondre dans des circonstances qui sont un peu particulières*, parce que tout le monde n'est pas prêt à répondre. *En tout cas il ne faut pas dire des bêtises*. » (H, chef bur., DGCCRF, dir. départ. CCRF). Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse.

croissante des communicateurs dans le fonctionnement de leur direction s'observe dans les organigrammes : les cellules de communication sont placées à une position plus stratégique, proches des dirigeants, centrale et transversale. Au-delà de ces indices formels, l'omniprésence des communicateurs apparaît dans les activités quotidiennes de la direction. Le chargé de communication dans la DGAL peut, par exemple, s'ériger en point de passage obligé entre le service et le cabinet :

> *Tout ce qui est renvoyé au cabinet, tout ce qui est commandé même au niveau technique, les principales notes et les éléments de langage, on [me] le met en copie.* Systématiquement, même si ce n'est pas un sujet médiatisé, mais bon. Alors si c'est médiatisé, on me met en copie et on me demande un feu vert. Et autrement, tous les projets de discours ou tous les éléments de langage qui sont demandés aux bureaux techniques par le cabinet qui passent par la directrice générale pour élaborer un projet de discours passent par le bureau. Donc c'est un carrefour.
>
> **(H, chargé com, DGAL, contract.)**
> **[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse]**

Grâce à cette position au « carrefour », comme il le dit lui-même, entre les services et le cabinet – à l'instar d'un directeur d'administration – le communicateur gagne ainsi un point de vue panoptique sur les activités de la direction. En dehors même de la circulation des notes vers le cabinet, il s'efforce d'être informé de tout ce que font les bureaux :

> Quand on crée un nouveau règlement, quand on fait une note pour demander aux services de contrôle de renforcer significativement des contrôles, quand on fait un bilan de toutes ces choses qui sont envoyées dans la nature aux professionnels ou aux déconcentrés, *j'ai essayé de leur faire comprendre que c'est intéressant pour moi d'être dans leur cercle de diffusion*, au minimum hein, parce que il fallait valoriser tout ce qui était fait.
>
> **(H, chargé com, DGAL, contract.).**
> **[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse]**

L'argument de la valorisation, c'est-à-dire de la publicisation sous un jour favorable des activités de l'administration, permet au communicateur d'exiger d'être informé sur les activités des bureaux. Les communicateurs accèdent alors à une position de surplomb sur l'activité de la direction générale puisqu'il leur revient d'intervenir sur toutes les activités du service, dans la mesure où ils contribuent à définir la façon dont l'administration en parle[52]. Le communicateur se donne un droit de regard sur tout ce qui se passe dans la direction

[52] Le chargé de la communication de la DGAL a ainsi réussi à s'imposer comme un membre à part entière du comité de direction : « Quatre mois après [ma prise de poste] Marion Guillou partait. Catherine Geslain est arrivée. Et là, j'en ai profité comme ça faisait trois ou quatre mois que j'étais là. J'ai tout remis à plat. J'ai dit : « Voilà, je souhaite ça. Vraiment [mon rôle] c'est [d'être] l'attaché de presse du directeur général. (…) *Je participe à tous les comités de direction.* » Voilà. Ça s'est très bien passé et Catherine Geslain est partie avec le cabinet Gaymard. Et on a nommé un préfet, Klinger. C'est la première fois que je travaillais avec un préfet. Ça s'est très, très, très bien passé. » (H, chargé com, DGAL, contract.). Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse.

générale ou le ministère, notamment sur les dossiers « politiques » les plus importants. Il adopte donc un point de vue panoptique, ressource indispensable pour tenir une position généraliste et s'autoriser à intervenir, en dépit des règles formelles de division du travail et des hiérarchies. C'est en effet souvent par le débordement des cadres institutionnels que les communicateurs confortent leur position au sein de la direction. Ainsi, à la direction générale de l'Alimentation, il est arrivé que le chargé de communication représente dans des occasions officielles son directeur général, alors que cette prérogative échoit statutairement au directeur général adjoint :

> Au-delà de l'aspect communication de presse, j'avais plus un rôle de relation avec l'extérieur. Donc soit j'accompagnais [le directeur général] sur le terrain, comme je le faisais avec Catherine Geslain de toute façon – quand il y a un déplacement, je le fais déjà – mais, *ce qui était un peu nouveau, c'était de le représenter*. Donc représenter le directeur général devant 1.500 agriculteurs dans l'Aube pour parler dans une coopérative agricole, c'est pas mal.
> **D'habitude le DGAL n'était pas représenté par le…**
> Non, non, non ! Mais c'est plus responsable communication, porte-parole. Ce qui moi me convenait parce que c'était pour faire évoluer mes missions.
> **(H, chargé com, DGAL, contract.)**
> **[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse]**

Le fait qu'un directeur général se fasse représenter, dans le cadre de ses fonctions, par son chargé de communication plutôt que par un sous-directeur est une innovation, à la limite du sacrilège (le chargé de communication est un contractuel !), au regard des hiérarchies bureaucratiques. Elle objective bien le pouvoir accordé au communicateur lorsque l'on sait qu'elle a été initiée par un directeur général aux propriétés atypiques : un préfet, « brillant » énarque, sensible aux pratiques managériales, méfiant à l'égard des corps techniques (inspecteurs de santé publique vétérinaire et ingénieurs des eaux et forêts) qui peuplent sa direction générale. Mais on ne saurait rendre plus complètement compte de la réussite de l'imposition des communicateurs dans les structures bureaucratiques qu'en soulignant les relations de confiance qui peuvent unir directeurs généraux et chargés de communication, au-delà parfois du seul cadre professionnel[53], ce qui peut laisser penser à une éventuelle affinité d'*habitus* entre des agents dont les dispositions pouvaient sembler fort éloignées il y a encore quelques années. **La place croissante qu'occupent les communicateurs dans les directions générales est une source de tension au sein de celles-ci.** Leur place peut être contestée ; leur intervention dans les activités des bureaux est parfois mal perçue. Les

[53] « [Un directeur général de l'alimentation] me protégeait. Et [son successeur] me protégeait donc j'ai eu de la chance. On formait un binôme fantastique. *Jusqu'à être le confident du directeur ou de la directrice*. » (H, chargé com, DGAL, contract.). Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse.

sollicitations qu'ils adressent à ces derniers peuvent faire l'objet de résistances[54]. La potentielle conflictualité des relations entre les communicateurs et les membres des bureaux tient en partie au fait que, en raison d'une grande dissemblance des trajectoires sociales et professionnelles, leurs catégories de perception et leurs dispositions sont relativement incompatibles. Une ancienne directrice du service de communication du MINEFI le laisse ainsi entendre : « *les contractuels [chargés de communication] ont quelquefois du mal à traduire les besoins, à faire l'interface sur l'expression des besoins administratifs* »[55]. De même, les rythmes du travail de communication et celui des activités administratives apparaissent peu compatibles. La communicatrice observe ainsi qu'« *on a besoin d'être réactif ; par rapport à un boulot administratif, ce n'est ni les mêmes horaires de travail, ni la même implication* »[56].

Cependant, malgré cette distance entre eux et les agents bureaucratiques, les communicateurs semblent s'imposer dans les services. **L'accès progressif des communicateurs à des positions dominantes procède en partie de ce que l'on peut désigner comme une ruse de la raison hétéronome, c'est-à-dire d'une stratégie de légitimation à imposer des logiques exogènes (celles du jeu de la redevabilité) en les présentant comme subordonnées aux logiques autonomes du travail administratif.** Le chargé de communication de la DGAL explique ainsi comment il parvient à faire accepter ses demandes auprès des membres des bureaux, alors même que ceux-ci pourraient percevoir ces sollicitations comme inutiles ou illégitimes :

---

[54] Un chargé de communication décrit, par exemple, les réticences que rencontrent les demandes qu'il adresse aux divers bureaux de la DGAL : « Après soit vous avez de la jalousie (…) au sens que certains disent « oui, on met tout le temps en copie [prénom du chargé de communication] ». Ou « il y a des choses qui passent par lui… » Après je leur dis : « Mais OK. Soit je vous mets en direct avec le journaliste [rire] et vous vous débrouillez. Soit ce que vous faites, ben continuez à travailler comme ça, hein [sentencieux]. » Moi, j'ai dit trois fois au comité de direction que j'avais besoin de tel et tel contrôle. [Mais j'ajoute :] « Ce n'est pas moi après qui vais venir dans votre bureau pour vous réclamer votre bilan annuel ». Donc il y a un chef de bureau – par exemple, pour être concret – qui m'a dit : « vous ne parlez pas de tel contrôle ». « Ouais, c'est vrai. Je n'en parle pas dans mon bilan. Mais vous continuez à faire votre contrôle de votre côté et à le diffuser uniquement à votre chef de bureau. » C'est comme le loto hein : si on veut gagner, il faut peut être jouer. Donc vous vous plaignez de ne pas être dans le bilan, vous savez qu'il y a un bilan annuel mais surtout vous ne l'envoyez pas à la mission communication. » (H, chargé com, DGAL, contract.).

[55] F, chef serv., SIRCOM, AC.

[56] F, chef serv., SIRCOM, AC.

> Quand je vais voir [les agents dans les bureaux], ils savent que c'est pour ne pas raconter de bêtise. Donc je suis reconnaissant envers leur valeur technique. Je sais que je ne fais pas de communiqué de presse non plus sans leur soumettre. [Je leur dis bien :] "vous n'êtes pas là pour la syntaxe, c'est vraiment technique. Et puis [si] je veux tenir la main, ce n'est pas pour vous censurer. Mais c'est un communiqué de presse, c'est pas une note de service." Donc voilà quoi. *C'est plutôt bien perçu parce qu'ils ont l'impression que ça les valorise.*
>
> **(H, chargé com, DGAL, contract.).**
> **[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse]**

Plus généralement, la nécessité de jouer le jeu de la redevabilité et donc la légitimité des communicateurs progresse au sein des services à la faveur de ces événements médiatiques que sont les « crises ». L'importance et les catégories de lecture que donne le champ journalistique de ces problèmes publics constituent alors de précieux points d'appui pour les stratégies d'extension de la communication au sein des administrations. L'évocation de ces périodes difficiles dans les services peut être un argument décisif pour obtenir des responsables administratifs un renforcement des ressources de la cellule de communication[57]. Progressivement mais irrésistiblement, les communicateurs parviennent à se rendre indispensables, et deviennent omniprésents. Ils acquièrent une position au sein de l'institution qui fait que leur point de vue sur les dossiers à l'agenda gouvernemental ne peut être ignoré.

La communication des services ministériels est le produit les interactions entre trois ensembles de communicateurs – ceux du service central de communication, ceux des directions et ceux du cabinet – qui ne sont pas également investis dans les pratiques du jeu de la redevabilité. Largement pensées au prisme de l'opposition communication publique / communication politique, leurs interactions tendent de plus en plus à reposer sur la domination des communicateurs les plus proches des jeux et enjeux « médiatiques ».

---

[57] Le chargé de communication de la DGAL explique ainsi comment il a justifié l'embauche de nouveaux chargés de « relations presse » en mettant en avant les politiques publiques devenues prioritaires en raison d'une mise à l'agenda journalistique : « La directrice générale dont je dépends, ou le directeur général, ils ont fait note sur note pour mettre en avant auprès du directeur général de l'Administration au ministère qu'on ne peut pas dire que les sujets de sécurité sanitaire des aliments sont une priorité dans ce ministère et puis voilà [on ne donne pas de moyens à la communication de la DGAL]… On ne peut pas faire face avec uniquement une personne, un agent qui est… Ben quand il est en congés, soit il continue d'être dérangé sur son téléphone portable, soit on ne rend pas compte et on ne répond pas. C'est incorrect et insatisfaisant. » (H, chargé com, DGAL, contract.).

§3. La « communication de crise », une pratique très « médiatique »

Dans la diversité des pratiques de communication déployées par les services administratifs d'un ministère, certaines sont très largement dépendantes des règles « médiatiques » du jeu de la redevabilité. L'exemple le plus net est donné par la communication en situation de « crise ». **La « communication de crise » fonctionne selon une division du travail qui échappe aux routines habituelles de la communication technique** : sans être dénuée d'une fonction instrumentale, elle se caractérise aussi – et peut-être surtout – par un usage fréquent de l'accès aux médias, par un fonctionnement stratégique (plus ou moins directement contrôlé par les responsables politiques) et par une visée légitimatrice. En cela, elle se rapproche nettement des logiques de la communication politique, telle qu'elle est pratiquée dans les cabinets ministériels, échappant ainsi aux catégorisations indigènes de l'opposition entre la communication publique (*i.e.* celle, technique, des services) et la communication politique (*i.e.* celle, « électoraliste », des cabinets).

Ce type de communication doit ses propriétés au contexte de son élaboration. **La « communication de crise » est d'abord une communication inventée, ou plutôt « improvisée », en fonction des nécessités de l'urgence du travail bureaucratique** : les pratiques communicationnelles sont alors bricolées en fonction de la conjoncture telle qu'elle apparaît aux agents et telle qu'elle est construite par le champ journalistique. La « communication de crise » prête une grande attention à la représentation journalistique des problèmes qu'elle prend en charge et s'efforce de lui apporter *aussi* des réponses « médiatiques » (*i.e.* des mesures emblématiques dotées d'une efficacité symbolique aptes à modifier la représentation journalistique du problème) ; elle fait sienne les impératifs de réactivité, de volontarisme et de transparence. Mais, au-delà de sa définition empirique d'une communication faite par et pour les urgences de l'action, **la « communication de crise » est devenue, par l'entreprise de théorisation, une véritable spécialité au sein de l'univers des pratiques de communication**, au même titre que la communication interne, les « relations presse » ou la communication événementielle. De nombreux écrits (semi-) savants[58] ainsi que des manuels destinés à l'usage direct des praticiens[59] ont contribué à labelliser et à codifier cette pratique, en formulant quelques préceptes récurrents (encadré 7.4.) et en développant des outils spécifiques. La pratique de la communication dans les

[58] Patrick Lagadec, « Les médias en situations de crise. Constats et questionnements à partir des couvertures d'actes de terrorisme », dans *Actes de la treizième séance du Séminaire du programme Risques collectifs et situations de crise*, 1er avril 1999, Grenoble, CNRS, juin 1999, p. 63-115.

[59] Thierry Libaert, *La communication de crise*, Paris : Dunod (Topos), 2001, 118 p.

« crises » est toutefois loin de se réduire à la mise en œuvre de ces « recettes » et d'être aussi informée et maîtrisée que le laissent entendre les écrits de ces experts.

Elle n'est cependant pas aléatoire. Elle repose au contraire sur quelques règles symboliques (A.) et pratiques (B.) – bien différentes des rationalisations établies *a posteriori* par les experts en communication à des fins de légitimation et d'action – qui méritent d'être explorées plus en détails.

➢ Encadré 7.4. Quelques principes de « communication de crise »

Les quelques préceptes ci-dessous, extraits d'une publication spécialisée[60], sont un bon exemple des généralités infalsifiables, des (fausses) évidences et des conseils de bon sens qui constituent la trame de la « communication de crise ».

1. Anticipez : Plus une crise a été préparée, plus les chances de la surmonter sont importantes. Anticipation est le maître mot de toute communication de crise.

6. Organisez : La cellule de crise est le nœud du dispositif. Elle doit être constituée préalablement à toute crise et ses membres pouvoir être contactés à tout moment.

7. Faîtes simple : La cellule doit être souple et légère. Des membres en nombre trop important risquent d'alourdir les discussions et de complexifier le processus de décision.

8. Exercez-vous : La pratique régulière d'exercices de crise permet d'améliorer les bons réflexes et de réduire les tensions lorsque la crise arrive réellement.

9. Formez : La prise de parole médiatique nécessite l'acquisition de certaines données : phrases courtes, utilisation d'images, rappel constant du message.

14. Élaborez les messages : Les messages doivent être élaborés avant la crise. Durant la crise, les pressions externes et internes réduisent le recul nécessaire.

20. Veillez à votre réputation : La bonne réputation réduit les conséquences de la crise. Si vous donnez l'image d'un pollueur notoire, la crise sera imputée à votre malhonnêteté. La bonne image permet d'exciper la bonne foi.

31. Sachez dire non : Les médias jouent sur l'urgence pour obtenir la spontanéité. Sachez refuser une interview si vous ne l'avez pas préparée ; vous risquez d'être entraîné en dehors de votre message.

32. Prenez date : Dire « non » ne signifie pas « no comment ». Balisez votre territoire, annoncez que vous ne disposez pas des informations mais que vous prenez l'engagement d'un point presse sous 2 ou 3 heures.

33. Soyez cohérent : Vous pouvez émettre plusieurs messages mais ceux-ci doivent être cohérents entre eux, cf. l'argument du chaudron troué (Freud 1905). 1) Je n'ai jamais emprunté de chaudron, 2) le chaudron avait déjà un trou quand on me l'a donné, 3) J'ai rendu le chaudron en parfait état.

34. Connaissez votre passif : La communication de crise souffrira longtemps des affaires Seveso, Tchernobyl, de l'amiante ou du sang contaminé où chacun s'affaira à minimiser la perception des risques. Le discours « tout est sous contrôle » est souvent peu crédible.

35. Réagissez vite : La réactivité est un paramètre de succès important. Si vous ne révélez pas la crise, vous serez suspecté d'avoir voulu la dissimuler.

36. Coordonnez-vous : Les journalistes amplifieront toutes discordances entre interlocuteurs différents.

37. Assumez : Il s'agit de reconnaître l'ampleur de l'événement et de pouvoir répondre de ses actes, cela ne signifie pas forcément en endosser la responsabilité.

38. Imaginez le pire : En période de stress, on s'attache plus aisément aux nouvelles qui rassurent. N'écartez pas les hypothèses les plus pessimistes.

39. Dites la vérité : Le mensonge est l'erreur suprême, d'autant que plus rien ne peut rester caché très longtemps.

[60] « 50 principes », supplément « Crises, de 10 à 100 », *Magazine de la communication de crise et sensible*, décembre 2004, p. 11-15.

40. Soyez transparent : Être transparent, cela signifie être à l'écoute et montrer une attitude ouverte. Numéro vert, web cam, portes ouvertes démontrent une faculté de communication.

41. Faites preuve d'empathie : Montrez un visage humain, les inquiétudes sont réelles, les familles des victimes sont inconsolables. Soyez présent humainement.

42. Occupez le terrain : Une crise se gère sur la durée. Il ne suffit pas d'être réactif immédiatement, il faut ensuite gérer la crise sur une longue période.

44. Choisissez le bon porte-parole : Un directeur de communication ne sera pas jugé crédible de par sa fonction même. Le top management est le porte-parole naturel. Toutefois, si la crise est évolutive, il est souvent décommandé d'exposer trop rapidement le président de l'entreprise.

46. Engagez le retour d'expérience : Une crise réelle est le meilleur des exercices, elle doit faire l'objet d'un REX approfondi.

47. Remerciez vos collaborateurs : Soumis à rude épreuve, il est important de les remercier des efforts fournis.

48. Tenez vos promesses : Si vous vous êtes engagés à de mesures correctives, il est nécessaire de les mettre en œuvre rapidement sous peine d'être accusé de manipulation.

49. Rebondissez : Toute crise peut être une opportunité pour une nouvelle évolution. Capitalisez les acquis pour consolider votre image.

50. Tenez-vous prêt : La prochaine crise n'est pas loin.

A. *Les enjeux symboliques de la « communication de crise » : contrôler « l'image » de l'institution*

La première des règles qui, en situation de « crise » (c'est-à-dire lors des conjonctures caractérisées par une attention journalistique soutenue et critique portée au travail bureaucratique), structure le travail des communicateurs et, au-delà, de tous les agents administratifs impliqués dans une telle situation, est **la force de l'impératif de « transparence », c'est-à-dire l'obligation de jouer le jeu de l'accès aux médias**. Celle-ci est devenue un principe qu'aucun agent ne peut ignorer. On a vu comment le fonctionnement du champ journalistique génère une puissante attente en termes de « transparence », faisant de celle-ci une norme de l'action publique. D'une part, il s'agit d'une des principales catégories de jugement journalistique de la légitimité de l'action des pouvoirs publics. D'autre part, elle est le produit presque mécanique de la forte activité journalistique sur le problème mis en « crise » : les sollicitations (demandes d'interviews, de renseignements…) sont nombreuses, les problèmes auxquels il faut répondre (ne serait-ce que pour dissoudre une fausse question) se multiplient. Cette manifestation pratique de la norme de la redevabilité vient conforter tous les discours (de journalistes, de communicateurs, de responsables politiques) qui en disent la nécessité. Le principe selon lequel il serait trop coûteux d'ignorer les nombreuses sollicitations des journalistes et de maintenir un silence total sur la gestion administrative du problème public s'impose comme une évidence. Au-delà d'une impossible définition prescriptive[61], la norme de la « transparence » se comprend, dans la pratique, comme la nécessité de faire usage de l'accès aux médias dans les opérations de gestion de « crise ». En effet, **si la communication de « crise » peut utiliser une diversité**

[61] Sur cette catégorie, voir chapitre 6, section 1 (§2-B).

de techniques, la diffusion des messages par les grands médias généralistes est souvent privilégiée. La communication de « crise » repose donc sur une série d'opérations permettant d'y accéder : la mise en place de publicités mais aussi et surtout l'organisation de conférences de presse, la rédaction et la diffusion de communiqués de presse, l'organisation d'interviews télévisées ou de visites de sites…

Ces pratiques d'accès aux médias s'articulent à des activités de prise en compte des problématiques « médiatiques ». La « communication de crise » s'efforce de répondre aux discours journalistiques, dans la mesure où ceux-ci sont considérés comme une partie du problème à gérer. Loin d'être une simple réponse passive aux demandes des journalistes, **elle implique des choix stratégiques sur les représentations à promouvoir et donc sur les prises de position à tenir et sur l'information à diffuser** (et celle à dissimuler). L'aspect stratégique de ce travail apparaît nettement dans le fait que cette communication ne se fait pas seulement en fonction des propriétés spécifiques du problème (évolution épidémiologique, progrès de la connaissance des causes de l'épidémie…). Les prises de position dépendent aussi de la représentation journalistique de ce problème. Ainsi, parmi les instruments utilisés dans les cellules de « crise » au sein des directions figure souvent une revue de presse. Le témoignage du chargé de communication en poste à la DGAL lors de la « crise » de 2000 dit bien que la stratégie de communication de la direction se construit par rapport à un espace des possibles médiatiques :

> Moi, ce que je demandais [aux bureaux], bien sûr, c'est d'*être blindé par rapport aux titres et par rapport aux articles*. Donc je voulais avoir les éléments [pour faire face aux médias]. (…) [Mon travail,] c'est d'aller voir le bureau qui s'occupe de ça : "dites-moi la vérité. Je ne peux pas répondre aux journalistes si je ne connais pas la vérité. Donc je ne vais pas vous lâcher [*i.e.* : abandonner], je ne vais pas… Dites moi ce qu'il s'est passé." (…) "Oui, mais voilà comment ça se passe…" "Très bien. Mais je veux savoir. Il y avait un risque ou pas ? On est sûr à 100% ou pas ? Qu'est-ce qu'il se passe : On contrôle ça ou pas ?" Après oui, moi je peux répondre aux journalistes.
>
> **(H, chargé com, DGAL, contract.).**
> **[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse]**

On le voit, les gestionnaires ne peuvent ignorer la construction journalistique du problème. Ainsi, les agents de la gestion de « crise » (et en particulier ceux qui interviennent dans ces instances de décision que sont les cellules de « crise ») sont amenés à connaître les principaux schèmes de construction de ces problèmes, qui fonctionnent pour eux comme des attentes à prendre en compte dans leurs opérations, même s'il serait faux d'affirmer qu'ils s'y

conforment systématiquement, réduisant la gestion de crise à la prise de quelques mesures emblématiques[62].

La maîtrise de l'« image » médiatique de l'action publique apparaît bien comme un enjeu fondamental de la communication de crise. La représentation journalistique de l'institution et de son action, dans la gestion d'une « crise » sanitaire, est un véritable objectif. Lucien Abenhaïm le dit bien, par exemple, lorsqu'il associe les enjeux instrumentaux et les enjeux de légitimation dans la pratique de la communication de « crise » : « *la communication pendant une crise répond à la double exigence de transparence – fournir des données, expliquer les faits – et du positionnement politique – montrer que l'on prend la situation au sérieux* »[63]. La gestion de « crise » repose sur une diversité d'objectifs proprement symboliques, auxquels la communication vise à répondre. Il s'agit d'abord évidemment de diffuser des messages de santé publique ou d'intérêt général, qui concourent directement à la gestion du problème. Ainsi, la gestion de la « crise » de l'ESB abonde de campagnes de publicité institutionnelle mais aussi de déclarations aux médias des responsables gouvernementaux visant par exemple à restaurer la confiance des consommateurs dans la viande bovine française afin d'enrayer la chute de la consommation et des cours[64]. La communication de crise vise aussi, indissociablement, à préserver la crédibilité publique d'une institution ou à légitimer son intervention sur un problème public. Plus exactement, dans la logique de la communication de « crise », ces deux dimensions sont indissociables puisque c'est très largement des représentations (notamment médiatiques) de l'action publique que provient la mise en « crise ». Pour Lucien Abenhaïm, par exemple, « *une crise survient quand la confiance dans la capacité des pouvoirs publics à régler les problèmes s'effondre* »[65]. Les gestionnaires de la « crise » doivent alors travailler à rétablir cette confiance en faisant partager les raisons de leur action en même temps qu'ils agissent. La représentation publique (et notamment journalistique) de

---

[62] Cette prise en compte des règles symboliques de la médiatisation peut se réaliser, *a minima*, dans une mise en forme des prises de position. Par exemple, la « communication de crise » passe par un travail d'écriture qui vise à simplifier les messages, ou plus précisément à faire disparaître au maximum le « jargon » de l'institution sans pour autant trop perdre en précision. En effet, cette communication repose sur la diffusion de messages dans les médias généralistes ; ceux-ci s'adressent à un public vaste et hétérogène, ce qui oblige à un travail de mise en forme pour être compris par le plus grand nombre. Pour favoriser leur accès aux médias, les sources d'information anticipent cette règle : le discours d'une institution aura d'autant plus de chance d'être repris qu'il épargnera aux journalistes le travail de « traduction » en leur fournissant « clé en main » des contenus qui correspondent à leurs attentes.

[63] Lucien Abenhaïm, *Canicules*, *op. cit.*, p. 111-112.

[64] Jean Yves Nau, « Près d'un Français sur cinq a cessé de manger du bœuf », *Le Monde*, 21 novembre 2000, p. 12.

[65] Lucien Abenhaïm, *Canicules*, *op. cit.*, p. 112. Il étaie son propos en argumentant sur la déconnexion entre les propriétés objectives d'un problème de santé (par exemple des critères de mortalité) et la perception (et la gestion politico-administrative) de celui-ci comme une « crise ». Il considère ainsi que la « vache folle » a bien été une « crise » alors même qu'elle n'a pas été une épidémie (seuls six cas humains étant recensés en France lors de la publication de son livre en 2003).

la « crise » est ainsi considérée comme un élément de sa gestion, si bien que la communication de « crise » est, presque par définition de son objet, focalisée sur les enjeux d'« image » (du problème, de l'institution, de son action). Ce faisant, **elle procède d'une entreprise de légitimation** (en tant que bon gestionnaire du problème) qui la rapproche de la communication politique telle qu'elle est pratiquée par les cabinets ministériels.

B. *Les enjeux pratiques de la « communication de crise » : un dispositif pour être « réactif »*

L'efficacité de ce travail symbolique suppose aussi de prendre en charge des enjeux pratiques. **Le fonctionnement de cette communication de « crise » se caractérise en particulier par une organisation *ad hoc* adaptée aux règles matérielles de la médiatisation d'un problème**.

Pour les administrations concernées, la médiatisation intense d'un problème dont elles ont la charge – perçue comme une « crise » – se traduit par un surcroît de travail, lié notamment au volume important de sollicitations émanant des journalistes (demandes d'interviews, de renseignements, appels téléphoniques…) ou d'autres agents eux-mêmes aux prises avec les journalistes[66] mais aussi à l'émergence de nouveaux problèmes parfois éloignés de ceux qui accaparent les agents de la gestion de crise, dont le temps est compté. **La communication de « crise » consiste largement à faire face à ces phénomènes, c'est-à-dire à répondre aux attentes nombreuses des journalistes (au nom de la « transparence ») et à donner à voir la prise en charge de ces problèmes soulevés par les journalistes.** Cette pratique, très chronophage, exige de se plier à la temporalité du champ journalistique. Les éléments de réponse à ces problèmes « médiatiques » doivent être communiqués dans l'urgence, tant que ces problèmes sont à l'agenda journalistique. En d'autres termes, la médiatisation fonctionne comme une incitation à accélérer le travail (au moins sur le dossier qui est médiatisé). Cette « contrainte » journalistique ne s'exerce pas par un effet mécanique du champ journalistique sur le champ administratif. Elle est importée par quelques agents au croisement des champs journalistique et bureaucratique, notamment les communicateurs, qui imposent dans l'administration la nécessité d'accélérer les pratiques pour les caler sur le rythme de production et de circulation sociale de l'information journalistique. Le chargé de communication de la DGAL lors de la « crise » de 2000 décrit bien cet impératif d'urgence (de son point de vue) qu'il s'efforce de faire partager dans la direction générale :

> Vous ne pouvez pas attendre le lendemain pour réagir. Quand j'ai des bêtises dans la presse du matin, je veux réagir le matin. Ça aussi c'était dur à faire comprendre [aux agents de la DGAL]. Je leur dis : "Attendez,

[66] C'est par exemple le cas d'un cabinet ministériel qui, pour préparer les interventions du ministre sur le sujet à l'agenda médiatique, sollicite les services pour obtenir des informations, des chiffres, voire des mesures à annoncer.

> des éléments de langage qui arrivent à 11h, pour moi, c'est trop tard." J'ai la presse à 8h ou à 8h30, j'ai toute une synthèse. Alors ça, ils le comprennent parce que depuis que je suis arrivé, je leur fais une revue de presse sur mesure ici. Je leur fait une revue de presse selon la compétence de chaque bureau ou de chaque sous direction.
>
> **(H, chargé com, DGAL, contract.)**

Les conseils des professionnels de la communication, faits le plus souvent au nom du bon sens et du principe de « transparence », ont pour effet d'ajuster peu ou prou le travail des fonctionnaires aux règles de fonctionnement du champ journalistique afin de favoriser une meilleure médiatisation de leur institution. C'est le cas en particulier de la prise en compte des rythmes propres à la production de l'information journalistique et aux règles temporelles du fonctionnement des rédactions : heures de bouclages de journaux, horaires des journaux télévisés et radio… Ainsi, le rythme quotidien de travail de la communication d'une administration n'est pas nécessairement compatible avec celui de l'action publique, c'est-à-dire le temps nécessaire à la préparation des mesures, à leur mise en œuvre. La directrice du service de communication du MINEFI explique par exemple :

> Nous, [au service de communication,] on est sur la réactivité maximale. Donc c'est vrai que par rapport à une direction qui est productrice de réglementation, qui creuse son sillon, qui a le temps de travailler, nous on saute de dossier en dossier, et toujours dans l'urgence. Mais *c'est pour ça qu'il faut qu'on ait des procédures de mutualisation très rapide de l'info et de réactivité*. Ce sont des méthodes de travail qui sont différentes.
>
> **(F, chef serv., SIRCOM, AC).**
>
> **[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse]**

Les professionnels de la communication d'une institution doivent ainsi faire en sorte que celle-ci puisse produire des éléments d'information de façon compatible avec le rythme de l'actualité. **Cet impératif de réactivité a des implications en termes de division du travail, dans la mesure où**, comme le suggère cette directrice de la communication, **il repose sur la mise en place de dispositifs faits pour accélérer la circulation de l'information au sein des directions**. Ainsi, des formes d'organisation plus informelles, en rupture avec la traditionnelle division du travail bureaucratique, sont mises en place.

Le principe général de cette organisation du travail est la concentration des activités de communication, et aussi souvent des opérations décisionnelles, dans des structures *ad hoc* (sur le modèle des « cellules de crise ») réunissant un petit groupe d'agents (encadré 7.5.). La mise en place de ce type de dispositif répond – en partie – à une logique d'affichage : en communicant sur l'ouverture d'une « cellule de crise », les responsables administratifs mettent en scène leur volontarisme[67]. Mais cette monopolisation du pouvoir répond surtout à

[67] Il s'agit de répondre aux attentes comme celle formulée par le leader du principal syndicat agricole : « ESB: Luc Guyau réclame l'organisation d'une cellule de crise au gouvernement », *AFP Fil Général*, 26 octobre 2000 (16h30).

plusieurs nécessités pratiques. Cette organisation du travail est notamment faite pour que le fonctionnement de l'institution ne soit pas gêné par le travail chronophage de « relations presse ». Le rôle d'un chargé de communication est alors de faire l'interface entre l'administration et les journalistes, afin que l'activité de celle-là ne soit pas accaparée par les sollicitations de ceux-ci. Mais cette monopolisation des activités par un petit groupe d'agents répond aussi (et peut-être surtout) à l'usage stratégique de la communication qui prévaut lors des périodes perçues comme des « crises ». D'une part, elle a pour fonction d'accélérer les processus de décision, en matière de communication mais aussi de gestion opérationnelle du problème. La communication « médiatique » sur la « crise » se donne ainsi les moyens de suivre le rythme de l'actualité journalistique, dans la mesure où elle peut mettre rapidement en circulation des éléments de réponses aux problèmes soulevés par le champ journalistique. D'autre part, la monopolisation de la communication sur un problème permet de maîtriser au mieux le message que l'institution va chercher à diffuser en accédant aux médias. En effet, la dimension « médiatique » de la « crise » est d'autant mieux maîtrisée par les pouvoirs publics que ces derniers parviennent à imposer une représentation homogène du problème public et de sa gestion. Pour ce faire, la principale règle imposée par les communicateurs consiste à limiter au maximum le nombre d'agents autorisés à s'exprimer dans les médias et à accorder ce droit aux agents responsables des décisions les plus stratégiques. Ainsi, la communication de « crise » est contrôlée par le plus haut niveau hiérarchique, de manière à ce qu'elle soit cohérente avec la stratégie de gestion de « crise ». Il s'agit donc d'organiser la communication de telle façon que les journalistes n'aient à connaître qu'une seule source. Il apparaît ainsi qu'en plus d'être un instrument opérationnel de la gestion de « crise » (en permettant par exemple de diffuser des messages de prévention à des populations plus ou moins ciblées), la communication de « crise » répond aussi à une fonction plus stratégique qui consiste à intervenir sur un enjeu proprement symbolique : « l'image » de l'institution et de ses responsables.

➢ **Encadré 7.5. La centralisation de la gestion et de la communication sur la campagne de tests de dépistage de l'ESB à la DGAL**

La structure *ad hoc* mise en place au sein de la DGAL pour organiser la campagne de tests de dépistage à grande échelle de l'ESB est exemplaire de cette forme d'organisation du travail qui, en concentrant toutes les opérations de gestion technique et de communication sur un même problème, répond aux règles pratiques liées à la médiatisation.

La description de ce dispositif, telle qu'elle apparaît dans l'extrait ci-dessous de la revue interne de la DGAL, donne bien à voir la monopolisation de toutes les opérations liées à ce programme par quelques agents. Elle montre aussi l'articulation entre la gestion opérationnelle des tests (*i.e.* leur mise en place et leur mise en œuvre) et la communication sur ce thème.

Une structure provisoire : la « cellule tests ESB »

La « cellule tests ESB » est une structure provisoire au sein de la DGAL. Elle a été mise en place pour organiser le programme de recherche destiné à évaluer les tests rapides de dépistage de l'Encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) et à estimer la prévalence maximum de la maladie en testant les populations d'animaux les plus exposés aux risques et pour en assurer le suivi (…). Dirigée par André Manfrédi, elle regroupe cinq fonctionnaires, assistés par deux agents vacataires chargés de la saisie informatique des données relatives aux 48.500 tests qui seront effectués, au total, dans le cadre du programme de recherche. La « cellule tests ESB » est chargée de la mise en œuvre opérationnelle du programme, qu'elle a présentée et détaillée dans la note de service DGAL n° 8080 du 20 juin 2000. Elle assure la liaison avec les SVD des 12 départements actuellement concernés, puis assurera celle-ci avec l'ensemble des SVD lorsque le programme sera étendu à tout le territoire. Elle assure l'interface avec l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA), qui est chargée du suivi scientifique du programme. Ainsi, elle transmet chaque semaine à l'AFSSA toutes les données concernant les tests. Elle assure également la liaison avec le comité scientifique de suivi du programme et avec la Direction générale de la santé (DGS) et avec la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF). Enfin, elle doit valider techniquement tous les documents préparés par la cellule de communication sur les tests, qui émane d'une société de consultants (Euro RSCG).

***Notre alimentation*, octobre 2000, n° 31, p.7**

Malgré ces propriétés – usage stratégique, prégnance de l'enjeu symbolique, usage principal de l'accès aux médias grand public, monopolisation de la communication par les décideurs –, la communication de « crise » n'a pas la même intensité stratégique que la communication politique. Pour cette dernière, la place accordée aux sondages et aux opportunités médiatiques dans la détermination des prises de décision est décisive[68]. Dans le cadre de la communication (administrative) de « crise », l'investissement stratégique est un objectif normal, voire légitime, mais son importance doit être nuancée. D'une part, la force des routines favorisant une communication instrumentale, dans des administrations techniques, est telle que la communication de crise est loin d'y avoir le degré d'investissement stratégique sur les enjeux purement symboliques que l'on retrouve par exemple dans les cabinets des ministères. D'autre part, cette pratique de la communication

[68] Voir chapitre 4, section 1 (§3).

est contrainte par le manque de ressources qui caractérise souvent la communication des services. Faute de moyens (notamment humains), les administrations ne peuvent guère développer une stratégie de communication véritablement proactive, même si elles y sont un peu conduites par les logiques de la médiatisation d'un problème traité sur le mode de la « crise ». Il reste très difficile pour ces institutions de pratiquer une communication qui rompe avec les routines de leur habituelle communication institutionnelle, beaucoup plus technique que stratégique. En effet, si des épisodes comme l'épidémie d'ESB amènent les directions à adopter des pratiques relevant de la communication de « crise », sous l'effet notamment des logiques sociales d'une intense médiatisation, une grande partie du travail de leurs communicateurs concerne des opérations plus techniques de « relations presse », voire des opérations de communication institutionnelle (élaboration de plaquettes d'information, organisation de salons professionnels, etc.). Même en temps de « crise », où il faut prendre en compte les inquiétudes de « l'opinion », le travail de communication de ces administrations demeure une communication plus spécifique à destination du secteur dont ils ont la charge. Moyen d'action tout autant qu'adjuvant symbolique des politiques publiques, cette communication sert aussi directement les objectifs de l'action publique plus que sa légitimation.

Même si elle en emprunte certaines propriétés fondamentales, la « communication de crise » est loin de se rabattre sur les logiques de la communication politique, déterminée par les seules attentes du champ journalistique. **Elle doit être comprise comme une pratique hybride, tiraillée entre les routines de la communication institutionnelle et les exigences plus stratégiques générées par le champ journalistique dans une période de « crise ».** Cette communication poursuit deux objectifs potentiellement contradictoires, mais en l'occurrence indissociables. D'une part, elle sert à diffuser avec le plus d'efficacité possible des messages indispensables pour la gestion du problème elle-même : rappel précis des faits pour éviter le développement de peurs collectives, diffusion de messages de prévention, communication visant à favoriser le rappel de produits contaminés, etc. Mais, d'autre part, ce type de communication sert aussi à afficher et à légitimer l'action de l'institution qui la met en œuvre. L'administration atteste de sa maîtrise de la « crise », par exemple en publicisant des informations sur les dispositifs mis en place pour venir à bout du problème (inauguration de cellules de crise), sur l'avancement de l'enquête sanitaire, etc. Cette communication est prise de façon structurelle dans une tension entre ses fonctions d'information d'intérêt général et de légitimation. Elle se caractérise par un équilibre (instable) entre logique d'action *spécifique* (*i.e.* se faisant selon les logiques spécifiques du champ administratif, c'est-à-dire sur un mode plus institutionnel et technique) et logique d'action plus hétéronome (*i.e.* prêtant une grande importance aux enjeux médiatiques et à l'usage stratégique de l'accès aux médias).

Les formes spécifiquement ministérielles de l'investissement dans le jeu de la redevabilité, dont la communication de « crise » est sans doute la plus exemplaire, se caractérisent ainsi toujours par une tension plus ou moins prégnante entre la prise en compte des règles pratiques et symboliques générées par le champ journalistique et celles, plus autonomes, liées au fonctionnement de l'institution ministérielle.

Il reste maintenant à analyser comment les pratiques décisionnelles ministérielles peuvent être partiellement structurées par ces logiques relativement hétéronomes. Pour ce faire, il faut décrire les modalités de l'enrôlement des agents et des activités administratives concourant à la production des décisions dans les stratégies d'accès aux médias. L'emprise du journalisme sur les aspects proprement administratifs de l'action publique se réalise par la subversion des formes et des logiques de l'action publique par leur usage dans le jeu de la redevabilité. Mais la prise en compte des règles pratiques et symboliques de ce jeu dans les pratiques décisionnelles ministérielles est toujours en concurrence avec la conformation aux seules règles inhérentes aux nécessités propres de l'action publique. Les deux dernières sections opèrent donc un détour par la sociologie du *policy-making* : l'objectif est de restituer la pratique de la fabrique des décisions administratives ministérielles pour rendre intelligible l'importance qui est prêtée aux règles « médiatiques » et donc d'expliquer leur force dans l'économie ministérielle de la production des politiques publiques. Pour décrire les interstices par lesquels peut « prendre » l'emprise du champ journalistique sur le champ bureaucratique, l'analyse met en balance ses facteurs d'autonomie (section 2) avec les ressorts sociaux de l'hétéronomie « médiatique » (section 3).

SECTION 2. LES LOGIQUES AUTONOMES DE LA PRODUCTION BUREAUCRATIQUE DES DÉCISIONS PUBLIQUES

Les éléments de sociologie du processus décisionnel proposés dans cette section visent à **décrire, sur le mode idéaltypique**[69], **la situation d'autonomie du travail ministériel de production des politiques publiques.** Il s'agit de mettre en évidence comment les activités administratives tendent à fonder la gestion ministérielle des problèmes publics sur les seules propriétés spécifiques de ceux-ci. **Dans cette configuration du jeu administratif, les modalités du processus décisionnel, et les décisions elles-mêmes, sont principalement orientées vers la seule gestion technique du problème.** L'hypothèse est ici que l'organisation du travail ministériel et les politiques publiques prennent alors des formes qui

[69] La description met en évidence les propriétés cardinales d'un processus administratif autonome de production des politiques publiques. Mais il est évident que, dans la pratique, ces propriétés n'apparaissent jamais avec une telle « pureté ».

favorisent un rapport autonome au problème pris en charge (sans doute parce qu'elles ont été en partie conçues pour cela), où le droit – qu'il concourt à définir le cadre des interactions gouvernantes (institutionnalisation de la division du travail ministériel, poids de la hiérarchie…) ou qu'il donne sa forme aux politiques publiques (réglementations diverses, mesures de police…) – occupe une fonction centrale. L'autonomie de l'action publique tient plus précisément à quatre phénomènes sociaux qui ont d'autant plus de force qu'ils sont solidement objectivés, c'est-à-dire qu'ils apparaissent aux agents administratifs comme *externes* et *contraignants*[70], et structurent donc ainsi largement les pratiques administratives de production des politiques publiques[71] : la fabrique autonome des décisions administratives est fondée sur une mise en relation de l'administration avec le secteur de politique publique sur lequel elle intervient, qu'il s'agisse de transactions avec les groupes intéressés à ces politiques ou d'une connaissance propre aux directions ministérielles des secteurs sur lesquels elles interviennent (§1) ; le processus bureaucratique de préparation des mesures est structuré de telle manière qu'il offre peu de prise à des logiques d'action exogènes (§2) ; les catégories administratives de perception et de jugement des problèmes et des solutions sont puissamment stabilisées, laissant peu de marge de jeu à des conceptions hétéronomes (§3) ; enfin, la mise en forme des politiques publiques dans des textes dotés de la force du droit leur confère une relative robustesse (§4).

§1. Des relations déterminantes avec le secteur d'action publique

La production de mesures de politiques publiques autonomes, c'est-à-dire fondées uniquement sur les propriétés spécifiques des problèmes publics pris en charge, requiert de la part des divers agents ministériels une connaissance approfondie de celles-ci. L'élaboration de mesures efficaces suppose une connaissance empirique fine de la matière sur laquelle la décision intervient. Un rapport distancié à cette réalité, qui se traduit par des décisions (des textes) d'un fort degré de généralité, fait courir le risque de laisser une marge de jeu importante dans leur application et donc offre de grandes possibilités de les contourner[72]. L'importance pratique de cette connaissance empirique des filières dans la

---

[70] Michel Dobry, *Sociologie des crises politiques. La dynamique des mobilisations multisectorielles*, Paris : Presses de la FNSP (Références), 1992 (1986), p. 104.

[71] Voir les synthèses classiques sur la structuration des interactions de l'action publique par les institutions : Peter Hall, Rosemary Taylor, « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue française de science politique*, vol. 47, n° 3, 1997, p. 469-49 et Alec Stone, « Le « néo-institutionnalisme ». Défis conceptuels et méthodologiques », *Politix*, n° 20, 1992, p. 156-168.

[72] En effet, si la mise en œuvre d'une politique publique n'est jamais l'application mécanique d'une décision, les marges de jeu ne sont pas infinies, en dépit de l'inventivité des agents chargés de leur application. Les possibilités de jouer avec le texte sont toujours plus ou moins contraintes par l'institution qu'est la mise en forme de la décision. Si, comme l'observe Pierre Bourdieu, « la règle n'est pas le principe de l'action », elle ne compte pas

production des décisions apparaît de façon exemplaire dans le récit que fait ce sous-directeur de la DGS :

> *On a pesé sur un certain nombre de mesures*. Mais *ça n'a pas été simple*, comme vous l'imaginez – *ce d'autant plus qu'il y avait des tas de choses que l'on ne connaissait pas*. Je prends l'exemple du "jonglage" ou du "jonchage"[73]. (…) Nous nous avons dû prendre conscience de ça dans un premier article qui est paru dans une revue américaine, qui devait être *Veterinary Record*, à l'été 97 : il y avait des coupes anatomiques qui montraient qu'après le jonglage, il y avait du tissu cérébral qui était disséminé dans un certain nombre de viscères, dont en particulier les tissus pulmonaires. Quand on a soulevé cette question – et on est allé la soulever jusque dans une réunion interministérielle à Matignon – certains nous ont dit, la main sur le cœur, que c'était une pratique totalement anecdotique en France. Or, (…) deux ans ou trois ans plus tard (…), il y a eu un nouvel article là-dessus. Nous en avions touché [un mot à] un vétérinaire inspecteur qui était venu à la DGS s'occuper de zoonoses et nous conseiller, nous aider dans ce domaine. Quand on a reposé la question, et que j'ai dit : "mais, bon l'Agriculture nous a dit, enfin certains nous ont dit que c'était une pratique anecdotique", cette dame m'a regardé avec des yeux comme ça, en me disant : "mais attendez, c'est une pratique fréquente". Et quand on a fait une brève enquête, enfin elle a fait une brève enquête à partir de ses relations, on s'est aperçu que ça touchait moins de la moitié des établissements d'abattage, moins de la moitié des abattoirs, mais une bonne moitié, pour ne pas dire nettement plus de la moitié des bêtes abattues. Comprenez-vous ? *Ça fait partie de ces détails dont, quand on ne connaît pas les pratiques, il est extrêmement difficile de soulever les questions*. Alors de temps en temps, on lit un truc et on se dit : "tiens, c'est vachement intéressant ça ! À propos, cette pratique, tu ne pourrais pas te renseigner pour savoir si elle existe en France". Bon, mais *on est dépendant d'informations*. Et d'ailleurs, la personne qui a répondu, c'était une personne haut placée. Je suis persuadé qu'elle m'a répondu de bonne foi, à Matignon. Enfin, pas exactement de bonne foi, c'est-à-dire qu'elle était persuadée de ce qu'elle disait.
>
> **(H, ss-dir., DGS, MISP).**
> **[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse]**

Ce témoignage montre les limites, pour l'élaboration des décisions, d'un rapport distancié (fondé sur des lectures de revues scientifique, par exemple) au problème public. Sans une connaissance empirique des filières, la nécessité même d'une mesure de réglementation peut échapper aux agents des ministères[74]. Plus précisément, le travail

---

pour rien : « elle intervient comme une arme et un enjeu des stratégies qui orientent l'action. » Sa plasticité détermine dans quelle mesure elle peut générer des pratiques divergentes de celles conçues par les producteurs de la mesure. Pierre Bourdieu, « Droit et passe-droit. Le champ des pouvoirs territoriaux et la mise en œuvre des règlements », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 81-82, 1990, p. 91.

[73] Ces deux termes désignent une méthode mécanique employée en abattoirs pour détruire une partie du système nerveux central des bovins ; elle présente un risque de diffusion de l'agent infectieux dans la carcasse.

[74] Un autre (contre) exemple est donné par un chef de bureau de la DGCCRF, à propos de l'interdiction totale des farines de viandes et d'os. Il semble en effet que cette mesure radicale doive quelque chose à un manque de

administratif de fabrication des politiques publiques requiert plusieurs formes de savoirs spécifiques sur le secteur d'action publique. La plus évidente, mais aussi sans doute la plus complexe à produire[75], est **la connaissance technique du secteur, c'est-à-dire la connaissance empirique des pratiques qu'il faut réglementer** : modalités d'organisation du travail, façons de faire, difficultés techniques, etc. Celle-ci est indissociable de **la connaissance socio-économique du secteur, c'est-à-dire de ses agents, de sa structuration économique (l'état du marché) et politique** (les groupes d'intérêt, les associations professionnelles), ses intérêts et les rapports de force entre eux. Enfin, l'action publique suppose aussi **une connaissance juridique du secteur, c'est-à-dire une maîtrise de tous les textes qui en réglementent le fonctionnement** (« les codes ») : ce sont les instruments de l'action publique que les décisions en cours de préparation viennent modifier[76].

Deux principaux ressorts de mobilisation d'une connaissance spécifique du secteur dans le processus de fabrication des décisions administratives permettent une action publique autonome : il s'agit, d'une part, des transactions entre les agents des directions ministérielles et les groupes de ces secteurs par lesquelles ces derniers peuvent faire valoir leurs savoirs et leurs intérêts (A.), et, d'autre part, de la mise en place d'une connaissance approfondie du secteur par les agents du ministère (B).

---

connaissance technique des filières. La contamination de l'alimentation des bovins nés après l'interdiction des farines dans leur alimentation semble avoir d'autres explications (l'incorporation de graisses) que celles (les « contaminations croisées ») qui ont justifié l'interdiction totale de ces farines : « Dans l'affaire de la vache folle, la première leçon que je tire, c'est que la contamination croisée autrefois, on n'y pensait pas. Alors on nous a dit que c'est la contamination croisée. Alors je veux bien, encore une fois. Mais il y a quelque chose qu'on a oublié (…) On a oublié les graisses. Donc ça *c'est une information qui ne nous est pas arrivée* : les graisses qui étaient utilisées pour élever les veaux. On en mettait dans les aliments d'allaitement, et il a fallu attendre 2000 pour savoir ça. Et je pense qu'on aura certainement des cas de "vache folle" qui seront liés à l'utilisation des graisses. (…) *On devait savoir que les graisses étaient extraites de ces farines et continuaient d'être incorporées*. Donc il y a une information qui ne nous est pas arrivée parce que le suivi de ces farines et leur fabrication, c'est vrai que ça incombait à la DGAL – mais je ne veux pas jeter la pierre à la DGAL, hein – et puis *on ne sait pas forcément tout ce qui se passe dans les équarrissages*. Mais il y a une information là qui aurait dû revenir. Peut-être que si on avait associé davantage les équarisseurs, on l'aurait découvert du jour au lendemain. Si on avait demandé aux éleveurs de veaux, peut-être qu'ils nous l'auraient dit. Mais en tout cas on ne le savait pas, à la grande surprise de tout le monde, de Matignon. Il y a eu un trou, là. *Donc il faut faire en sorte d'élargir notre champ d'investigation pour faire en sorte qu'il n'y ait pas des choses comme ça qui nous échappent*. » (H, chef bur., DGCCRF, dir. départ. CCRF). Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse.

[75] Par exemple, toutes les directions ministérielles ne disposent pas des mêmes ressources cognitives. Comme a pu l'observer un ancien chef de bureau de la DGCCRF, « une administration comme la Santé a moins de compétence pour dire si le *process* utilisé par telle boîte est un *process* insatisfaisant et va conduire à plus de contaminations » (H, chef bur., DGCCRF, dir. départ. CCRF).

[76] Ces divers registres de connaissance requis dans l'action publique administrative apparaissent bien dans les propos de ce même sous-directeur de la DGS : « *pour pouvoir avoir une action, il faut avoir une bonne vision des pratiques et une bonne vision de la réglementation*. Je suis désolé, je ne connais pas le code rural par cœur. Et d'autre part *je ne connais pas les pratiques* et *je ne connais pas les professionnels*. C'est donc très difficile. » (H, ss-dir., DGS, MISP). Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse.

A. *L'institutionnalisation de l'intervention des groupes du secteur dans les travaux administratifs*

Le rapprochement de la politique publique aux propriétés spécifiques du problème public qu'elle prend en charge – qu'il s'agisse de ses enjeux techniques ou socio-économiques – tient pour une grande part à la capacité des agents les plus directement concernés par ces enjeux à intervenir dans le processus d'action publique et à en influencer le résultat. Ce phénomène, qui est le plus souvent analysé du point de vue de ces agents[77], doit ici être pensé du point de vue et de la pratique des agents des ministères. Les interactions avec les groupes sociaux prennent la forme d'un cadre institutionnel, voire d'une contrainte de rôle, pour les agents des ministères, fonctionnant comme une condition institutionnelle de l'autonomie des politiques publiques. Les modalités pratiques de ces transactions sont diverses, et plus ou moins institutionnalisées[78]. Il peut tout d'abord s'agir de sollicitations ponctuelles, informelles, mais parfois récurrentes, des membres d'un bureau ministériel (ou même d'un responsable) par des représentants des groupes d'intérêt : courriers officiels, rendez-vous, entretiens téléphoniques… Cet ancien chef de bureau donne un aperçu de la prégnance et de la complexité de ce type d'interactions (qui ne se réduit pas à la représentation commune, unilatérale et manipulatoire, du *lobbying*) :

> On a un contact avec les entreprises. *Les entreprises nous posent des questions en permanence. Ils viennent ici* [*i.e.* au bureau "alimentation" de la DGCCRF] de temps en temps. (…) On peut recevoir des responsables de branche de chez Danone ou de je ne sais où, parce qu'ils ont leur siège sur Paris ; ils ont un gros problème, ils veulent savoir comment ils vont réorienter leur [production] parce qu'ils savent que vous êtes au courant et que vous jouez un rôle dans l'évolution de la réglementation. Dans certains cas, on peut penser que ça frôle le lobbying *mais c'est surtout l'information, pour pouvoir réorienter leur production*. S'ils se lancent dans des fabrications et s'ils veulent développer un projet, ils sentent en venant ici qu'il n'y a aucune chance de trouver un fondement juridique et qu'au contraire, la réglementation va leur interdire tout ça, ce n'est pas la peine. Donc très souvent on a un peu une position à prendre, de l'information, ça peut aussi être des arbitrages dans certains cas : tel gros groupe fait un truc, un autre fait autre chose, ils viennent un peu sonder ici pour savoir lequel est dans le vrai.
> **Est-ce que ça fonctionne dans l'autre sens aussi ? Quelle est la place de la concertation avec les professionnels en vue d'établir de la réglementation ?**

[77] Patrick Hassenteufel, « Les groupes d'intérêts dans l'action publique : l'État en interaction », *Pouvoirs*, n° 74, 1995, p. 155-168.

[78] Par exemple, dans un article ancien, Bruno Jobert observe deux modèles de relation du ministère à son environnement : la médiation par les liens du corps, et celle par les organisations professionnelles. Bruno Jobert, « Le ministère de l'industrie et la cohérence de la politique industrielle », *Revue française de science politique*, 23 (2), 1973, p. 321-329.

> On est obligés. Je vous citerai l'exemple des compléments alimentaires en ce moment. *Même si on ne voulait pas, on est obligé parce qu'ils interviennent*. Ils interviennent par le biais de *leurs fédérations*, par le biais de leurs *organisations professionnelles*. *Ils interviennent au niveau des ministres* qui se succèdent. S'il y a une réglementation qui les inquiète…Peut-être qu'ils ont des bonnes raisons. Mais ce n'est pas forcément fondé non plus. Si vous défendez l'obésité, on ne va pas les laisser vendre de la matière grasse en quantité. Donc il y aura bien des règles qui vont limiter tout ça. Donc il faut trouver le juste compromis. Mais ce qui veut dire quand même qu'on travaille avec eux.
>
> **(H, chef bur., DGCCRF, dir. départ. CCRF).**
> **[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse]**

Ces interactions ponctuelles entre agents des ministères et ressortissants de l'action publique sont aussi nombreuses qu'invisibles pour le grand public. Elles peuvent avoir pour objectif d'obtenir des informations – par exemple sur un décret en préparation pour en anticiper l'application, ou sur l'interprétation officielle d'un texte réglementaire – ce qui permet aussi, en retour, aux fonctionnaires de connaître les préoccupations, les difficultés, les pratiques de leurs interlocuteurs. La connaissance d'un point de vue sectoriel est, bien sûr, plus directe lorsqu'il s'agit de sollicitations – voire de mobilisations – pour défendre un intérêt en rapport avec une politique publique. **Ces interventions auprès des bureaux sont fréquentes : elles constituent, avec le travail de préparation des textes, l'ordinaire des fonctionnaires qui y travaillent**[79]. Bien qu'informelles, elles sont une source d'information routinière des agents ministériels sur la matière dont ils traitent, les agents occupant leur poste avec une certaine longévité bénéficiant alors d'un important capital de savoir spécifique sur « leur » secteur. Une autre pratique courante est **l'organisation de réunions de concertation *ad hoc*** : il s'agit alors de consulter les principaux représentants des ressortissants de l'action publique sur les problèmes publics ou les politiques publiques (en cours de préparation) qui les concernent[80]. Une troisième pratique structurante du travail des

[79] Ce n'est pas parce que ces interactions sont routinières qu'elles se réalisent de manière mécanique et fonctionnaliste. Il s'agit bien d'un phénomène concurrentiel où réussissent surtout les groupes les plus dotés en ressources : ressources expertes (capacité à mettre en forme ses requêtes selon les catégories administratives), politiques (capacité d'organisation en groupe d'intérêt puissant), capital social (capacité à obtenir l'appui de ministres)…

[80] Un exemple de ces réunions avec les représentants d'un secteur est donné par le récit que cette ancienne adjointe à la DGAL fait des pratiques d'un des directeurs avec lesquels elle a travaillé : « Jean-François Guthman, ce qui l'intéressait c'était beaucoup plus les évolutions économiques et réglementaires du monde des IAA... Et d'ailleurs, il avait lancé une initiative dans laquelle *il réunissait périodiquement des représentants du monde des IAA* – euh… on peut voir ça en positif ou en négatif mais moi je trouvais ça plutôt intéressant – *pour essayer d'anticiper sur les sujets qui allaient donner lieu à réglementation et comment la question pouvait se poser pour les industries françaises*, et quelle position… Alors évidemment on pouvait penser que c'était l'administration qui sollicitait le lobbying. Mais en fait, moi je voyais ça effectivement plutôt comme *une manière de réfléchir en commun à l'avance à froid sur les évolutions auxquelles on allait avoir à faire face ensemble*. » (F, adj. dir., DGAL, AC). Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse.

agents ministériels est **la participation à des dispositifs institutionnalisés de concertation, et/ou la prise en compte de leurs avis**[81]. Pour ce qui est de la gestion administrative de la « vache folle », l'instance la plus importante a été le Conseil national de l'alimentation (CNA)[82]. L'intervention de cette instance sur des mesures précises de politique publique relatives à l'ESB procède d'ailleurs davantage d'un usage extensif et conjoncturel de cette institution que de sa stricte définition, comme l'observe un ancien chef de bureau de la DGCCRF :

> Au sein du CNA, *il y avait toutes les familles professionnelles*, mais il y avait aussi *les consommateurs* qui étaient présents. Donc, on avait un éclairage général sur la question… Mais pour moi, ça n'a jamais été la mission première du CNA [de prendre position sur des mesures particulières]. (…) [Sa] mission était avant tout de donner les grandes orientations concernant la nutrition, concernant l'alimentation des Français, mais pas sur des problèmes aussi pointus que l'abattage des troupeaux. Mais, puisque ce conseil existait, c'est vrai que certaines administrations ont eu tendance à le solliciter sur des sujets qui n'étaient pas forcément de sa compétence. Mais, quand il avait rendu un avis, naturellement, on l'avait parmi les autres avis.
>
> **(H, chef bur., DGCCRF, dir. départ. CCRF).**
> **[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse]**

On peut ainsi faire l'hypothèse que cette institution a été investie par quelques agents intéressés à faire prévaloir un point de vue spécifique sur le problème de l'ESB alors qu'avec les processus de médiatisation et de politisation, les points de vue hétéronomes sont dotés d'une grande force sociale.

Ce type de transactions entre les agents administratifs et des représentants du secteur est déterminant dans le travail d'action publique, c'est-à-dire dans la fabrication des décisions et notamment dans l'élaboration de tous les textes dotés de la force du droit. D'une part, elles apportent aux agents une expertise (technique ou socio-économique) sur le secteur, qui informe les mesures en préparation, leur permettant de s'ajuster au mieux aux propriétés du problème public. D'autre part, elles sont aussi une condition de l'efficacité de ces décisions dans la mesure où elles concourent à les faire accepter par les ressortissants de l'action publique qui y sont associés. La concertation avec les groupes d'intérêt est ainsi au fondement de la pérennité et de la centralité du droit produit par les ministères. Cet ancien

---

[81] Sur le modèle de la « commission », analysé par Pierre Bourdieu et Rosine Christin, voir chapitre 6 section 2 (§1-C).

[82] Du point de vue de la DGCCRF, il faut sans doute ajouter le Conseil national de la consommation (CNC), comme le précise un ancien chef de bureau de cette direction : « Alors, côté DGCCRF, nous avions un Conseil national de la consommation. Nous avions à l'époque le secrétariat du Conseil national de l'alimentation, qui est passé à la DGAL en 1997. Mais nous avions le secrétariat des deux instances. Et, c'est vrai que beaucoup de ce que nous avons construit par rapport à l'alimentation, nous l'avons construit par consensus au sein du CNC. » (H, chef bur., DGCCRF, dir. départ. CCRF).

directeur de la DGCCRF explique ainsi en quoi la participation des divers représentants du secteur agro-alimentaire au CNA offre une solide base sociale aux textes réglementaires fondés sur ses avis :

> Je croyais personnellement aux instances de concertation et à l'élaboration de consensus. Parce que, sur des sujets comme la qualité [des produits alimentaires], nous avons donné un avis général sur la qualité alimentaire. Nous avions dit, en termes un peu sociologiques, que la qualité était une construction sociale. La qualité n'existe pas [ex nihilo], c'est une construction sociale. Bon. Donc qui dit qu'elle est une construction sociale, dit un certain consensus social. (…) Et donc, parce que *c'est vrai que réussir à construire un corps de droit, de manière consensuelle, bien sûr, ça assure sa longévité finalement*. Euh… Alors, ça c'est pour l'utilité du consensus.
>
> **(H, dir., DGCCRF, CC).**
> **[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse]**

La rhétorique du consensus ne doit pas tromper : s'il y a bien des pratiques délibératives dans ces instances, celles-ci ne sont pas déconnectées des concurrences entre groupes d'intérêt aux points de vue divergents. Les produits des délibérations – les avis – ne sont que l'objectivation discursive des rapports de forces sectoriels, en vertu de « *la loi selon laquelle on produit le discours (ici le rapport final) en produisant l'espace social, matérialisé dans un groupe, dans laquelle se produit ce discours* »[83]. Et le droit, fondé sur les équilibres formulés dans ces avis, entérine et universalise le rapport de force entre groupes. Sa pérennité tient au fait que ce mode de production du droit produit du consentement : les groupes dominants, qui ont pu faire prévaloir leurs intérêts dans le droit, ne le contesteront pas ; et les groupes dominés (syndicats professionnels minoritaires, associations de consommateurs, etc.) ont peu de chance de parvenir à défaire ce qu'ils n'ont pas réussi à faire – sauf si la configuration change.

B. *L'institutionnalisation de la connaissance spécifique du secteur au sein des directions ministérielles*

Parallèlement à ces transactions, qui font intervenir directement le secteur (du moins, certains de ses agents) dans la production des politiques publiques, et y font prévaloir un point de vue spécifique, **le secteur est aussi « parlé » dans les directions ministérielles par les fonctionnaires eux-mêmes**. Deux mécanismes principaux font intervenir, dans les pratiques des administrations centrales, les problématiques spécifiques telles que peuvent les percevoir/construire les agents concernés par les politiques publiques.

[83] Pierre Bourdieu et Rosine Christin, « 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, 1990, p. 79.

Le premier de ces ressorts sociaux d'une vision autonome des problèmes publics au sein des services ministériels est l'expertise spécifique accumulée par les agents eux-mêmes, notamment par la multiplication des diverses transactions avec le secteur décrites précédemment. Comme on l'a souligné par ailleurs[84], celle-ci s'accroît avec la longévité dans le poste. Un ancien chef de bureau de la DGCCRF, qui incarne de façon exemplaire ce rapport spécifique au secteur des politiques alimentaires, décrit ainsi les modalités de cette spécialisation :

> **Il y a une chose qui m'intéresse et que j'ai du mal à bien comprendre. Comment et jusqu'où dans un ministère, on a la possibilité de connaître la réalité des choses très, très pratiques, dans les usines, dans les élevages ?**
> C'est vrai que ça peut surprendre. Mais je dirais qu'on a quand même, *quand on est depuis un certain moment dans un poste*, on a quand même [des connaissances]… D'abord il faut un peu de jugeote : vous connaissez quand même un peu l'élevage, vous connaissez un peu l'équarrissage, vous connaissez un peu les laitiers. Vous connaissez un peu, très bien ou moins bien, mais vous connaissez un peu tout ça. *Mais si vous débarquez dans un bureau en ayant fait l'ENA ou Polytechnique, vous ne connaissez peut-être rien à tout ça*. (…) Et donc *si vous avez la chance d'être là depuis un certain temps et d'avoir des points de contact, si vous êtes allés un petit peu quand même dans les entreprises*, donc là il suffit d'orienter. On a quand même *les services de contrôle*. Vous leurs dites "vous ne pourriez pas regarder là ?". Vous pouvez les orienter à chaque fois parce que vous avez des soupçons. Mais encore faut-il avoir les soupçons. Et ça je dois dire que ça ne s'improvise pas. C'est un peu au feeling. Je ne devrais pas le dire, mais c'est peut-être au doigt mouillé. Mais ce n'est pas tout à fait ça, c'est quand même la connaissance que vous avez du milieu. (…) D'où la nécessité des gens qui sont quand même un peu spécialisés dans les différents domaines. *On ne peut pas être à la tête d'un bureau technique et gérer tout ça si on ne connaît rien*.
> **(H, chef bur., DGCCRF, dir. départ. CCRF).**
> **[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse]**

La connaissance spécifique (technique ou socio-économique) du secteur sur lequel un agent intervient peut ainsi être liée à sa trajectoire personnelle, notamment sa formation (si bien que les diplômés des grandes écoles de pouvoir généralistes se retrouvent dépourvus de ces savoirs spécifiques). Elle est surtout le produit de la pratique professionnelle : les visites de sites, les multiples échanges avec les représentants du secteur ou la consultation de la littérature scientifique[85] ou technique sur son domaine de compétence concourent tous à la patiente accumulation d'un capital de connaissance spécifique.

---

[84] Sur la valeur de ce capital spécifique dans les jeux de concurrence administrative, voir le chapitre 6, section 3 (§3-B).

[85] C'est notamment le cas à la DGS où les médecins peuvent recourir à des recherches bibliographiques pour saisir les problèmes publics dont ils traitent. C'est par ce biais, par exemple, que l'hypothèse d'une transmission à

Le deuxième ressort proprement administratif d'une connaissance spécifique des problèmes publics est la circulation de l'information entre les agents des services déconcentrés et ceux des administrations centrales. Pareille « remontée » de l'information suit des voies plus ou moins institutionnalisées. Elle profite par exemple des transactions descendantes par lesquelles les consignes de l'administration centrale sont données aux agents de « terrain ». L'ambivalence de ce type d'interaction apparaît dans le témoignage de cette ancienne adjointe de la DGAL :

> Et puis il y a une organisation territoriale… enfin, territoriale… Il y a des contrôleurs généraux vétérinaires qui sont chacun chargés de ce qu'on appelle une interrégion (il y en a huit sur le territoire). (…) Ces gens-là ne sont pas seulement chargés du suivi des personnels des services (effectifs et carrière des personnels, et les moyens de fonctionnement, tout ça). Ils sont aussi chargés de *s'assurer de la bonne mise en œuvre de la réglementation dans le département*. Donc c'est eux qu'on réunit pour dire que la réglementation évolue et qu'il faut qu'ils s'assurent que dans les départements, l'information ou la formation nécessaires soient données aux agents pour que ça suive et qu'il faut qu'ils aillent inspecter pour voir si ça marche et qu'ils s'assurent que la réglementation est bien appliquée dans tous les départements de la même manière. Donc ces gens là sont assez occupés. Et c'est par leur canal… Et puis, bon, je peux vous dire que la machine à envoyer des circulaires, elle a fonctionné pendant cette période là. Houlala… Et *qu'il y avait périodiquement des groupes de travail, parce qu'il y a l'habitude de fonctionner par groupes de travail pour avoir de l'échange d'expériences, de la normalisation des méthodes de fonctionnement* et de…
> **C'est des réunions avec directeurs départementaux.**
> Bien souvent, c'est même pas des réunions avec des directeurs départementaux. *C'est des gens plus de base*, j'allais dire qui s'investissent dans ce genre de tâche.
>
> **(F, adj. dir., DGAL, AC).**
> **[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse]**

Les réunions par lesquelles les administrations centrales s'assurent de la mise en œuvre de leurs circulaires sont aussi l'occasion d'un échange d'informations entre les agents des directions ministérielles et ceux qui sont directement au contact (par le biais des opérations de contrôle notamment) des activités visées par les politiques publiques. Ce type de rencontres peut alors permettre de faire valoir les problématiques ancrées dans la pratique. C'est une façon, pour les administrations centrales, de s'appuyer sur les compétences

---

l'homme de l'ESB semble avoir émergé à la DGS : « Et en novembre [1993], j'ai lu un article dans une revue vétérinaire, par hasard, un article qui était écrit par l'un des deux représentants du ministère de l'Agriculture qui étaient venus défendre leur point de vue en juin ou au début juillet au Conseil supérieur d'hygiène public de France. (…) La tonalité de l'article était infiniment plus alarmante que ce qui avait été dit au Conseil. À tel point que, ayant lu cet article, *je me suis mis à faire de la bibliographie*. Et la bibliographie que j'ai lue m'a fait penser que l'hypothèse d'une transmission à l'homme était éminemment sérieuse. » (H, ss-dir., DGS, MISP). Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse.

spécialisées des agents de terrain[86]. Ces échanges peuvent aussi être sollicités de façon *ad hoc* lorsque les services centraux doivent préparer des textes qui exigent une connaissance très fine des filières. L'exemple de la mise en place des tests de dépistage systématiques en abattoir, décrit en détail par un ancien adjoint de la DGAL, permet de bien comprendre la portée de cette circulation de l'information :

> La décision européenne de mettre en place les tests a dû être prise au mois d'octobre – dans ces eaux là – avec effet au 1er juillet de l'année suivante. Et la France a décidé dans les semaines qui ont suivi de les mettre en place au 1er janvier. Et donc on s'est retrouvé vers la fin octobre-début novembre, avec donc deux mois devant nous pour imaginer le dispositif et le déployer. Or mettre des tests en abattoir en place… enfin à l'abattoir ou ailleurs, ça supposait justement de dire où on implante les tests. Est-ce qu'on le fait à l'abattoir ? À quel endroit de la chaîne on le fait ? Bon, il faut que l'animal soit mort, puisque c'est le cerveau qu'on examine. À quel moment on va l'examiner ? Mais c'est un point de la chaîne sur lequel on n'est pas présent, nous les services publics officiels. On est présents en *ante mortem*. Et après lorsque les carcasses défilent, mais on n'est pas présent quand ils commencent à les découper pour les mettre sur la chaîne. Donc comment est-ce qu'on va s'implanter là, à ce poste de travail ? Comment on organise ce poste de travail ? Qui va faire le test ? Qui va faire le prélèvement ? Est-ce que c'est un agent des services de l'État ou est-ce que c'est un agent des abattoirs ? Est-ce qu'on fait une délégation si c'est un agent de l'abattoir, parce que c'est quand même une action officielle ? Comment on l'organise ? Et puis ensuite, derrière, comment on déroule ? Parce que si le test est fait, il faut encore 24h pour avoir les résultats (…), il fallait que toutes les carcasses soient consignées pendant 24h. (…) Alors ça posait des problèmes d'organisation. Comment on organise le stockage des carcasses ? Comment est-ce qu'on s'assure (nous, État) que l'abattoir ne va pas libérer des carcasses à notre insu ? Techniquement, comment on fait pour bloquer des carcasses ? Est-ce qu'il y a des capacités de réfrigération suffisantes ? Est-ce qu'il faut mettre des cadenas au bout des chaînes pour empêcher de les sortir ? Donc des tas de problèmes techniques ! Combien de personnes on devra mettre ? Qui va faire les tests ? Quels laboratoires ? Les réactifs on les trouve où ? Ça coûte combien ? On les paie combien ? Comment on fait les factures ? Est-ce qu'on fait plutôt quelque chose à Paris ou est-ce qu'on décentralise et qu'on laisse chacun se débrouiller sur le terrain ? Mais alors, si c'est le cas, on met des crédits

[86] Encore faut-il, comme le suggère cet ancien adjoint au DGAL, que ces agents disposent d'une compétence spécifique (en l'occurrence vétérinaire) : « Et là aussi, il y avait un gros problème en France, c'est que lorsque les Fraudes ont été créées dans les années 80, ils ont pris l'alimentation animale, et ça, à mon avis, ça a été une grosse erreur, parce que le fait que l'alimentation animale soit dans un autre ministère, ça a privé les services vétérinaires d'un continuum dans les contrôles depuis l'aliment jusqu'à l'assiette. Et les Fraudes n'ayant pas cette… parce que *les Fraudes, ce sont avant tout des juristes qui contrôlent. N'ayant pas cette valence technique auprès de leurs contrôleurs, je pense qu'ils sont passés aussi beaucoup à côté de certains problèmes techniques qui auraient pu être résolus s'il n'y avait pas eu cette rupture dans l'administration* entre… enfin de l'étable à la table, quoi… » (H, chef serv./dir.-adj., DGAL, ISPV ; Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse). En chimie, la valence est le « nombre de liaison chimique qu'un atome ou un ion engage avec d'autres atomes ou ions dans une combinaison. » (Petit Robert, édition 1993).

en place : comment ? Lesquels ? Combien ça va coûter ? Et puis combien de personnes il faut pour faire ça ? On avait calculé le nombre de personnes qu'il fallait. On a eu quelques semaines pour imaginer tout ça, tout repenser. Et en fait, on a fabriqué une instruction qui fait plusieurs dizaines de pages, quasiment en temps réel. Et *lorsque cette instruction a été publiée, début janvier, pour commencer les opérations, il est clair qu'on n'avait pas attendu à ce moment là pour la faire connaître aux DSV*, parce que là ils auraient été mal placés pour démarrer. Et d'abord, *on avait besoin d'eux en permanence. On les a fait venir à Paris les uns ou les autres pour nous expliquer en détails, parce que là, on allait très loin dans le détail technique*, pour dire : "comment ça se passe sur une chaîne ? Mais attendez quand vous consignez, comment ça se passe concrètement ? Est-ce que vous avez un local ? Ah oui, mais partout, etc. ? Qui a la clé ?" Et donc à mesure qu'on apportait des réponses à toutes ces questions, on diffusait sur le terrain pour dire "voilà où on en est de la réflexion. Préparez-vous, réfléchissez. Pour vous, comment ça va se présenter ?" Et quand la circulaire est tombée début janvier, tout le monde avait vu s'élaborer le processus chemin faisant et avait anticipé. Ils avaient à chaque fois dans leur département mis ce qu'il fallait en place. Et la circulaire ne venait que confirmer ce qu'on venait de leur demander de faire.

(H, adj. dir., DGAL, AC).

[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse]

L'intervention, plus systématique et directe, des agents des administrations déconcentrées dans l'élaboration des textes permet de faire prévaloir dans ceux-ci les enjeux les plus spécifiques des politiques publiques.

De façon plus générale, un ensemble de modalités plus ou moins institutionnalisées permet de faire intervenir dans les processus décisionnels les agents sociaux ayant le rapport le plus autonome aux problèmes traités, qu'il s'agisse des agents de l'État ou des ressortissants de l'action publique.

§2. Un processus décisionnel contraignant

L'autonomie des décisions publiques tient aussi au fait que le processus bureaucratique de préparation des mesures est organisé de telle manière qu'il offre peu de prise à l'intrusion de logiques hétéronomes. La description du travail bureaucratique ministériel « d'écriture » des mesures permet d'examiner la place que ces activités laissent (ou non) aux enjeux et règles « médiatiques »[87]. S'il s'agit d'un travail processuel, faisant intervenir un grand nombre d'agents des services ministériels, sa structuration est telle qu'elle tend à favoriser la prégnance d'un point de vue spécifique dans la rédaction des

[87] Ce passage s'appuie sur l'utile travail de sociologie des rôles institutionnels au sein des services centraux des ministères réalisé par Jean-Michel Eymeri dans sa thèse : *Les gardiens de l'État. Une sociologie des énarques de ministère*, Thèse de doctorat de science politique, Université Paris 1, 1999, p. 468-494.

décisions. La dimension instituée du processus s'articule ici à sa dimension instituante pour former une condition de l'autonomie des politiques publiques. La grande formalisation de la division du travail en divers rôles institutionnels (A.) et des interactions entre ces rôles (B.) est au principe d'un rapport relativement spécifique au problème lors de l'élaboration ministérielle des mesures d'action publique.

A. *Hiérarchie des postes et hiérarchie des enjeux*

La définition des rôles institutionnels dans les services ministériels, c'est-à-dire « *la définition de ce qu'il est permis de faire et ce que l'on attend qu'il soit fait* »[88] à une position hiérarchique donnée, explique en grande partie le rapport d'autonomie que les agents entretiennent avec la politique publique en cours d'élaboration. **Dans ces institutions très hiérarchisées, la façon dont un dossier est traité dépend de l'agent qui le prend en charge, c'est-à-dire des façons de faire et de penser institutionnellement associées (par un jeu de contraintes et d'habitudes) à son poste. Pour le dire simplement, la montée d'un dossier dans la hiérarchie est aussi une montée en généralité, qui éloigne son traitement de la résolution du problème en fonction des seuls enjeux techniques. Or, plus une mesure paraît importante (*i.e.* « politique », « sensible » ou « stratégique »), plus elle remonte dans la hiérarchie.** Cette articulation entre la hiérarchie des enjeux soulevés par la mesure en préparation et la hiérarchie des postes des agents intervenant dans cette préparation est bien illustrée par ce chef de bureau de la DGCCRF :

> En règle générale, la hiérarchie intervient toujours – car il y a forcément une hiérarchie – mais tout dépend du niveau de la mesure. Si vous proposez de retirer le thymus (c'est un problème que l'on a connu par le passé : il y a ceux qui disaient qu'il ne faut pas le retirer, il y en a d'autres qui disaient il faut le retirer), là on prend un texte. Le texte il va être signé du ministre. *Si ça implique des mesures importantes, qui se traduisent forcément par des mesures réglementaires, avec un impact politique, parce que des fois ça touche toute une profession (…) l'information va remonter, parce qu'on sait que la décision sera interministérielle*. Donc *on va nécessairement faire remonter des notes qui iront jusqu'au niveau du ministre*. Ensuite, on ira à Matignon tous ensemble autour d'une table. Et puis s'il n'y a pas un accord, c'est Matignon qui va trancher, et après tout le monde applique la mesure. S'il s'agit d'aller défendre une position à Bruxelles, une décision importante, on peut imaginer une réunion à Matignon. La vache folle ça a été un exemple [de ce phénomène] : il y a eu de très nombreuses réunions à Matignon. (…) On faisait un point pour savoir quelles étaient les mesures qu'on allait prendre. Est-ce qu'on était bien ? Est-ce qu'on était en phase ? Est-ce qu'il fallait aller plus loin que les mesures communautaires? Et à chaque fois on décidait à Matignon. *Il y a la gestion au quotidien. Vous allez donner des instructions, vous allez voir ce qu'il se passe,*

[88] Jean-Michel Eymeri, *Les gardiens de l'État*, *op. cit.*, p. 469.

> *etc. : ça c'est du domaine d'une direction.* Et puis il y a toutes les mesures qui sont… Alors il n'y a pas de règle, là. *C'est à vous de déterminer, de voir quelle est l'importance de la problématique. Ça dépendra aussi du politique.* En fonction du moment, à certaines périodes, on dira : "Matignon décide tout". Et à d'autres périodes Matignon n'a rien décidé du tout.
>
> **(H, chef bur., DGCCRF, dir. départ. CCRF).**
> **[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse]**

Les agents occupant les positions les moins élevées dans la hiérarchie ministérielle peuvent traiter, par eux-mêmes, des problèmes considérés comme les moins importants. La gestion quotidienne reste dans les services. Il s'agit alors d'apporter une réponse technique à des questions « techniques ». Lorsque la mesure en cours de préparation est d'une plus large portée – parce qu'elle concerne une large fraction de l'espace social (en visant, par exemple, toute une profession), parce qu'elle introduit un changement profond dans la politique du ministère ou parce qu'elle risque d'avoir une grande visibilité publique – elle est arbitrée à un niveau hiérarchique plus élevé. Elle remonte alors au directeur, voire au niveau politique (le cabinet du ministre, le ministre lui-même, voire le Premier ministre). La qualification de l'importance du dossier ne dépend pas seulement des classifications opérées par les agents en fonction des propriétés spécifiques du problème. Elle peut être le fait, conjoncturellement, de logiques d'action plus « politiques » : la préemption d'un dossier par un niveau hiérarchique élevé répond ainsi aux intérêts du cabinet – *i.e.* du ministre – ou de Matignon. Une sociologie – succincte – des principaux rôles administratifs ministériels permet alors de rendre raison des logiques d'action plus ou moins autonomes investies dans la production bureaucratique des politiques publiques selon le niveau hiérarchique auquel remonte la décision.

Le rapport le plus spécifique aux politiques publiques correspond aux positions les moins élevées de la hiérarchie ministérielle, c'est-à-dire aux membres ou chefs des bureaux[89]. C'est dans ces instances que travaillent les agents les plus spécialisés et que s'effectuent les tâches décisionnelles requérant la plus grande technicité (juridique, connaissance empirique des filières…). « *Le travail de bureau est (…) une activité continue d'expertise, faite d'étude minutieuse des dossiers, de réflexion de fond comme de gestion des détails, de rédaction de notes, de lettres, et de textes normatifs, de contacts au quotidien avec tout un secteur, de réunions extérieures, etc.* »[90]. La contribution de ces bureaux à la production des politiques publiques consiste à réaliser une première formulation des textes normatifs, informée par l'expertise propre de ses agents et par des interactions avec les agents les plus techniques (et

---

[89] Dans la hiérarchie pyramidale des ministères, les bureaux forment la base de l'infrastructure ministérielle. Ils sont réunis dans une sous-direction, parfois elle-même intégrée, avec quelques autres, dans un service. Une direction ministérielle (la DGC, la DGCCRF ou la DGAL, par exemple), compte quelques sous-directions ou services – un ministère étant lui-même constitué de quelques directions.

[90] Jean-Michel Eymeri, *Les gardiens de l'État*, *op. cit.*, p. 470.

les moins « politiques ») intéressés par ces politiques publiques. C'est ainsi, par exemple, qu'un sous-directeur de la DGS décrit le rôle du bureau « des risques des milieux et de l'alimentation », au sein de la sous-direction de la « veille sanitaire » qu'il dirige :

> Le rôle du bureau "aliments", c'est de préparer des argumentaires, de préparer les dossiers, de travailler avec les experts, de faire les présentations au Conseil supérieur [d'hygiène publique de France], de mener les discussions au Conseil supérieur, de poser les questions aux experts et de faire des synthèses. Ce n'est pas de venir pour discuter à Matignon.
>
> **(H, ss-dir., DGS, MISP)**

Plus précisément, le travail des bureaux s'organise le plus souvent par une répartition, entre ses membres – de quelques unités à quelques dizaines selon l'importance de la direction – des domaines de compétences (et donc des dossiers) couvrant le secteur dont il a la charge. Ce travail est supervisé par le chef de bureau. Celui-ci procède à la répartition des tâches au sein du bureau et veille à leur bonne réalisation ; il est ainsi conduit à s'investir ponctuellement dans les dossiers les plus importants et il valide les textes qui remontent au niveau supérieur. À cette dimension technique du rôle de chef de bureau s'articule tout un travail de représentation. En interne, au sein du ministère, c'est lui qui est en position d'interaction avec la hiérarchie administrative (le sous-directeur, le directeur), mais aussi parfois avec le cabinet ministériel. À l'extérieur, il représente le ministère auprès d'autres administrations, lors de réunions interministérielles sur « ses » dossiers, ou auprès de groupes économiques et sociaux intéressés par les politiques publiques relevant de son domaine de compétence, à l'occasion par exemple de congrès professionnels ou de réceptions diverses. Une partie de ces aspects du rôle de chef de bureau est résumée par celle du bureau « des emplois, de l'animation et de l'orientation » de la DGAL :

> **Comment définiriez vous votre rôle ?**
> Mon rôle est d'alimenter en fonction des demandes de la directrice : moyens, gestion prévisionnelle des emplois, coordination, réunions de coordinations. (…) Chacun a sa fonction dans le bureau. Moi, je m'occupe surtout de l'organisation du bureau, du management, de la distribution des tâches. Je n'ai pas de dossiers en propre.
> **Sur les dossiers, vous visez le travail des membres du bureau ?**
> On discute. Je les vise dès qu'il y a des choix à faire. C'est un schéma très classique. Après je vais voir mon chef.
>
> **(F, chef bur., DGAL, ISPV)**

Le chef de bureau occupe une position très singulière dans la hiérarchie administrative : il est à la fois le dernier agent à intervenir régulièrement dans le fond des dossiers selon des logiques techniciennes et, « *adossé à ses collaborateurs-experts, [il] apparaît [aussi] comme un*

généraliste de base de l'administration, le premier maillon d'une hiérarchie dont la mission principale est la montée en généralité. »[91]

Au niveau supérieur de la hiérarchie administrative, l'encadrement intermédiaire entretient déjà un rapport plus distancié aux enjeux techniques des problèmes publics sur lequel son service intervient. Ainsi, le « *rôle de sous-directeur qui, n'étant plus en prise directe avec l'expertise de fond, se situe dans le registre de l'animation, de la transmission, de la validation, de l'orientation, de l'instruction, de la vérification, de l'évaluation, de la gestion, de l'organisation, de la coordination, de la décision, tout un registre du méta, de l'en-deçà et de l'au-delà du travail de fond lui-même.* »[92] Occupant une position médiane dans les hiérarchies ministérielles, à mi-chemin entre les bureaux et le cabinet, le sous-directeur est un maillon essentiel de la circulation des biens administratifs au sein de la direction. Son rôle l'inscrit dans les interactions descendantes, c'est-à-dire dans la mise en œuvre des diverses commandes adressées aux bureaux par le directeur ou le cabinet. « *Associé à la définition stratégique au sommet, le sous-directeur a donc pour rôle majeur de répercuter les orientations générales ainsi arrêtées vers ses collaborateurs, puis d'en assurer la déclinaison bureau par bureau et d'en contrôler la mise en œuvre.* »[93] Il est notamment chargé de « traduire » les demandes politiques dans les catégories et les formes administratives. Ce rôle est bien illustré par le récit de cette adjointe à la DGAL, expliquant la nécessité de traduire les interrogations politiques, formulées dans les termes généralistes qui correspondent aux logiques de la prise de décision politique, en questions formulées en termes scientifiques afin qu'elles puissent être traitées par le comité d'experts présidé par Dominique Dormont :

> *Expliquer au cabinet qu'il faut qu'il pose ses questions d'une certaine manière et qu'il faut qu'il attende un certain délai pour avoir la réponse, ça ce n'est pas évident,* hein. (…) Les scientifiques au début ne nous ont pas beaucoup aidés, parce que les scientifiques ont réagi comme des scientifiques. C'est-à-dire qu'on leur envoyait une liste de questions soigneusement rédigées et, au début, ils nous retournaient une liste de questions. (rires). (…) C'est-à-dire que lorsqu'on leur disait : "est-ce que vous pensez que ceci est dangereux", ils disaient : "et bien, il faut voir dans quelles conditions. Alors est-ce que vous voulez parler de telle condition ou bien de telle condition ? Qu'est-ce que ça signifie dangereux pour vous ?" Donc ils faisaient un boulot de scientifiques. Un scientifique, vous lui posez une question, il vous répond par deux questions. Et entre scientifiques, ça fait avancer le schmilblick. Mais vis-à-vis de l'opinion, C'EST-PAS-ÇA ! (rires). (…) *C'est nous qui les reformulions,* en fonction des points d'inquiétude de la population (ou même des vétérinaires) ou en fonction des mesures qu'on a envisagé de pouvoir prendre.
>
> **(F, adj. dir., DGAL, AC).**

[91] *Ibid.*, p. 472.
[92] *Ibid.*, p. 478-479.
[93] *Ibid.*, p. 479.

[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse]

Le rôle de l'encadrement intermédiaire est de rendre bureaucratiquement opérationnalisables les demandes politiques, c'est-à-dire de les convertir dans les catégories spécifiques (scientifiques, vétérinaires, juridiques, etc. selon les directions) de l'action publique, puis de veiller à ce que les réponses soient produites. Le rôle du sous-directeur porte aussi sur les interactions ascendantes. Il supervise le travail des bureaux. D'une part, il veille à l'organisation du travail au sein de la sous-direction. Et d'autre part, il intervient sur le fond des dossiers, en relisant et en validant les textes qui remontent aux niveaux supérieurs, et en y ajoutant, le cas échéant quelques corrections ou inflexions[94]. Un sous-directeur de la DGS résume ce travail d'une phrase :

> En tant que sous-directeur, on pilote véritablement un bateau, au sens où on est responsable de son organisation, de son fonctionnement, de ce qu'on fait, de ceci, de cela… On peut défendre un certain nombre de raisonnements, d'attitudes, etc.
>
> **(H, ss-dir., DGS, MISP)**

L'intervention des sous-directeurs sur une décision, par laquelle ils peuvent défendre certaines options de politiques publiques, se réalise par deux types distincts d'opérations. Pour les mesures d'importance moyenne, ils décident eux-mêmes, c'est-à-dire qu'ils officialisent par leur signature le texte préparé par un bureau et éventuellement amendé par leurs soins. Si les décisions en préparation sont d'une plus grande portée, le sous-directeur valide le travail du chef de bureau (il y appose son « visa »), y apporte son éventuelle contribution et surtout se charge de le défendre auprès des agents situés au sommet de la hiérarchie administrative. Dans certaines directions ministérielles, quelques chefs de service s'interposent entre le directeur et ses sous-directeurs. Le rôle correspond peu ou prou à celui d'adjoint au directeur. Il le supplée notamment pour la gestion logistique de la direction (il en est alors une manière de secrétaire général). Il intervient aussi dans les décisions, soit en conseillant le directeur, soit gérant en propre quelques dossiers.

Au sommet de la hiérarchie administrative, le rôle de directeur général doit une grande partie de ses propriétés à sa position intermédiaire entre la direction et le cabinet, c'est-à-dire entre le champ bureaucratique et le champ politique. Une part de ses activités est liée à ses interactions avec le cabinet. C'est par son travail que se réalise, au concret, le contrôle du politique sur l'administratif. Comme le dit bien Jean-Michel Eymeri, « *il lui*

---

[94] « Tout ce qui est émis par les bureaux transite également par le sous-directeur, premier lecteur et juge en premier ressort des produits, mais aussi instance de tri et même de décision souvent. Le plus clair de son temps se passe ainsi à lire des notes, lettres, comptes-rendus, statistiques, projets de textes normatifs, etc. que ses bureaux produisent et à en discuter avec eux le contenu, tant avant qu'après la rédaction. (…) Le sous-directeur est clairement une instance décisionnelle, ce que manifeste dans un autre ordre d'idées le fait qu'il ait *de jure* délégation de signature pour les affaires de sa sous-direction. » *Ibid.*, p. 480

revient (…), adossé au socle d'expertise technique qu'est sa direction, d'être pour le politique une instance de proposition, un donneur d'avis et de conseils, un pourvoyeur d'idées et de solutions, et en sens inverse, fort de ses contacts avec le cabinet, d'être le vecteur privilégié par lequel parviennent dans le corps administratif les orientations, instructions, décisions, requêtes, exigences et velléités du politique. »[95] Pour autant, son rôle est moins celui d'un conseiller du ministre que d'un haut responsable administratif. Le balancement entre ces deux logiques d'action est bien résumé par un ancien DGS : « *la première compétence du directeur général de la santé est de savoir écouter le ministre, tout en respectant les contributions de l'administration* »[96]. De façon moins nuancée, cet ancien directeur de la DGCCRF situe clairement son rôle du côté des services administratifs :

> Le cabinet est bien sûr toujours informé, puisque le cabinet reçoit toutes les notes de service que nous lui envoyons. J'envoie toujours par souci de transparence, automatiquement, les notes de service, les programmes d'activité, l'information rapide [qui est fournie] au directeur. Tout est envoyé pour information au cabinet. (…) Mais je n'ai jamais eu d'impulsion quelconque [en provenance du cabinet]. Vous ne trouverez pas de trace de la moindre impulsion. Et donc *nous avons toujours agi soit en bonne intelligence avec le cabinet du ministère, soit contre [les directives du cabinet]*. C'est le cas de la période 95-97, très difficile, puisque le ministre de l'époque, Yves Galland, voulait nous empêcher d'agir. Enfin, son cabinet…
>
> **(H, dir., DGCCRF, CC).**
> **[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse]**

Si les activités d'un directeur sont largement tournées vers le cabinet ministériel, elles restent ancrées dans les services. Il représente ceux-ci, tant dans les interactions avec d'autres directions ministérielles qu'avec ses publics. Il travaille aussi à faire fonctionner sa direction. Il distribue les tâches et supervise leur réalisation ; il veille aux conditions de travail. Il intervient aussi sur les questions les plus sensibles. Il prend en charge les questions laissées sans réponse par les bureaux, soit en arbitrant (en fonction de son expertise, de sa vision du problème mais aussi de la ligne politique impulsée par le cabinet, voire des éléments de langage politiques), soit en les faisant remonter au cabinet, non sans en avoir travaillé la formulation[97]. À ce niveau hiérarchique, lorsqu'un arbitrage est opéré, il a souvent quelque chose de « politique », au sens où il procède davantage de considérations générales, liées aux schèmes des membres de cabinets, que d'ajustements techniques. Par sa position, le directeur est nécessairement un généraliste : il se doit de maîtriser tous les problèmes qui transitent

---

[95] *Ibid.*, p. 487

[96] Joël Ménard, « Les "autres" métiers de la santé. Le directeur général de la santé », *Sève*, n° 10, printemps 2006, p. 38

[97] Ce travail de reformulation des textes en circulation est un exemple des opérations de « censure » dont est fait le processus décisionnel.

par sa direction. « *Seul le directeur, dans la position panoptique qui est la sienne, dispose d'une vue générale des problèmes et des enjeux, dont il lui appartient souvent de faire la synthèse lui-même sur la base de ce qu'il a vu – un directeur voit beaucoup de choses –, lu – un directeur lit, stylo en main, pas moins de cinq heures par jour – et entendu – un directeur reçoit en permanence et vit au rythme de huit à dix réunions quotidiennes.* »[98] Cette position interdit un rapport très spécialisé aux questions sur lesquelles il prend position. Ses arbitrages font intervenir autant de considérations « politiques » (les options défendues par le cabinet) qu'une réflexion sur les seules propriétés du problème. Cette injonction contradictoire apparaît par exemple dans les propos de cet ancien directeur général de la Santé :

> « *On peut savoir ce qu'il faut faire mais être incapable de le réaliser. Un directeur général de la santé compétent ne peut donc pas seulement être une personne qui possède bien un champ si possible large de connaissances techniques. Il doit être capable (compétence) d'évoluer dans un milieu complexe où, pour mener à bien une action quelconque, il faut rencontrer de multiples acteurs. Pratiquement chaque semaine, devant le ministère de la santé, stationnaient des groupes de cinquante à mille professionnels de santé, venus exprimer directement au ministre, et dieu merci pas au directeur général de la santé, leurs difficultés existentielles. Le bruit assourdissant des plaintes des uns et des autres, les sifflets, les tambours, les haut-parleurs, la musique – un bruit incessant, expression tangible de toutes les demandes que le matin même la presse a relayées.* »[99]

Pour tenir le rôle de directeur général, les compétences techniques ne suffisent pas. Ses prises de position doivent aussi se fonder sur la prise en compte d'une configuration élargie d'agents, et pas seulement les agents les plus spécialisés du secteur dont il a la charge.

Pour comprendre la division du travail au sein des directions, il faut enfin mentionner le cabinet ministériel, tant son intervention peut être structurante. Ce n'est pas le lieu de revenir sur la sociologie des rôles politiques en cabinet[100], mais quelques notations sur leurs interactions avec les services sont utiles ici. La remontée des dossiers jusqu'au cabinet répond à deux logiques principales. Il peut s'agir, comme on l'a déjà vu précédemment, de faire arbitrer par les responsables politiques les questions les plus épineuses. Pour des politiques publiques très « sensibles », comme celles relatives à l'ESB (après 1996), cette division du travail était courante. Un ancien sous-directeur de la DGS en témoigne pour la « crise » de 1996 :

> On a eu des dizaines d'interministériels à Matignon pour des arbitrages sur des décisions…
> **D'accord. Et qui était présent dans ces réunions ?**

---

[98] Jean-Michel Eymeri, *Les gardiens de l'État*, *op. cit.*, p. 491
[99] Joël Ménard, « Les "autres" métiers de la santé », *op. cit.*, p. 36
[100] Voir chapitre 4, section 2 (§2 et 3).

> Les administrations, les personnes, des décideurs des administrations et très souvent les gens des cabinets, c'est-à-dire les conseillers techniques. Les réunions interministérielles à Matignon sont présidées par les conseillers techniques. Et au plus fort de la crise, elles ont même été présidées par Alain Juppé lui-même.
> **Pour la DGS, c'est vous qui y alliez, accompagné de… ?**
> Pour la DGS, c'est moi qui y suis allé à 90, 95, 98% d'entre elles. Jean-François Girard a dû aller à 5 ou 10% des plus importantes, certaines où je ne l'ai pas accompagné parce qu'on ne peut pas être partout, et d'autres où je l'ai accompagné et bon voilà…
> **(H, ss-dir., DGS, MISP)**

Qu'un dossier remonte ainsi jusqu'au cabinet, voire jusqu'à Matignon, n'est bien sûr pas sans effet sur son traitement. Les logiques d'action investies dans la prise de décision sont assez éloignées des seules considérations techniques qui président aux premières formulations des textes dans les bureaux. Par le jeu de circulation/validation/reformulation des projets de décision, un grand nombre d'options ont été écartées. Comme le dit ce sous-directeur, « à Matignon, la question s'est rétrécie ; on vient discuter d'une question. » L'arbitrage fait alors intervenir des éléments hétérogènes, techniques, politiques, etc. Le second usage du recours au cabinet, dans le cadre de l'action publique administrative, est le déblocage de difficultés propres au champ bureaucratique, notamment en lien avec les luttes d'institutions entre direction ou entre ministères. L'exemple typique de ce passage par l'arbitrage politique est de contourner le véto de la direction du Budget pour l'obtention de ressources supplémentaires[101].

En raison des contraintes de rôle, liées à leur position, les divers agents des directions ministérielles n'entretiennent pas les décisions publiques sur lesquelles ils interviennent le même rapport d'autonomie.

---

[101] Le récit que cet ancien adjoint de la DGAL fait des stratégies pour obtenir des moyens supplémentaires, nécessaires à la mise en place de la campagne de tests de dépistage de l'ESB donne bien à voir la place qu'y occupent le cabinet et même Matignon : « L'ESB, c'était quelque chose de beaucoup plus vaste qui interpellait toute la direction. On voyait bien que chaque décision qui se prenait avait des répercussions financières importantes. On n'avait pas la ressource financière donc il fallait négocier. On allait voir le cabinet pour expliquer qu'on n'avait pas les moyens. Et donc il fallait interpeler la direction des affaires financières, il fallait aller à Bercy, il fallait aller au Premier ministre, etc. À un moment donné, quand on a commencé à prendre la dimension du sujet en 2000 et que dans l'urgence il fallait mettre en place les tests, on a eu un problème humain. On n'arrivait pas à faire face. Et donc on est allé au cabinet d'abord, puis à la direction des ressources humaines, rue de Varennes. Et puis on est allés à Matignon surtout pour dire : « on n'y arrivera pas, il faut des renforts. » Et donc l'ESB générait des besoins de financement par cercles concentriques beaucoup plus vastes, alors que la fièvre aphteuse, c'est resté une opération qu'on a gérée en interne avec les moyens disponibles, les moyens habituels. » (H, adj. dir., DGAL, AC).

B. *Le lent circuit de validation de formulations écrites*

C'est dans les interactions entre ces rôles très institués et hiérarchisés que sont produites les décisions ministérielles. Plus précisément, la fabrique administrative des politiques publiques prend la forme d'une circulation, plus ou moins longue selon leur importance, de notes entre les agents occupant ces rôles. Jean-Michel Eymeri parle ainsi de « *procès de décision publique qui ont toujours, de bout en bout, une dimension écrite.* »[102] **De « l'homme de base », dans un bureau, au directeur, chaque agent intervient sur le texte qui, en bout de course devient la politique publique.** Chacun formule ou reformule la décision, amende ou écarte des options, en fonction de sa vision du problème et des solutions, elle-même liée à sa position institutionnelle et sociale. Le projet de décision est à la fois le support et l'objectivation de ces opérations. « *Circulant de services en services, il enregistre les multiples épreuves du travail de qualification et leur résolution. Rien d'étonnant, dans ce cas, à ce qu'il constitue l'horizon des pratiques et de la culture professionnelle des agents. Le dossier est ce qu'on produit, ce qu'on mesure, ce qu'on façonne patiemment. C'est pourquoi les agents ne le considèrent jamais comme un être grisâtre et poussiéreux comme on le croit trop souvent : c'est un être grouillant qui circule, se transforme, apparaît, disparaît au fil du cheminement de chaque affaire*. »[103] Le texte est ainsi fait d'une série de prises de position qui se superposent les unes aux autres, faisant au final de la décision publique une manière de palimpseste bureaucratique.

Pour autant, le processus décisionnel ne se réduit pas à un empilement d'interventions aléatoires, sur le modèle de la poubelle (*garbage can*) illustrant la théorie de l'anarchie organisée. Sans postuler une improbable rationalité du processus, il faut voir que la suite des interventions sur les textes obéit à une logique sociale, à des raisons d'agir qui ne se réduisent pas à un calcul rationnel[104]. **La fabrique des décisions administratives peut être rendue intelligible si on la représente comme un processus fait d'une série d'opérations d'arbitrage et de censure réalisées par les agents des directions, en fonction de leurs dispositions et de leurs catégories de perception et de jugement, en grande partie incorporées.** Ainsi, **la multiplication des contrôles que subit le texte à chaque niveau hiérarchique fonctionne comme une garantie de son autonomie, dans la mesure où ces interventions sont fondées sur les divers savoir-faire spécifiques propres à la direction ministérielle** : connaissance empirique, juridique, technique, socio-économique du secteur.

---

[102] Jean-Michel Eymeri, « Frontière ou marches ? De la contribution de la haute administration à la production du politique », *in* Jacques Lagroye (dir.), *La politisation*, Paris : Belin (Socio-histoires), 2003, p. 59.

[103] Jean-Marc Weller, « Le travail administratif des petits bureaucrates : enjeux et transformations », *in* Françoise Dreyfus et Jean-Michel Eymeri (dir.), *Science politique de l'administration. Une approche comparative*, Paris : Économica (Études Politiques), 2006, p. 261.

[104] Pierre Bourdieu, *Raisons pratiques. Sur la théorie de l'action*, Paris : Seuil (Points Essais), 1994, p. 150.

Ce peut être, par exemple, la vérification de la conformité de chaque texte en préparation avec la doctrine de la direction que réalise le sous-directeur :

> *« Il veille à ce que tout problème ou cas particulier fasse l'objet de préconisations, de solutions et d'actions dont la logique soit, au prix d'ajustement variables, congruente avec la doctrine-maison et s'assure que la ligne générale de la direction soit effectivement insufflée dans l'activité quotidienne de ses rouages de base. Dans les directions solidement objectivées tant dans des lieux et des pratiques que dans une doctrine, voire des dogmes, en tout cas une pensée-maison, le sous-directeur est le gardien privilégié de cette part idéelle de l'institution : "grand coordonnateur", "animateur", porteur de cohérence et d'unité, il veille à ce que cet idéel et le "matériel" qu'est l'action concrète des bureaux s'engrènent au mieux. Il est ainsi l'un des vecteurs privilégiés du procès constant d'homogénéisation culturelle dans et par lequel chaque institution, définie comme phénomène tout uniment cognitif et pratique, se réengendre au jour le jour. »*[105]

Ce type de censure, sur le fond, concourt à l'homogénéité des pratiques et des décisions de la direction. Elle est un mécanisme ramenant les décisions sur les propriétés spécifiques du problème, dans la mesure où la doctrine-maison est en grande partie fondée sur la prise en compte de ces propriétés[106]. Les progrès d'autonomie réalisés par ces contrôles peuvent aussi porter sur l'instrumentation de l'action publique. Cet ancien adjoint de la DGAL explique ainsi comment il a pu censurer certains projets de texte sur leur technicité juridique :

> J'avais acquis une formation juridique un peu sur le tas dans mon parcours. Et ça m'est arrivé souvent, en comité de direction, quand on avait des sujets comme ça… On nous distribuait quelque fois un projet de texte, non pas pour le discuter en comité de direction, mais en nous disant : "voilà ce dont on va parler". Et moi, quand je lisais le truc, je disais à la personne : "écoute, on va se voir tout à l'heure, il y a des trucs qui ne collent pas." Et ce qui ne collait pas, ce n'était pas des choses illégales. (…) C'était un problème d'architecture du texte. C'est-à-dire que le concepteur du décret ou de l'arrêté avait un projet dans la tête, un projet technique, et il essayait de l'écrire. Mais il n'avait pas les réponses juridiques. Alors il imaginait des réponses lui-même ; il s'inventait des réponses et il essayait de les traduire dans des termes juridiques. Et par exemple, sur la question des laboratoires – qui était une question récurrente pendant tout le temps où j'étais à la DGAL – il y avait [nom d'une chef de bureau], qui est sous-directrice maintenant, mais qui était chef du bureau des labos à l'époque, qui avait comme problématique la question de l'agrément des laboratoires. Quelle politique d'agrément la DGAL décide-t-elle de mettre en place ? Donc elle avait très bien en tête tous les enjeux techniques auxquels il fallait répondre, de quoi il fallait s'assurer, etc. Elle essayait avec toute son équipe de mettre au point le texte qui paraissait bien convenir, mais *elle inventait des formules juridiques*

[105] Jean-Michel Eymeri, *Les gardiens de l'État*, *op. cit.*, p. 480

[106] Sur cette question, voir infra §3.

> *d'une complexité alors qu'ils y a des règles toutes simples qu'il suffit de reprendre*, des mécanismes qu'il suffit de copier qui existent dans d'autres domaines et qui sont infiniment plus simples. Pour les agréments, il y a des procédures toutes prêtes, il y a des quantités des situations où l'administration agrée. Donc on s'inspire des systèmes qui existent, on n'en recrée pas. Et *cette absence de culture juridique faisait qu'elle ignorait ça. Donc c'était moi qui, par défaut (c'était pas mon boulot), disais : "écoute tu peux faire comme ça. Tu peux faire comme ça*, le droit tolère parfaitement que tu fasses comme ça." Ou bien : "tu découpes, tu décantes tout ce que tu vas faire passer dans un projet de loi donc tu vas poser des principes ; ensuite tu prévois le renvoi à un projet de décret dans lequel tu mettras tel et tel niveau d'instruction, et puis tu renverras à un décret les détails." Donc le fait de trier par niveau d'importance juridique simplifiait déjà la vie de ceux qui étaient en train de bosser dessus. Alors que moi *j'ai vu arriver des textes avec quasiment tout fourré dans le même article*. Ça tenait lieu de loi, de décret et presque de projet de circulaire. (…) Je pense qu'elle, dans son bureau, elle devait passer du temps avec ses collaborateurs, avec le sous-directeur duquel elle dépendait.
>
> **(H, adj. dir., DGAL, AC).**
> **[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse]**

Toutes les interventions sur les textes qui jalonnent la circulation de ceux-ci au gré de leur élaboration, au prix d'une certaine lenteur, fonctionnent comme autant de vérifications de leur conformité avec les exigences spécifiques de la direction. Ces interventions des hauts fonctionnaires, notamment ceux entretenant un rapport très spécialisé à la matière traitée, concourent à éloigner les textes des logiques hétéronomes, notamment celles du jeu politique orienté vers les médias. « *Ce pouvoir illicitateur se vit toujours chez eux comme expression d'un principe de "réalité" et de "rationalité" face à des comportements politiques qui seraient trop déterminés par des enjeux spécifiques au jeu politique.* »[107] Cette série d'opérations de censure des textes ramène les politiques publiques vers une autonomie d'autant plus grande que la série est longue même si, à mesure que le projet progresse dans la hiérarchie administrative, et qu'il fait l'objet de prises de position par des agents ayant un rapport plus distancié au problème dont il traite[108], s'accroît la probabilité d'intrusion de logiques hétérogènes et hétéronomes. Ces modalités de circulation et de fabrication des biens administratifs tendent cependant à favoriser l'autonomie des politiques publiques. Comme l'explique ce chef de bureau de la DGCCRF, cette structuration des transactions productrices des décisions permet, « en règle générale », d'aboutir à des arbitrages fondés sur un rapport spécifique à la matière traitée, c'est-à-dire à la prise en compte des points de vue des représentants du

[107] Jean-Michel Eymeri, « Frontière ou marches ? », *op. cit.*, p. 67.

[108] L'aveu de ce sous-directeur est, à cet égard, assez éclairant : « C'est vrai que je vois passer les choses, la plupart du temps, au dernier moment et que *j'ai trop peu de temps à consacrer à la concertation et à un pilotage d'amont.* » (H, ss-dir., DGS, MISP). Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse.

secteur et à la connaissance de ses enjeux (techniques, socio-économiques ou juridiques) par les agents de base :

> Il faut coopérer [avec les représentant du secteur], il faut se concerter, etc. Et puis, *c'est comme ça que ça marche le mieux en fin de compte*. Donc vous voyez, au niveau des structures ici, vous êtes obligés de confier [les dossiers à des agents qui ont les connaissances], même si des arbitrages peuvent être rendus au plus haut niveau (…) *Vous arrivez devant un directeur général ou un ministre ou ses collaborateurs*, et vous dites : "voilà quelle est la position qui nous semble la bonne. Mais on aurait pu faire ceci ou cela." Et il vous dira en fonction des arguments que vous avez avancés, si vous avez bien vendu votre marchandise, *en règle générale il dira comme vous*. [Parfois,] il peut avoir d'autres sources d'information que vous n'avez pas, il peut décider d'une autre manière. (…) Donc moi je crois qu'il faut des gens à la base qui ont une bonne connaissance des choses et après ça suit.
>
> **(H, chef bur., DGCCRF, dir. départ. CCRF)**
> **[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse]**

En multipliant les censures et les arbitrages fondés sur des critères spécifiques, techniques, ce long processus écrit fait d'une suite de validations fonctionne comme une condition à l'autonomie des politiques publiques.

§3. Le poids des catégories d'action publique instituées

Un troisième ressort de l'autonomie des politiques publiques, telles qu'elles sont produites dans les directions ministérielles, tient à l'institutionnalisation d'une certaine définition de ces politiques publiques ou de la façon de les produire dans des dispositifs qui contraignent les agents ministériels et arriment ainsi leurs pratiques vers un rapport spécifique aux problèmes publics qu'ils prennent en charge. On peut désigner, à la suite de Jean-Michel Eymeri, cette définition des pratiques d'action publique, plus ou moins instituée et propre à une direction ministérielle, comme une *culture institutionnelle* (ou une « doctrine administrative ») :

> *« Certes une culture d'institution est tissée de représentations, de croyances et de valeurs – les fonctionnaires parlent d'ailleurs communément de "doctrine-maison" de telle direction ou de tel ministère – mais alors que l'approche cognitive des politiques publiques se focalise à l'excès sur cette dimension idéelle, une approche par la culture nous semble mieux restituer tout l'univers matériel de pratiques prescrites et proscrites, de gestes et de réflexes attendus, de manières de faire et de dire appropriées, d'usages, de rites et de routines sédimentés dans lequel s'actualisent et se donnent à vivre au quotidien les schèmes perceptifs, cognitifs et évaluatifs… et sur lesquels reposent* in fine *les institutions. »*[109]

[109] Jean-Michel Eymeri, « Pour une sociologie politique comparée des institutions et de l'action publiques », *in* Françoise Dreyfus et Jean-Michel Eymeri (dir.), *Science politique de l'administration*, *op. cit.*, p. 272 L'auteur précise :

Loin de traduire un rapport scolastique à la pratique des agents ministériels, la culture institutionnelle est la lente théorisation, plus ou moins instituée (dans des textes, dans des instruments[110], dans des structures institutionnelles), **de la pratique spécifique des agents du ministère.** La culture institutionnelle d'une direction traduit un rapport autonome à la matière traitée, « *une "doctrine" n'étant pas en l'espèce autre chose qu'une théorie pratique issue de la pratique pour servir à la pratique* »[111] : elle est en effet le produit de « *l'opération d'intellection par laquelle, extrayant des cas particuliers ce qu'ils comportent de potentiellement générique pour en opérer une construction logique abstraite d'où découlera une ligne d'action, une régularité des pratiques à venir* »[112], les agents – notamment ceux ayant le rapport le moins distancié au problème – prescrivent les pratiques légitimes et proscrivent les autres.

Objectivant une vision autonome de l'action publique des directions ministérielles, ces cultures institutionnelles ne sont pas qu'un témoignage, une trace, de ce qui s'y fait. Elles orientent les pratiques des agents parce qu'elles sont cristallisées dans des institutions qui structurent les activités de production des politiques publiques. **En raison de leur forme instituée dans des catégories d'action publique, elles bornent l'espace des options ou des pratiques possibles au cours de la préparation des décisions.** Comme le dit Vincent Dubois, « *l'étude des formes de catégorisation de l'action publique permet (…) de contribuer à l'analyse de l'action publique "en train de se faire" : notamment en éclairant les "matrices" à partir desquelles les problèmes et objets sont politiquement construits et en restituant les catégories à partir desquelles les producteurs des politiques publiques donnent sens à leurs pratiques.* »[113] Les cultures institutionnelles déterminent ainsi (en partie) les pratiques de production des politiques publiques dans la mesure où elles s'actualisent au quotidien dans les multiples actes de catégorisation qui font la trame du processus décisionnel. Elles agissent par exemple dans les multiples opérations de censure (corrections, reformulation, restriction des options, etc.) au

---

« La notion de culture institutionnelle nous apparaît très heuristique, pour autant que l'on rompe avec le culturalisme des années 1960 qui cantonnait la culture à n'être qu'un système d'idéalités. S'inscrivant au contraire dans le sillage de l'anthropologie la plus actuelle, de Clifford Geertz (1973 et 1986) à Ann Swiddler (1986), on l'appréhende comme une « culture en action » dont la dimension « idéelle » et la dimension « matérielle » sont inextricablement mêlées (Godelier, 1984). Une culture d'institution se conçoit donc pour nous, à la manière dont Durkheim définissait la religion, comme un « système solidaire de croyances *et de pratiques* ». Tout autant sinon plus qu'un *corpus* idéologique, *la culture est une praxéo-logique incorporée. On propose donc d'appeler « culture d'institution » le composé indécomposable de représentations, de croyances, de savoirs, de savoir-faire et de pratiques, caractéristique de cette institution et commun à ceux qui la peuplent*. De fait, les cultures d'institution sont la forme incorporée, c'est-à-dire à la fois subjectivée et objectivée, des institutions : elles sont l'institution faite corps. »

[110] Comme le dit Pierre Lascoumes, « l'instrument est (…) producteur d'une représentation spécifique de l'enjeu qu'il traite ». Pierre Lascoumes, « Gouverner par les instruments. Ou comment s'instrumente l'action publique », *in* Jacques Lagroye (dir.), *La politisation*, Paris : Belin (Socio-histoires), 2003, p. 395.

[111] Jean-Michel Eymeri, *Les gardiens de l'État*, *op. cit.*, p. 472.

[112] *Ibid.*, p. 472.

[113] Vincent Dubois, « La sociologie de l'action publique. De la socio-histoire à l'observation des pratiques (et vice-versa) », *in* Pascale Laborier et Dany Trom, *Historicités de l'action publique*, Paris : PUF (CURAPP), 2003, p. 353-354.

fil de la circulation des projets de textes dans le processus décisionnel bureaucratique décrit plus haut. Elles opèrent aussi par leur institutionnalisation dans la division du travail ministériel en bureaux, services et sous-directions. **L'organisation du travail des ministères est une objectivation de leur culture institutionnelle.** Or, cette organisation est agissante : elle définit les pratiques décisionnelles attendues, elle délimite la façon dont chaque instance se saisit d'un problème. En raison de leur institutionnalisation, les cultures administratives sont durablement stabilisées et laissent peu de marge de jeu à l'intrusion de conceptions hétéronomes dans la fabrique de l'action publique. Pour comprendre la logique de production autonome des politiques publiques relatives à l'ESB, il faut donc décrire (succinctement) les cultures institutionnelles des trois directions qui sont principalement intervenues sur ce problème : la direction générale de l'Alimentation (A.), la direction générale de la Concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (B.), et la direction générale de la Santé (C.).

A. La culture institutionnelle de la DGAL : la problématique de la santé vétérinaire

La culture institutionnelle de la direction générale de l'Alimentation, telle qu'elle est instituée au moment de la première « crise » de la « vache folle » dans les structures de la direction, est fondée sur **l'encadrement étatique du secteur de l'industrie agro-alimentaire**. Il s'agit, d'une part, de **favoriser son développement, par la réglementation du secteur, par la mise en place d'aides**, etc. et, d'autre part, d'**organiser la qualité (notamment sanitaire) des produits alimentaires mis sur le marché.** Pour le directeur général de la DGAL au début des années 1990, cette articulation procède d'une logique (davantage fondée sur la pratique de l'action publique que purement conceptuelle), comme en témoigne l'une de ses adjointes :

> Son idée [à Jean-François Guthman] à lui, c'était – et que je pense qu'il n'avait, en un certain sens, pas tout à fait tort – que c'était stupide de traiter d'un côté les problèmes économiques des IAA et d'un autre côté les problèmes sanitaires, qu'il fallait avoir une vue d'ensemble parce qu'on ne pouvait pas faire de l'économique en se désintéressant du sanitaire et du sanitaire sans savoir si c'était économiquement supportable.
>
> **(F, adj. dir., DGAL, AC)**

Ces deux piliers de la construction intellectuelle de l'action de la DGAL apparaissent bien dans les deux principaux services qui structurent cette direction au début des années 1990 : le service des Politiques industrielles agroalimentaires[114] et le service de la Qualité alimentaire et des actions vétérinaires et phytosanitaires. **Selon les catégories d'action**

[114] Celui-ci est organisé de façon sectorielle : une sous-direction s'occupe des IAA relatives aux Produits végétaux et une autre aux Produits animaux. Enfin, une troisième sous-direction gère les Actions économiques et financières relatives à ces industries.

publique de la DGAL, la qualité alimentaire est le produit de l'encadrement étatique de l'offre des matières premières animales (par la sous-direction de la Santé et de la protection animales[115]) **et végétales** (par la sous-direction de la Protection des végétaux), **et des processus de transformation** (par la sous-direction de l'Hygiène alimentaire[116]).

Cet encadrement étatique de l'offre agro-alimentaire repose principalement sur une fixation des pratiques de production au moyen de la réglementation. Pour ce qui concerne la gestion de problèmes comme ceux de la « vache folle », la culture institutionnelle de la DGAL consiste en fait en un travail juridique de codification puis de surveillance des opérations d'élevage, d'abattage et de transformation des produits bovins. Comme le dit le chargé de communication de la DGAL : « *le métier de la DGAL, c'est d'élaborer une nouvelle réglementation (…) et, derrière, mettre en place des contrôles* »[117]. L'élaboration de la réglementation puis le contrôle de sa bonne mise en œuvre reposent notamment sur l'usage d'un savoir vétérinaire[118], mais ils requièrent aussi une connaissance fine des filières, des pratiques et des établissements. Une ancienne adjointe de la DGAL explique ainsi : « *on essaie de mobiliser les connaissances et on essaie de mobiliser les gens qui connaissent le terrain pour voir quelles sont les mesures utiles qu'on est susceptible de prendre.* »[119] Ce rapport au terrain est alors structurant de la culture institutionnelle de la DGAL, en raison notamment de l'objectif

---

[115] En 1996, la sous-direction de la Santé et de la protection animales est constituée de quatre bureaux : bureau de l'épidémiologie et des prophylaxies en élevages de ruminants, bureau de l'épidémiologie et des prophylaxies en élevages hors-sol et spécialisés, bureau des activités professionnelles et de la pharmacie vétérinaire et bureau de la protection animale et de la lutte contre la rage.

[116] En 1996, la sous-direction de l'Hygiène alimentaire est constituée de cinq bureaux : bureau maîtrise sanitaire dans la restauration, la distribution, la logistique et de la chaîne du froid, bureau de la maîtrise sanitaire, de l'abattage et de la première transformation, bureau de la maîtrise sanitaire, des produits laitiers et de la seconde transformation, et bureau des produits de la pêche et de l'aquaculture.

[117] H, chargé com, DGAL, contract.

[118] Surveiller la santé animale dans les élevages et les abattoirs vise à écarter les animaux malades de la chaîne alimentaire. C'est le rôle des vétérinaires inspecteurs. « Leur domaine de compétence est d'abord centré sur l'identification et l'éradication des maladies animales » Séverin Muller, *À l'abattoir. Travail et relations professionnelles face au risque sanitaire*, Paris : Éditions de la Maison des sciences de l'homme (Natures sociales), 2008, p. 51.

Cette prise en charge de l'ESB au prisme des pratiques vétérinaires est bien décrite par un ancien adjoint à la DGAL : « Alors quels étaient les outils dont on disposait en France par rapport aux connaissances qu'on avait pour lutter contre cette maladie ? La décision importante qui a été prise en 90-91, ça a été de créer un réseau national de surveillance, basé sur des coordinateurs départementaux, formés à cet effet. Lorsqu'un vétérinaire, dans une ferme, avait un doute, il appelait son coordonnateur qui avait eu sa formation, et ils décidaient ensemble s'ils déclenchaient une procédure légale dite de suspicion, qui conduisait obligatoirement à l'abattage de l'animal et à la recherche du prion – appelons-le comme ça. À cette époque, les tests rapides n'existaient pas encore. Donc c'était les bonnes vieilles méthodes de laboratoire qui étaient utilisées, avec des délais de réponse assez longs. Avec du recul – et à l'époque les gens croyaient que ce système allait permettre de détecter une grande partie des cas –, on s'est aperçu que très certainement, de très nombreux cas d'animaux en incubation, voire même des animaux déjà malades, sont passés dans la chaîne alimentaire. » (H, chef serv./dir.-adj., DGAL, ISPV).

[119] F, adj. dir., DGAL, AC.

d'aide à la production qui est associé à celui du contrôle de la qualité des produits. Ainsi, la mise en œuvre de la réglementation repose moins sur une logique de sanction (à la différence, par exemple, de la pratique de la DGCCRF) que sur une tentative de faire évoluer les pratiques professionnelles. Ce rapport très spécifique à la réglementation est bien expliqué dans la description qu'un ancien adjoint de la DGAL fait de l'intervention des agents de cette direction lorsqu'éclate un problème sanitaire :

> Les services vétérinaires interviennent beaucoup plus sur des problèmes non planifiés, sur la base des informations reçues à travers les réseaux qui sont liés aux DSV. Cette approche de détection des problèmes, elle les conduit forcément à *discuter avec les opérateurs pour proposer des mesures de prévention*, ou *pour éviter la répétition d'événements non désirés*. Donc cette approche, qui consiste à intervenir très fréquemment auprès des différents opérateurs – que ce soit les agriculteurs, que ce soit les transformateurs ou les distributeurs, ce sont les trois grandes familles, il peut y avoir les transporteurs aussi en plus – conduit le directeur local des services vétérinaires à *négocier l'application des textes*. Autrement dit, il ne fait pas du tout-répression face à un événement non désiré en appliquant les textes. Il est obligé à certaines périodes de son action de *faire un peu de conseil*. Et c'est toute l'ambiguïté de l'implication du ministère de l'Agriculture dans ce type d'affaires. Là, c'est très intéressant, je crois, de *réfléchir sur les systèmes optimaux*. Ce qu'on sait, c'est qu'en faisant du tout-répression – et on sait que trop d'impôts tue l'impôt – et que si les textes étaient appliqués sans qu'il n'y ait la possibilité d'apporter à l'opérateur économique un élément de conseil, on sait qu'il y aurait une multiplication des contentieux qui serait tout à fait ingérable. Et on sait aussi que les opérateurs qui ne bénéficieraient pas de conseils techniques, ils iraient s'adresser à d'autres acteurs qui peuvent être des bureaux d'étude et autres, et ces gens-là ne sont pas du tout formés aux contraintes administratives, à la connaissance des textes dans l'ensemble des domaines. Moi, *j'ai le sentiment que cela contribuerait aussi à des résultats moins efficaces*. Toute la question est de doser. Donc le DSV, c'est un homme de l'art qui doit à la fois réprimer – et il doit le faire. Il doit le faire fréquemment pour être crédible par rapport à l'application des textes – mais il a des limites dans cette politique de répression, et il doit arbitrer quelques fois sur un facteur conseil.
>
> **(H, chef serv./dir.-adj., DGAL, ISPV).**
> **[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse]**

On voit dans ce témoignage – notamment dans la quête d'une modalité d'action optimale – ce que la culture institutionnelle de la DGAL et son institutionnalisation (dans des normes, dans la division du travail, etc.) doivent à un rapport étroit à la pratique de l'action publique. La réglementation doit être fondée sur une prise en compte des conditions réelles des pratiques professionnelles qu'il s'agit d'encadrer et des possibilité de les faire évoluer. La position qui, dans cette logique, a fondé la doctrine de la DGAL (jusqu'à la « crise » de l'ESB de 1996) est énoncée très clairement par cette ancienne adjointe de la DGAL :

> La meilleure manière pour progresser, ce n'était pas forcément de demander aux gens d'emblée d'appliquer 100% des textes. Il fallait peut-être quelques fois discuter avec les gens et accepter qu'on évolue progressivement. Parce que l'important, ce n'est pas tellement qu'on aille mettre des PV, ce n'était pas tellement qu'on sanctionne ou qu'on dénonce, c'est surtout qu'on obtienne que ça s'améliore…
>
> **(F, adj. dir., DGAL, AC)**

Cette doctrine institutionnelle traduit une certaine autonomie dans la mesure où la conceptualisation de l'action publique est indissociable d'une réflexion sur les conditions sociales et économiques de son efficacité. La question de la sécurité sanitaire est, dans ce cadre, pensée comme un aspect de la politique générale de la DGAL, qui est de garantir la qualité, mais aussi l'offre, de produits alimentaires[120].

B. La culture institutionnelle de la DGCCRF : la problématique des fraudes

La culture institutionnelle des Fraudes présente d'assez profondes affinités avec celle de la DGAL. Elle repose aussi très largement sur les pratiques de régulation, participant de la construction étatique des marchés, notamment par la fabrication et l'application de normes de qualité[121], la principale différence entre les deux institutions tenant sans doute au fait que la réglementation de la DGCCRF porte davantage sur les produits finis mis sur le marché alors que la DGAL encadre davantage leur processus de fabrication. Les structures administratives, telles qu'elles existent dans la première moitié des années 1990, sont très largement l'institutionnalisation de cette culture administrative : si le service de la Concurrence et de l'orientation des activités[122] s'occupe des politiques proprement économiques d'organisation des marchés, le service des produits et des marchés (dans une logique sectorielle[123]) et le service de la consommation, de la qualité et de sécurité (dans une

---

[120] Cette tension irréductible entre la qualité sanitaire des aliments et les conditions économiques de fonctionnement du secteur agro-alimentaire est bien restituée par Martin Bruegel et Alessandro Stanziani : « si l'identification des "caractéristiques types" d'un produit est nécessaire afin de résoudre les contentieux en matière de qualité, en même temps, il paraît difficile d'ignorer son impact sur les prix et, de ce fait, l'accès aux produits des différents groupes sociaux. Les consommateurs sont-ils avantagés lorsque la sécurité est accrue, et les prix avec elle, ou bien lorsqu'ils ont accès à des aliments vendus à bon marché ? » Martin Bruegel et Alessandro Stanziani, « Pour une histoire de la "sécurité alimentaire" », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 51-3, juillet-septembre 2004, p. 15.

[121] Alessandro Stanziani, *Histoire de la qualité alimentaire (XIXe- XXe siècle)*, Paris : Seuil (Liber), 2005, 440 p.

[122] Notamment sa sous-direction Concurrence et contentieux, avec ses quatre bureaux : Pratiques anticoncurrentielles, politique générale de la concurrence ; Pratiques restrictives, affaires juridiques, contentieux général ; Concentration, études financières, aides ; Marchés publics, bâtiments.

[123] Elle est organisée en trois sous-directions bâties selon une logique de spécialisation sectorielle : la sous-direction Industrie-Commerce (constituée de trois bureaux : Énergie-chimie, Biens d'équipement et de consommation, et Commerce-loyers), la sous-direction Produits agricoles et alimentaires (constituée de cinq bureaux : Orientation et gestion des marchés agricoles, Boissons, Produits carnés et laitiers, corps gras, et alimentation animale, Végétaux, et Industries agricoles et alimentaires) et la sous-direction Services (constituée de

logique transversale[124]) sont plus spécialement consacrés à ce travail d'élaboration des normes. Cette organisation du travail est faite pour produire de la réglementation. **L'enjeu, essentiellement technique, consiste à établir pour chaque type de produit des normes de qualité et à les instituer en réglementation, à partir de laquelle pourra être constatée la conformité (ou la non-conformité) d'un produit.**

C'est, par exemple, dans ces termes que s'est posé, selon les catégories d'action de la DGCCRF, le problème de la présence de farines animales dans l'alimentation des bovins. Le récit de l'un de ses anciens chef de bureau en montre bien les enjeux :

> *Le problème, c'était de dire à partir de quel niveau [de farines animales présentes dans les aliments pour bovins] on éliminait le produit. À partir de quel niveau on mettait un procès-verbal ?* Donc c'était la *non-conformité*, etc. Et, c'est là qu'on a commencé à parler de "tolérance". C'est la presse qui nous a mis dedans en parlant de "tolérance" et en disant qu'on "tolérait" la présence de farines. Alors que ce n'était pas une "tolérance". C'était *une tolérance analytique*. C'est-à-dire qu'à l'analyse, si on avait un fragment d'os ou quelque chose qui ressemblait à un fragment d'os à la coloration au microscope, on ne pouvait pas forcément dire qu'il y avait des farines animales. Par contre, si on avait dix fragments, oui, là on était sûr de notre coup. Par contre, un fragment, on ne savait pas si la machine qui avait récolté le blé n'avait pas ramassé une souris dans le champ, ou un mulot. (…) Donc voilà, le problème, c'est que nous on avait un peu de farine dans nos produits, des "tolérances". La presse s'en fait l'écho. Et puis voilà, subitement, du jour au lendemain, l'affaire explose. Il y en avait plein les journaux. Le président de la République a dit "il faut interdire tout…". Mais moi, je reste convaincu qu'à cette époque-là, les mesures qu'on avait prises montraient qu'on ne trouvait pratiquement plus rien dans les aliments pour animaux. Et même si on trouvait cette trace infinitésimale de farine, il faut savoir, quand même, qu'on trouvait 0,1 mg. 0,1mg, c'était le niveau qui avait été retenu par kilo. Ensuite, c'était 0,1 mg d'un produit que nous avions et qui était consommable. C'est-à-dire qu'on avait enlevé les MRS, les cadavres. On a tout enlevé. Et ce produit, c'est le résidu de ce que nous avions, nous, mangé, c'est-à-dire la carcasse. La carcasse, on la passe, on la broie – il y a peut-être un peu de viande, de déchets dessus – et là-dessus, on en trouve 0,1 mg… Vous voyez, vous le donnez à votre chien, et il crève. Alors moi, je trouve quand même ça un peu fort de café. Voilà, on a dit partout que c'était un scandale. Mais si on avait donné 0,1 mg, c'était la miette de pain que vous avez laissée sur la table quand tout le monde a fini son repas et a bien

---

trois bureaux : Affaires sociales et santé, Tarifs publics et professions réglementées, Prestations de services privées).

[124] Elle est organisée en deux sous-directions bâties en fonction de compétences génériques : la sous-direction Consommation (constituée de trois bureaux : Politique générale de la consommation - vie associative, Droit de la consommation, Information et communication) et la sous-direction Qualité et Sécurité (constituée de trois bureaux : Coordination juridique et affaires internationales, Hygiène, qualité et sécurité des produits industriels, Développement et contrôle de la qualité).

> mangé, et puis vous la donnez au chien et, paf !, ça y est, c'est très, très, grave parce qu'il risque de crever.
>
> **(H, chef bur., DGCCRF, dir. départ. CCRF)**

Ce témoignage donne bien à voir en quoi la culture institutionnelle des Fraudes saisit la question des farines animales selon une logique d'action autonome. La problématique de la conformité est un enjeu technique, tourné vers la pratique. La détermination des normes de qualité (en l'occurrence, la proportion de farines animales tolérées dans l'alimentation animale) ne procède pas d'un choix abstrait, produit par un rapport scolastique à la politique publique[125]. Elle est au contraire dépendante de considérations techniques propres au problème et à sa gestion, notamment la capacité réelle de mise en œuvre de la mesure conçue par le ministère (par exemple, ici, la capacité technique des services de contrôle à mesurer la présence réelle de farines animales, et donc à éviter les mesures artefactuelles) et la restitution du produit réglementé dans ses usages concrets afin d'en mesurer la dangerosité effective[126]. Dans cette logique, la production bureaucratique des mesures ne peut que se fonder sur une connaissance fine des filières, des pratiques professionnelles, du fonctionnement des entreprises, etc. Et cette importance de la connaissance empirique est instituée dans l'organisation sectorielle des bureaux du service des Produits et des marchés.

C. *La culture institutionnelle de la DGS : la problématique de la santé publique*

Jusqu'à l'avènement des savoirs et savoir-faire de la santé publique (notamment l'épidémiologie), à partir de la deuxième moitié des années 1990, la culture institutionnelle de la direction générale de la Santé correspond au travail, plutôt bureaucratique (c'est-à-dire technico-juridique), de conception et surtout mise en œuvre des politiques de santé. Elle se réalisait par l'articulation de deux missions principales clairement identifiables dans les catégories instituées de la division du travail : d'une part, **la connaissance des besoins de santé**, qui relevait de la sous-direction de la Santé des populations et de la sous-direction de la Veille Sanitaire[127], et d'autre part, **la gestion de l'offre de soin**, c'est-à-dire la bonne utilisation des moyens, par la sous-direction du Système

---

[125] On voit ici l'écart, pour ne pas dire l'incompatibilité, entre la culture institutionnelle de la DGCCRF, fondée sur un rapport autonome à la politique publique, et les attentes maximalistes (ayant peu ou prou pour principe une exigence de « risque zéro ») générées par le champ journalistique, souvent dans l'ignorance des enjeux pratiques de l'élaboration, de la mise en œuvre et des conséquences de ces politiques publiques.

[126] Cette prise en compte des propriétés du problème (en l'occurrence les conséquences économiques, et sociales, d'une mesure) est aussi déterminante dans les décisions de retrait d'un produit dangereux : « notre problématique, ça va être de trouver le juste milieu entre le retrait efficace pour éviter que les gens ne soient malades, et puis la paralysie totale d'une entreprise ou de plusieurs entreprises. Parfois, ça peut être toute une branche professionnelle qui est concernée. On n'a pas le droit de tuer toute une industrie. » (H, chef bur., DGCCRF, dir. départ. CCRF).

[127] Celle-ci est constituée de cinq bureaux : Observation de la santé et de l'alerte, Maladies transmissibles, Risques des milieux et de l'alimentation, Eau, Radioprotection.

de santé et qualité des soins, la sous-direction de la Pharmacie et la sous-direction des Professions de Santé. La pratique de la DGS est alors largement tournée vers l'encadrement du secteur sanitaire, par une double fonction de contrôle (des produits de santé, des professions de santé) et de tutelle (sur les établissements de soin). « *L'organisation de l'administration centrale de la santé datait, pour l'essentiel, des années 70 avec une définition et une répartition des missions qui reflétaient la prépondérance de l'objectif de maîtrise des dépenses de santé sur les objectifs sanitaires dans une société qui pensait avoir maîtrisé les grands fléaux sanitaires et disposer d'un arsenal médical efficace.* »[128]

Les modalités par lesquelles le problème de l'ESB est entré à la DGS, c'est-à-dire la façon dont il est entré dans les catégories instituées que sont les bureaux de la DGS, donne une bonne idée de la définition gestionnaire de la santé qui prévalait alors :

> Quand je suis arrivé en janvier 1993, il y avait, *dans la sous-direction de la veille sanitaire, un bureau des maladies infectieuses* qui *s'occupait de la maladie de Creutzfeldt-Jakob* (et donc des encéphalopathies subaiguës spongiformes transmissibles, les ESST). Et il y avait *un bureau* qui s'occupait à la fois *des risques des milieux et de l'alimentation* et qui, bien entendu, participait à un certain nombre de réunions et à un certain nombre de discussions avec la direction générale de l'Alimentation et avec la direction générale de la Concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes. En particulier, il avait assuré le secrétariat d'une structure, qui était le Conseil Supérieur d'Hygiène Publique de France pour la section "Alimentation". (…) Quand je suis arrivé, il a fallu qu'à la fin du premier semestre 1993 vienne en discussion au Conseil Supérieur le renouvellement de cet arrêté de suspension d'un certain nombre de matériaux entrant dans la composition des petits pots pour bébés, dans l'alimentation pour bébés, et dans certaines alimentations particulières. Et à ce moment là, *les personnes qui travaillaient dans le bureau des Risques des milieux et de l'alimentation m'avaient exposé leur point de vue, et leurs craintes* d'ailleurs. Manifestement, ils étaient préoccupés par cette affaire. Mais préoccupés comme on peut l'être, parce que c'est vrai que l'émergence d'une nouvelle maladie, sur le bétail, qui prenait des proportions [importantes], c'était quand même inquiétant… Et j'ai assisté, ne sachant pas comment prendre partie dans cette affaire et considérant que le point de vue exprimé par mes collaborateurs étaient un point de vue sain et de bon sens. C'était, en particulier, de dire : "bon, commençons au moins par les petits pots pour bébés. S'il doit y avoir une contamination, si faible soit-elle, ce n'est pas la peine de commencer par les petits pots. Et ce d'autant qu'avec les petits pots se pose le problème du poolage : de ce fait, ce n'est pas un truc qu'on achète dans un coin qui est contaminé, c'est probablement l'ensemble d'un lot de fabrication qui est contaminé".
>
> **(H, ss-dir., DGS, MISP).**
> **[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse]**

[128] Lucien Abenhaïm, Pascal Penaud, Christine D'Autume, Alice Slonimsky, William Dab, « Les missions de la direction générale de la santé (DGS) », *Santé publique*, 2000, vol. 12, n° 3, p. 395.

La question de l'ESB entre en 1993 par une opération très administrative de renouvellement d'une réglementation sanitaire sur certaines alimentations particulières (les petits pots pour bébés). La pathologie n'est pas prise en charge pour elle-même, dans une logique de santé publique, mais seulement par l'intermédiaire d'une de ses conséquences mise en évidence par le travail réglementaire. Comme le relève un sous-directeur de la DGS, « *l'administration, et c'était d'ailleurs parfaitement légitime en terme de philosophie du travail, avait pour objectif de faire évoluer le droit, de faire évoluer les règles, après que l'actualité ait permis de construire une doctrine ou une jurisprudence.* »[129] La logique du travail réglementaire est alors très prégnante.

En raison de l'importance des pratiques juridiques et du rapport étroit au secteur qu'elles requièrent, les cultures institutionnelles des trois directions ministérielles étudiées décrivent et prescrivent un rapport plutôt autonome aux problèmes publics qu'elles prennent en charge.

§4. Des décisions publiques dotées de la force du droit

L'autonomie des politiques publiques repose sur une dernière condition de possibilité : la pérennité des mesures prises. Celle-ci tient à ce que les décisions s'instituent principalement dans des textes dotés de la force du droit. Contrairement aux développements précédents, où le droit était analysé comme *modus operandi* de l'action publique, il l'est maintenant comme *opus operatum* des politiques publiques[130]. Le droit est l'un des principaux moyens d'action de l'administration. Comme le suggère cet ancien adjoint de la DGAL, elle est une pratique commune à toutes les directions :

> Comme toute direction de centrale, [la DGAL] élabore certes des orientations politiques mais essentiellement après *elle les traduit dans des textes juridiques : des décrets, des circulaires, des arrêtés,* etc. Et donc ça, c'est ce que font toutes les directions des ministères dans leur domaine. Moi, j'ai commencé ma carrière à la direction des affaires sociales (…) mais le secteur social du ministère fait toujours la même chose depuis 30 ans. Et je n'ai pas trouvé de différence avec la DGAL dans la nature des tâches : on a fait des décrets, on a été au Conseil d'État. C'est la même chose.
>
> **(H, adj. dir., DGAL, AC).**
>
> **[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse]**

La valeur performative de ces textes, c'est-à-dire le fait qu'ils ne sont pas que des mots, tient d'abord à la garantie de l'État. Pour le dire avec Vincent Dubois, « *les représentations qu'instituent les classements officiels s'imposent avec les conditions d'efficacité que permettent les*

---

[129] H, ss-dir., DGS, MISP.

[130] Sur cette problématique, voir Jacques Commaille, « Transformations du droit et de l'action publique », *Économie rurale*, n° 260, 2000, p. 20-25.

ressources financières, juridiques, coercitives et symboliques accumulées et concentrées dans ce qu'on appelle l'État. »[131] Leur pérennité tient aussi à l'acte de magie sociale contenu dans la mise en forme juridique. **La loi universalise les décisions publiques en faisant disparaître les interactions et les pratiques particulières par lesquelles elles ont été faites**[132]. Le processus d'institution qu'est la transformation d'un projet de texte en texte officiel désingularise et déshistoricise le texte.

> *« Il revient en dernière instance [aux pouvoirs publics] de transformer le résultat des interactions où ils ne sont pas seuls engagés, loin s'en faut, en une décision officielle, prenant la forme d'un acte rédigé selon des formules prescrites et conformes au droit : lois, décrets, règlements, ordonnances ou circulaires d'application. Ainsi entendue, la décision est une séquence fondamentale de l'action publique, puisque par elle une politique publique reçoit force de loi, est légitimée, pèse sur les interactions ultérieures ; ce qui n'est en définitive que le produit d'échanges, de rapports de forces et de compromis, acquiert par là, ne fut-ce que symboliquement, valeur de règlement pour toute la société. S'ils ont, tout au long du processus, joué un rôle non négligeable – parfois prédominant – dans l'élaboration d'une politique publique qu'ils n'ont ni conçue, ni définie, ni organisée seuls, les pouvoirs publics apportent au produit de ce processus la force propre d'une légitimité formelle. »*[133]

Dotées de la force du droit, les décisions ministérielles sont arrachées à leurs conditions historiques de production. À l'aune de la question de l'autonomie de l'action publique, il n'est pas anodin que le processus de production spécialisé, dont on vient d'énoncer les principales propriétés, débouche sur un produit lui aussi très fortement institué et donc relativement peu plastique. Cette lente élaboration, avec ses passages obligés, permet de rendre le texte relativement acceptable par les agents concernés et de s'assurer qu'il trouve à se placer dans l'ensemble du système juridique, qui tire sa force de sa cohérence.

Quatre facteurs sociaux concourent à ce que les mesures produites dans les directions ministérielles obéissent à des principes plus spécifiques qu'hétéronomes (*i.e.* politiques ou journalistiques) : les relations d'interdépendances approfondies des agents administratifs avec des agents ou groupes d'agents directement intéressés par les décisions publiques ou les problèmes dont elles traitent, le formalisme du processus décisionnel fait de multiples opérations d'arbitrage et de censure, la prégnance de cultures institutionnelles le plus souvent engendrées selon des logiques autonomes dans les actes constitutifs de la décision, et la pérennisation des mesures par leur officialisation. Ces quatre mécanismes tendent

---

[131] Vincent Dubois, « La sociologie de l'action publique », *op. cit.*, p. 352.

[132] Pierre Bourdieu, « Les juristes, gardiens de l'hypocrisie collective », *in* François Chazel et Jacques Commaille (dir.), *Normes juridiques et régulations sociales*, Paris : LGDJ (Droit et société), 1991, p. 95-99.

[133] Jacques Lagroye, Bastien François, Frédéric Sawicki, *Sociologie politique*, Paris : Presses de Sciences Po et Dalloz (Amphitréâtre), 2002, p. 514-515.

d'autant plus puissamment à censurer la politique publique dans le sens de l'autonomie qu'ils sont fortement objectivés et donc contraignants dans les pratiques quotidiennes des agents. **Lorsque l'institution ministérielle fonctionne selon ces principes – ce qui arrive le plus souvent lorsque des phénomènes exogènes ne viennent pas en perturber la réalisation – elle produit un point de vue spécifique sur la matière qu'elle traite et l'institue dans ses politiques publiques.**

SECTION 3. LES LOGIQUES DE L'EMPRISE DU JOURNALISME SUR LA PRODUCTION BUREAUCRATIQUE DES DÉCISIONS PUBLIQUES

L'emprise du journalisme sur les directions ministérielles se réalise lorsque sont neutralisés, de façon conjoncturelle ou durable, les mécanismes propres au champ bureaucratique qui ont pour effet de rattacher l'action publique aux enjeux les plus spécifiques des problèmes qu'elles prennent en charge (objectivation de la concertation avec les groupes d'intérêt, longs circuits d'élaboration des décisions, conformation des mesures à la doctrine-maison, force du droit, etc.). Les logiques d'actions hétéronomes – en l'occurrence, la prise en compte des règles pratiques et symboliques du jeu de la redevabilité – s'imposent d'autant plus facilement dans les activités constitutives de l'action publique que les ressorts sociaux de l'autonomie sont affaiblis.

Un ensemble de phénomènes conduit à l'emprise du journalisme sur les directions ministérielles. Dans la pratique, ils sont partiellement interdépendants, mais pour des raisons d'intelligibilité, on les présente successivement. La mise à l'épreuve de ce mode de fonctionnement des directions survient d'abord, indirectement, avec l'intensification de l'intervention des cabinets dans les activités décisionnelles des services : ces interventions se traduisent par une subversion du fonctionnement autonome des activités administratives et par leur enrôlement dans le jeu politique orienté vers les médias (§1). Plus directement, elle peut aussi être la conséquence d'une fluidification des transactions au sein des directions, c'est-à-dire d'une suspension du fonctionnement très objectivé décrit précédemment (§2). Cette situation se réalise dans les situations des « crises », lorsqu'une administration se place dans une configuration de « gestion des situations d'urgence » (mise en place de cellules de crise, rythme de travail accéléré, etc.), où l'élaboration de la décision est dominée par quelques gestionnaires, au détriment des circuits traditionnels de validation et de concertation des spécialistes techniques et des instances représentatives (§3). Elle se réalise aussi, « à froid », par la mise en place d'une façon de travailler (fondée sur les mêmes principes que le *new public management*) qui permet de mieux répondre aux exigences du jeu de la redevabilité : promotion de l'image de l'institution, mise en scène des décisions, etc. (§4). On reviendra, pour terminer, sur ce que produisent ces pratiques bureaucratiques

hétéronomes : on s'efforcera ainsi de dégager quelques propriétés des politiques publiques « médiatiques » (§5).

§1. L'emprise du journalisme par l'entremise des cabinets ministériels

La modalité la plus évidente de réalisation de l'emprise du journalisme dans les directions est sans doute l'intrusion fréquente des membres des cabinets ministériels dans le fonctionnement de celles-ci. Ces agents politiques sont les plus investis dans les stratégies d'accès aux médias et donc les plus disposés à agir en fonction des règles pratiques et symboliques du champ journalistique[134]. Leur intervention dans les affaires des services participe souvent des logiques du jeu politique orienté vers les médias : c'est ce jeu qui génère la nécessité de ces sollicitations ; et celles-ci doivent à ce jeu leurs principales propriétés pratiques (urgence…) et symboliques (cadrage des demandes). Cette intervention des agents politiques de l'exécutif est étroitement articulée aux fluctuations de l'agenda journalistique. Ce constat est fait par un ancien directeur général de la Santé à propos du problème de l'ESB : « *chaque fois que la situation a été tendue, au plan médiatique notamment, le problème a été géré directement par le cabinet du Premier ministre avec un dispositif de crise dédié à ça.* »[135] Un ancien chef de bureau de la DGCCRF précise les périodes au cours desquelles « le politique » est intervenu le plus directement dans la gestion administrative de la « vache folle » :

> **Et par exemple, sur le cas de l'ESB, Matignon décide tout à partir de 1996 ?**
> Surtout à partir de 1996, oui. *À partir de 1996, on a eu de nombreuses réunions à Matignon*. Et après aussi. Parce qu'après [1996], on a eu de nombreux problèmes de fond : 1998. *[En] 2000, on a eu de nombreuses réunions aussi*, parce que là, on a eu la présidence de la République qui s'en est mêlée. Il fallait aussi qu'on ait des réunions à tous les niveaux. Et tout va dépendre de l'importance du problème. Si vraiment on a bien vu que ça faisait une affaire d'État, alors là… Et la vache folle, c'était vraiment une affaire d'État.
> **(H, chef bur., DGCCRF, dir. départ. CCRF).**
> **[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse]**

---

[134] Voir chapitre 4.

[135] H, dir., DGS, cab. Santé, univ.)
Cet ancien adjoint de la DGAL, chef des services vétérinaires ne dit pas autre chose :
« J'ai assisté à des interministérielles à Matignon avec tous les acteurs. C'était intéressant. (…) Sur le traitement de la vache folle en pleine médiatisation, le Premier ministre organisait très régulièrement, deux fois par semaine, des réunions interministérielles avec tous les ministères pouvant être concernés. C'était à haute tension, très haute tension, entre les ministres. (…) Pour les très grandes décisions, c'était les ministres [qui participaient]. Et pour préparer ces réunions-là, c'était les directeurs généraux ou les… Moi j'y étais tout le temps, avec mon directeur général ou tout seul, ou avec le ministre. » (H, chef serv./dir.-adj., DGAL, ISPV).

L'indexation à l'agenda journalistique de l'intervention du cabinet dans le fonctionnement des services est si forte que cette intrusion apparaît presque comme un effet indirect de la médiatisation sur les directions ministérielles. Comme le dit Emmanuel Henry, « *les effets de la publicité passent ainsi principalement par des demandes de plus en plus régulières de la part des cabinets ministériels auprès des services administratifs. Ils aboutissent à privilégier des décisions qui permettent un affichage fort et restaurent une image positive de l'action publique.* »[136] Pour mettre au jour les modalités par lesquelles ces transactions contribuent à réaliser l'emprise du journalisme sur les directions ministérielles, il faut d'abord en spécifier les formes principales (A.), puis montrer quelles contraintes pratiques (B.) et symboliques (C.) elles font peser sur le travail administratif de fabrique des politiques publiques.

A. Les formes de l'intervention des cabinets ministériels dans le fonctionnement des services

L'intervention des agents des cabinets ministériels dans le fonctionnement des services concerne autant les mouvements ascendants que les mouvements descendants de circulation des biens administratifs. **L'intervention dans les mouvements descendants prend la forme de « commandes » ou d'injonctions dont la nécessité trouve son origine dans le jeu politique orienté vers les médias.** Lorsqu'un problème public accède à l'agenda journalistique, les cabinets ministériels commandent aux services des données, des analyses et/ou des arguments afin d'en saisir les enjeux, de préparer des arbitrages ou de construire des éléments de langage :

> Cette gestion était plus médiatique que scientifique, parce que nous n'avions pas d'inquiétude majeure sur la menace que représentait cette situation. (…)
> **Qu'est-ce qu'on demande à la DGS à ce moment là ?**
> *Qu'est-ce qu'un cabinet demande à une administration ? "Écrivez des notes. (…) Mettez noir sur blanc vos analyses pour que le conseiller technique [puisse travailler]"*
> **(H, dir., DGS, cab. Santé, univ.).**
> **[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse]**

Ce type de demandes politiques a contribué à la mise en place du comité Dormont sur les ESST, comme l'explique cette ancienne adjointe de la DGAL :

> Bien sûr, *il y a beaucoup plus de demandes du cabinet*. Mais c'est vrai qu'à l'époque, *le cabinet ne pouvait pas reprendre la main parce qu'[il manquait d'éléments]. À l'époque, il y avait des demandes surtout d'élaboration de réponses scientifiques*. (…) On a créé ce qu'on appelait à l'époque le comité Dormont, parce que *ce dont le politique avait besoin c'était de savoir exactement quels étaient les risques pour savoir quelles étaient les mesures qu'il fallait prendre*. Et donc tout le travail s'est organisé autour du recueil et de

[136] Emmanuel Henry, « Quand l'action publique devient nécessaire : qu'a signifié « résoudre » la crise de l'amiante ? », *Revue française de science politique*, 54 (2), 2004, p. 297.

> la synthèse des données scientifiques utiles pour la prise de décision. Et ça a été très compliqué à mettre en place ça. (…) Expliquer au cabinet qu'il faut qu'il pose ses questions d'une certaine manière et qu'il faut qu'il attende un certain délai pour avoir la réponse, ce n'est pas évident.
> **(F, adj. dir., DGAL, AC).**
> **[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse]**

En plus de ces demandes d'informations, pour les besoins du fonctionnement du cabinet, c'est-à-dire pour la prise de décision et/ou la communication, **la circulation descendante de biens administratifs peut aussi concerner des injonctions.** Suivant les logiques du jeu politique orienté vers les médias, le cabinet prend des décisions – sur les problèmes dans l'actualité – que l'administration doit exécuter, qu'il s'agisse de mesures inédites, de nouvelles façons de travailler[137], ou de nouvelles façons d'appliquer une réglementation existante. Un ministre peut ainsi donner à voir son volontarisme en demandant à ses services d'accroître les contrôles sur un produit ou une activité qui suscite l'inquiétude dans le champ journalistique[138]. Les injonctions qu'un ministre – ou son cabinet – fait à ses services peuvent trouver leur origine dans l'usage politique orienté vers les médias qui en est fait. C'est par exemple le cas du déplacement à Londres du directeur général de la Santé, à la demande du ministre, rapporté par la dépêche ci-dessous :

> VACHE FOLLE-MISSION FRANÇAISE PEU CONCLUANTE À LONDRES.
> PARIS, 30 mars, Reuter - Dans un communiqué publié vendredi soir, la Direction générale de la santé du ministère du Travail et des affaires sociales déclare que compte tenu de l'incertitude actuelle quant aux conséquences de la "maladie de la vache folle" pour l'homme, "il convient de maintenir les mesures de protection prises en France depuis plusieurs années, renforcées par les décisions européennes de ces derniers jours".
> Le communiqué précise que *le professeur Jean-François Girard, directeur général de la santé, s'est rendu à Londres pour y rencontrer son homologue Sir Kenneth Calman*, avec qui il a échangé des informations sur les maladies à prions, et notamment sur l'affection dite "de la vache folle".
> *Cette mission, effectuée à la demande du secrétaire d'État à la Santé Hervé Gaymard*, ne semble guère avoir été concluante. Elle avait notamment pour but de recueillir des informations sur la série de dix cas -relevés en Grande-Bretagne- de maladie de Creutzfeldt-Jakob touchant des patients jeunes. (…)
> *Dans une interview publiée jeudi par le quotidien* Libération, *Hervé Gaymard avait fait allusion à la mission du professeur Girard*. Il avait déclaré qu'avant celle-ci, la France avait déjà demandé de manière "très officielle" des informations scientifiques précises au ministère britannique de la Santé, mais n'avait pas obtenu de réponses satisfaisantes.

---

[137] « Au moment du SRAS, on a mis le système en tension. *J'ai demandé à la DGS de se mettre en formation de crise*. (…) Au moment le plus fort de cet épisode-là, il y avait quasiment une conférence de presse quotidienne du directeur général de la santé. Une seule fois le ministre a donné une conférence de presse pour le SRAS. Une seule fois il l'a fait. » (H, dir., DGS, cab. Santé, univ.).

[138] Par exemple : « Le Premier ministre a indiqué que le gouvernement venait de demander aux différentes administrations (douanes, répression des fraudes, services vétérinaires) « d'intensifier leurs vérifications sur tous les produits susceptibles de contenir des substances d'origine bovine britannique (cosmétiques, bonbons, etc.) ». » Jean-Yves Nau, « Les services des douanes et de la répression des fraudes sont mobilisés », *Le Monde*, 29 juin 1996, p. 4.

> "Ce brouillard sur des informations scientifiques n'est pas normal", avait-il ajouté en exprimant l'espoir que Jean-François Girard parvienne à "en savoir un peu plus". Ce qui, d'après le libellé du communiqué de vendredi, ne semble pas avoir été le cas.
>
> ***Reuters*, 30 mars 1996 (02h46)**

Donnant lieu à une stratégie d'accès aux médias – dont témoigne cette dépêche, mais aussi l'interview accordée par le ministre à *Libération* – l'injonction ministérielle est utilisée comme une politique emblématique. L'ordre donné par le ministre à ses services vaut au moins autant (et, en l'occurrence, vus les résultats du voyages à Londres, davantage) par sa capacité à attester auprès des journalistes de son volontarisme que pour son apport réel à la gestion du problème.

En sens inverse, l'emprise du journalisme sur les directions ministérielles *via* l'immixtion du cabinet se traduit, sur les mouvements ascendants des biens administratifs par un contrôle accru sur les prises de décisions administratives. Lorsqu'un problème public rencontre une forte attention journalistique, la moindre mesure le concernant remonte jusqu'au cabinet du ministre pour y être validée. Cette volonté des agents politiques de l'exécutif de contrôler largement les productions ministérielles s'est manifestée à plusieurs reprises lors des « crises » de l'ESB. Un ancien chef de bureau de la DGCCRF témoigne ainsi :

> La vache folle, ça a été un exemple [de ce phénomène] : il y a eu de très nombreuses réunions à Matignon. (…) On faisait un point pour savoir quelles étaient les mesures qu'on allait prendre. Est-ce qu'on était bien ? Est-ce qu'on était en phase ? Est-ce qu'il fallait aller plus loin que les mesures communautaires? Et à chaque fois on décidait à Matignon. (…) C'est à vous de déterminer, de voir quelle est l'importance de la problématique. Ça dépendra aussi du politique. En fonction du moment, à certaines périodes, on dira : "Matignon décide tout". Et à d'autres périodes Matignon n'a rien décidé du tout.
>
> **(H, chef bur., DGCCRF, dir. départ. CCRF)**

Lorsqu'un problème devient « médiatique », rien ne peut être décidé sans l'aval du cabinet, tant la moindre mesure peut devenir un enjeu du jeu politique orienté vers les médias. Il s'agit alors pour le cabinet de vérifier le fond et la forme d'une mesure pour s'assurer que son éventuelle réception dans le champ journalistique ne sera pas défavorable. Ce contrôle peut aussi permettre aux agents politiques de préempter des décisions administratives en cours de finalisation et d'en faire la matière d'une annonce par le ministre. La généralisation du contrôle des productions administratives par le cabinet peut alors poser problème : face à la saturation du cabinet, le processus de production de certaines mesures administratives rencontre un blocage. C'est particulièrement vrai pour les mesures les plus techniques, c'est-à-dire celles qui ne peuvent donner lieu à une annonce politique[139].

[139] Une ancienne adjointe de la DGAL explique ainsi que la mesure qu'elle préparait de destruction des matériaux à risques spécifiés (dont l'incorporation dans les farines animales est interdite en juin 1996) par incinération dans

Comme le dit un ancien chef de service de la DGCCRF, faisant référence à une mesure prise à un moment où l'ESB n'était pas à l'agenda journalistique, « *s'il avait fallu [remonter jusqu'au] Premier ministre, je pense qu'on n'aurait jamais pris l'arrêté sur les petits pots* »[140]. La systématisation, lors des périodes de « crise », notamment, des interventions du cabinet dans le fonctionnement des directions n'est en effet pas sans conséquences sur les activités de celles-ci.

B. Le transfert de règles pratiques de la médiatisation

L'intrusion quasi systématique du cabinet dans les affaires « sensibles » traitées par les services perturbe les circuits routiniers de circulation de l'information et des projets de décision au sein des directions ministérielles. Les modalités les plus formelles des interactions – la circulation de notes écrites validées à chaque niveau hiérarchique – sont en partie contournées par les interventions des conseillers des ministres, souvent directement auprès des chefs de bureau. La lenteur de la remontée d'une note, d'un bureau jusqu'au cabinet, est incompatible avec le rythme de travail accéléré qui prévaut dans les cabinets ministériels. Cette relative « *abolition du formalisme des interactions* » fonctionne en sens inverse, lorsque les agents répondent aux sollicitations des membres du cabinet : « *si le chef de bureau voire l'homme de base sont légitimes à court-circuiter la sacro-sainte hiérarchie (…) en faxant à midi au cabinet un produit commandé à dix heures trente dont la version officielle mettra ensuite*

---

des cimenteries a longtemps attendu au niveau politique : un arbitrage politique était nécessaire entre les ministères de l'Agriculture et de l'Environnement, mais la mesure étant peu emblématique, sa finalisation politique n'était pas prioritaire.

« On avait cherché par quels moyens faire détruire les farines. (...) Il y avait un secteur qui pouvait absorber des quantités presque pour nous illimitées de farines à des coûts très bas (et même on espérait pouvoir les leurs donner, et même un jour pouvoir les faire payer) : c'était les cimentiers. Parce qu'apparemment, ça ne posait aucun problème de brûler ça dans les cimenteries. Et les cimentiers étaient assez intéressés. Mais à la même époque, il y avait au ministère de l'Environnement, une négociation avec les cimentiers, précisément parce que, en raison d'une évolution de la réglementation sur les déchets que j'ai complètement oubliée depuis, les cimentiers allaient pouvoir brûler des choses qui auparavant devaient passer dans des circuits spéciaux. Et donc le ministère de l'Environnement considérait que cette réglementation favorisait déjà largement les cimentiers et qu'il n'était pas question de leur donner autre chose qui leur soit favorable tant que le ministère de l'Environnement n'aurait pas négocié des contreparties avec les cimentiers sur cette évolution précédente de la réglementation. Et ça, *ça menaçait de prendre du temps*, parce que comme les cimentiers étaient durs à cuir, et bien le ministère de l'Environnement ne voulait absolument pas lâcher. Et nous on avait des tas de farines qui montaient, qui montaient, c'était une question de semaines… (…) Et on n'a rien obtenu à l'époque. *Ça a mis des mois et des mois à régler cette affaire*. (…) Parce que *c'était vraiment un petit sujet par rapport à tout le reste*. (…) À l'époque, il y avait tellement d'autres sujets de discussion que moi je m'occupais de ça parce que les autres avaient des choses beaucoup plus importantes à traiter. (rires) Et bon, *je n'ai même pas obtenu l'appui du cabinet là-dessus*. Là, *le cabinet avait d'autres choses à faire à cette époque là que d'essayer d'actionner le cabinet de l'Environnement pour qu'on essaie d'avancer*. » (F, adj. dir., DGAL, AC). Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse.

[140] H, chef serv., DGCCRF, commissaire.

deux jours à franchir la "voie hiérarchique" et son circuit de visas, c'est dans la stricte mesure où "l'intérêt du service" redoublé par l'urgence les y habilite. »[141] La structure hiérarchique des transactions bureaucratiques, qui concourt à l'autonomie des biens administratifs qu'elle produit mais retarde leur mise à disposition aux agents politiques de l'exécutif, est perçue comme un obstacle à contourner. Ce faisant, une manière de désordre est introduite dans l'ordonnancement des transactions bureaucratiques. Un ancien chef de service de la DGS explique ainsi que l'« *ascendant* »[142] du cabinet sur les services « *compromet fortement le bon fonctionnement de l'administration* » : d'une part, « *les relations entre les ministres et les directeurs d'administration restent* "très épisodiques"*, ce qui empêche la constitution d'une véritable* "équipe de direction"*, qui pourrait définir et mettre en œuvre un* "programme opérationnel" », et « *la mainmise des cabinets ministériels fait que les directeurs de centrales ne peuvent plus maîtriser le management de la structure dont ils sont responsables* »[143]. La multiplication des interventions du cabinet, souvent urgentes et hors des circuits habituels, enfreint la prévisibilité du travail administratif. Elle y introduit une part d'aléatoire qui ne correspond pas aux façons de faire coutumières.

Le second type de contrainte pratique que fait peser la systématisation de ces interventions du cabinet dans les services est une surcharge de travail. Généralement, les commandes que les conseillers adressent aux directions ne se substituent pas aux activités ordinaires ; elles s'y ajoutent. Et, bien souvent, en raison de leur urgence et de l'autorité du cabinet sur les services, elles deviennent souvent prioritaires. Répondre à ces sollicitations politiques est d'autant plus contraignant pour le travail administratif qu'elles répondent à des attentes qui ont peu à voir avec la pratique ordinaire dans les directions ministérielles. Les services doivent intervenir sur des problèmes que le cabinet considère comme importants – souvent parce qu'ils ont été consacrés comme tels dans le jeu politique orienté vers les médias – et à un rythme qui n'est pas celui des directions[144].

---

[141] Jean-Michel Eymeri, *Les gardiens de l'État*, *op. cit.*, p. 476.

[142] Cet ascendant se manifeste notamment par « la « *maîtrise de la parole* » dans les réunions d'arbitrage ; le passage par le cabinet des textes, et notamment des décrets ; la maîtrise des nominations, en particulier celles au sein des établissements publics sous tutelle ; et enfin la « *capacité de ré-arbitrage* » de dossiers sur lesquels les directions ont déjà tranché, et ce quelle que soit leur importance. » Pascal Penaud, « Les relations entre le pouvoir politique et l'administration », *Working paper du Club Penser et Agir (Institut de l'entreprise)*, septembre 2005, p. 4.

[143] *Ibid.*, p. 4.

[144] Claude Got explique par exemple que « le directeur doit répondre chaque jour à de multiples questionnements et à des urgences mêlant le risque ressenti et le risque réel. Il doit être capable de porter toute son attention sur le second en écartant le premier, alors que son ministre et les médias ont le désir inverse. Le tempo décisionnel en santé publique ne sera jamais celui du monde politique et médiatique qui exige du « temps réel » et du « prêt-à-parler », alors qu'il faut du temps et de la réflexion pour éviter la prochaine erreur, qui ne se situe habituellement pas là où on l'attend. » Éric Favereau, « Il faut renoncer à avoir un ministre médecin », *Libération*, 16 février 2005.

C. *Le transfert de règles symboliques de la médiatisation*

La systématisation de l'intervention des membres des cabinets ministériels dans le fonctionnement des services ne se manifeste pas que par des contraintes pratiques. **Elle tend aussi à y introduire des catégories d'action publique plus hétéronomes** que celles qui prévalent dans les processus décisionnels proprement bureaucratiques[145].

Les façons de percevoir et de juger les problèmes publics et les solutions que les agents politiques de l'exécutif investissent dans leurs pratiques décisionnelles sont très largement dépendantes de leurs conditions de production. D'une part, **les membres des cabinets ministériels ne travaillent pas dans des conditions favorables à la constitution d'un point de vue autonome sur les politiques publiques**. Un ancien chef de bureau de la DGCCRF le dit de façon très abrupte : « *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…* »[146] D'autre part, **les catégories d'action publique des cabinets ministériels sont dépendantes des règles du jeu orienté vers les médias**. Contrairement au point de vue bureaucratique des services, où prédominent plus ou moins les considérations techniques, les catégories des ministres et de leurs conseillers ont pour principe des critères de faisabilité politique des décisions, qu'il s'agisse des enjeux de l'interministérialité, de ceux de la compétition politique ou de l'anticipation de « l'opinion publique » et de la réception dans le champ journalistique des prises de position des ministres. Cette ancienne adjointe de la DGAL dit bien la différence de catégories d'action publique entre le cabinet du ministre et celles de sa direction :

> Moi, ce qui m'avait amusé, c'est le directeur de cabinet de Glavany, (…) Alain Berger, avec qui je discutais peu de temps après qu'il ait pris ses fonctions. Je lui demandais comment ça se passait, si c'était intéressant. Il me dit : "oui, mais je n'aurais jamais imaginé [ce qu'allait être mon travail]. Je passe au moins les deux tiers de mon temps à m'occuper de problèmes de sécurité alimentaire." Et je dis : "oui". Effectivement, *le ministère de l'Agriculture* c'est devenu aujourd'hui très largement, *le ministère de la sécurité alimentaire.* Du moins (…) l'intérêt que l'opinion lui porte tourne autour de ces problèmes de sécurité alimentaire. Pour le reste, l'opinion s'en moque un peu… l'agriculture, pfff…
>
> **(F, adj. dir., DGAL, AC).**
>
> **[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse]**

---

[145] Comparant son rôle de conseiller dans le cabinet d'un ministre de la Santé, à celui qu'il a occupé précédemment comme conseiller du directeur général de la Santé, cet ancien directeur général de la Santé explique : « ça change du tout au tout. Complètement. Ça n'a rien à voir. Déjà, à la DGS le raisonnement n'est pas politique. Je raisonnais purement santé publique, et puis même science ! Mon premier passage à la DGS, c'était science. Alors que là [dans le cabinet du ministre], c'était quelle loi de santé publique on veut ? Qu'est-ce que la santé ? Quelle santé publique le pays veut-il ? Comment on l'organise ? Sur quelle base ? » (H, dir., DGS, cab. Santé, univ.).

[146] H, chef bur., DGCCRF, dir. départ. CCRF.

Les nécessités du jeu politique orienté vers les médias tendent, à la fin des années 1990, à réduire l'activité du ministre de l'Agriculture (et de son cabinet) aux seules questions de sécurité sanitaire des aliments – très présentes à l'agenda journalistique – tandis que tous les autres enjeux de politique agricole (la PAC, l'aménagement du territoire, etc.) font l'objet d'une moindre attention de la part des agents politiques de l'exécutif. Si cette distribution des priorités, au sein de cabinet, est très liée au jeu politique orienté vers les médias, elle n'est pas la même dans les directions ministérielles.

Les catégories d'action publique promues par les cabinets, dans leurs commandes aux directions ou dans la validation des mesures émanant des services, entrent souvent en contradiction avec les cultures institutionnelles plus autonomes. **Avec l'intervention des cabinets ministériels, les directions sont ainsi conduites à produire des politiques publiques qui ne correspondent pas à leurs priorités**, c'est-à-dire à ce qui leur semble décisif pour la gestion d'un problème public. Un ancien adjoint de la DGAL explique ainsi :

> Les politiques, lorsqu'ils prenaient une décision du genre d'abattage massif ou autre, vu le contexte – la crise –, ils ne nous consultaient pas toujours. Et *notre travail, en permanence, c'était d'examiner et d'évaluer la faisabilité de ce qu'ils proposaient*. Et évidemment, *nous, en tant que fonctionnaires, une mesure inapplicable, on tentait d'expliquer qu'elle ne l'était pas. Ou alors qu'il fallait abonder le budget, ou alors qu'il fallait trouver des ressources*. Et c'est vrai qu'on n'a jamais eu de problème pour avoir les ressources nécessaires par décision du Premier ministre lorsqu'il fallait prendre des mesures du type "on va enlever tous les matériaux à risques spécifiés au-delà d'un certain âge", ce qui était une révolution dans la conduite technique des abattoirs et dans le recyclage environnemental de ces produits. Parce que *ça a été un énorme chantier qu'on a dû conduire dans la précipitation*. Et il a fallu inventer… Il a fallu changer la loi sur l'équarrissage. Mais le temps de la changer, *il a fallu prendre des décisions pratiquement illégales* par rapport au remboursement des opérateurs, etc. Donc il fallait improviser et *il fallait surfer sur les textes* pour pouvoir appliquer ce genre de mesures qui généraient en quelques heures des stocks de plusieurs dizaines de milliers de tonnes de produits à risque à détruire. *Ça c'était infernal*.
>
> **(H, chef serv./dir.-adj., DGAL, ISPV).**
> **[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse]**

Les décisions politiques obéissant à des raisons hétéronomes (l'affirmation du volontarisme politique pour se légitimer dans le jeu politique orienté vers les médias) bousculent les routines pratiques et intellectuelles des services. Elles obligent à prendre en charge dans la « précipitation » des tâches supposant un lourd travail. Elles conduisent aussi à recourir à des pratiques « illégales », c'est-à-dire en dehors du cadre très institué et réglementé du travail proprement bureaucratique.

Il faut souligner, pour conclure ce point, que **l'emprise des cabinets sur les directions ministérielles tend à s'accentuer, voire à s'institutionnaliser.** Les témoignages attestant d'une plus grande volonté du contrôle politique du travail des services convergent. Un ancien chef de bureau de la DGCCRF fait ce constat en comparant la pratique du début des années 1990 à celle des années 2000 :

> Voilà, et je dois dire que *tout ne remontait pas non plus au niveau des cabinets comme on a tendance à le faire aujourd'hui*. [S'adressant à un ancien chef de service de la DGCCRF :] *Tu n'es plus dans la maison, mais aujourd'hui on ne peut plus faire un truc sans consulter le cabinet*. (…)
> **À partir de quand le recours au cabinet devient indispensable ?**
> Oh, c'est récent… c'est récent. *Avant c'était plus un échange d'informations avec le cabinet…*
> **(H, chef bur., DGCCRF, dir. départ. CCRF).**
> **[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse]**

Cette systématisation du contrôle des activités des services par le cabinet ministériel est sans doute un signe de l'extension des règles du jeu politique orienté vers les médias dans le champ politique, et par contrecoup, dans les champs adjacents. De plus en plus placés en position d'être sanctionnés par le champ journalistique, les ministres – et leurs équipes – cherchent à contrôler toujours davantage toutes les décisions qui pourraient leur être imputées. Les formes pratiques de ces contrôles ne manquent pas de peser sur le fonctionnement des services. Ainsi, les rôles de hauts fonctionnaires (notamment les directeurs généraux) sont redéfinis par un mécanisme de « politisation fonctionnelle », c'est-à-dire une tendance à prendre en compte dans leurs propres activités bureaucratiques des logiques d'action proprement politiques[147].

§2. La prise en compte directe des règles du champ journalistique dans le cadre du jeu de la redevabilité

Au-delà des effets pratiques et symboliques de l'intrusion plus ou moins systématique des membres des cabinets dans les directions, **la suspension des conditions sociales d'un rapport autonome aux politiques publiques peut être la conséquence de relations plus**

---

[147] Jean-Michel Eymeri l'a bien formulé : « 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 préparation, car ce qu'ils produisent n'est pas un exposé d'hypothèses, un avant-projet technicien 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 cote de popularité du Premier ministre ou encore les effets possibles sur la "crédibilité" de la France dans le monde. » Jean-Michel Eymeri, « Frontière ou marches ? », *op. cit.*, p. 73.

directes avec le champ journalistique. La prise en compte bureaucratique des jeux et enjeux « médiatiques », qui se manifestent notamment (mais pas seulement) dans les situations de « crises » ou « d'urgence » (ou plus exactement les situations qui sont vécues comme telles par les agents des directions ministérielles), impose des façons de faire et de penser qui rompent avec la pratique ordinaire dans les directions ministérielles. Celles-ci ne sont pas sans rapport avec les schèmes managériaux[148] : Les contraintes de la médiatisation dans les directions se traduisent par une fluidification des transactions bureaucratiques ministérielles (A.), par un renforcement de la domination, dans la production des mesures, des agents les plus généralistes et hétéronomes (B.) et une intrusion de catégories d'action publique hétéronomes (C.)

A. La fluidification des transactions au sein des directions administratives

La première propriété de l'emprise du journalisme sur les directions ministérielles est une fluidification des transactions bureaucratiques qui s'y déroulent. Les interactions par lesquelles se font les décisions prennent des formes moins instituées et moins contraignantes. Les structures de circulation et de censure des biens administratifs sont moins formelles.

Cette fluidification est largement la conséquence de l'impératif de réactivité[149] associé au jeu de la redevabilité. Dans les conjonctures de « crise », lorsque les directions travaillent sous l'attention des journalistes, la prise de décisions doit être accélérée. Comme le dit un ancien adjoint de la DGAL :

> On travaille dans l'urgence, parce que l'opinion n'accepte pas qu'on lui explique qu'il faut six mois pour déployer un système administratif. Donc, on travaille dans l'urgence. Donc, on casse toutes les habitudes, toutes les procédures. On met tout à la poubelle, et on invente en marchant.
>
> **(H, adj. dir., DGAL, AC)**

[148] Ces nouvelles formes d'organisation du travail liées au jeu de la redevabilité ne sont en général pas revendiquées comme des réformes du *new public management*. Elles peuvent toutefois être pensées comme un moyen de faire entrer et de légitimer, grâce à l'urgence de la pratique, ce type de pratiques dans des directions ministérielles où, présentées plus explicitement, elles attireraient de fortes contestations. Dans cette logique, les conséquences pratiques de la « médiatisation » font partie de ces « divers problèmes internes qu'il convient de résoudre afin d'optimiser les moyens dont [les administrations] disposent. Il ne s'agit pas là de procéder à des "réformes", mais à des "ajustements techniques". (…) Ces procédures permettent en fait d'introduire et d'acclimater, au cas par cas, des techniques de type managérial sans porter, apparemment, atteinte aux règles générales régissant le fonctionnement de l'administration publique. » Françoise Dreyfus, « Servir l'état, un idéal encore moderne ? », *Pouvoirs*, 2006, n° 117, p. 12.

[149] Cette prescription n'a sans doute rien d'impératif, mais elle est généralement perçue comme telle par une partie des agents, notamment parce qu'elle est consacrée comme une obligation par les communicateurs.

L'impératif de réactivité conduit à revoir les formes routinières des transactions administratives qui ne sont pas adaptées pour produire des décisions dans l'urgence[150]. Dans leur aspect le plus formel, elles sont faites pour produire des politiques publiques selon des critères autonomes ; la contrepartie de ce formalisme est un manque de réactivité. Lorsque prévaut la nécessité de produire rapidement des décisions, ce sont donc les ressorts sociaux de l'autonomie qui sont distendus.

Tout d'abord, les relations entre les agents des directions et le secteur deviennent moins structurantes dans le processus de production des décisions. En particulier, les diverses formes de concertation qui préparent les décisions tendent à être court-circuitées ou vidées de leur substance. La mise en place des tests de dépistage systématique des bovins de plus de 30 mois, annoncée par le Premier ministre le 11 décembre 2000 lors des États-Généraux de l'Alimentation, en offre un bon exemple. Un ancien adjoint de la DGAL décrit les modalités pratiques de mise en forme administrative de cette décision :

> *On n'avait pas le temps de faire dans la dentelle*. Pour autant l'essentiel des ajustements on été faits. Parce que tout l'épisode de préparation intense des tests donc fin 2000, ça a été fait aussi avec les professionnels. Il est bien entendu qu'on n'a pas imaginé de réorganiser les abattoirs sans eux. Et donc les séquences que je décrivais tout à l'heure, c'est-à-dire la réunion technique du lundi matin, les rencontres avec les responsables de nos services déconcentrés, tout ça c'était entrecoupé de rencontres hebdomadaires, quand ce n'était pas bihebdomadaires, avec les professionnels. Il y a eu les laboratoires, il y a eu les professionnels de l'abattage. Et puis les éleveurs. Ça n'arrêtait pas. Donc ça s'est fait. *Mais tout ça s'est fait de manière accélérée, dans la hâte et donc on n'a pas pu vraiment prendre le temp*s. Eux-mêmes vraiment, je pense, *les professionnels qui étaient en face de nous, n'avaient pas le temps vraiment de consulter leur base*. Ils étaient obligés d'agir dans l'instant. Ils étaient exactement dans la même situation que nous. Et donc j'imagine qu'ils ont dû avoir des difficultés à rendre des comptes à leurs mandants parce qu'ils ont dû prendre des décisions de manière non démocratique par rapport à leur fonctionnement interne. Mais il n'y avait pas le choix. Ils étaient condamnés, comme nous. Et les laboratoires, c'était la même chose. Ils se sont déployés en catastrophe. Ça s'est joué en quelques semaines. Ça a duré quoi ? À peine deux mois. À peine.
>
> **(H, adj. dir., DGAL, AC).**
> **[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse]**

Toutes les formes de relations avec le secteur (consultations des groupes professionnels, expertise) que requiert la pratique administrative ont bien été reproduites à l'occasion de la

[150] L'incompatibilité des structures administratives avec les logiques décisionnelles des conjonctures critiques apparaît bien, par exemple, dans l'avis tranché de cet agent qui a été à la fois directeur général de la Santé et membre d'un cabinet ministériel : « Une administration centrale, ça n'a jamais été fait pour gérer des situations d'urgence. Ce n'est pas fait pour ça. Les urgences médiatiques et politiques sont gérées par le cabinet. Jamais dans aucun ministère, l'administration n'est là pour gérer l'urgence. » (H, dir., DGS, cab. Santé, univ.).

préparation de ces mesures, mais dans des conditions d'urgence telles qu'elles ne pouvaient réaliser complètement leur fonction autonomisante. Par exemple, la prise en compte du point de vue des groupes professionnels ne garantit pas un vaste accord social autour des mesures puisque les représentants ont dû se prononcer sans consulter leurs mandants. Dans cette configuration de l'action publique administrative, les sanctions du secteur sur le processus de production des décisions publiques sont (plus ou moins) fortement affaiblies.

L'efficacité des sanctions autonomes est aussi réduite par la seconde propriété de la fluidification des transactions productrices des décisions : le raccourcissement de la chaîne de circulation des biens administratifs au sein des directions. Comme le dit cet ancien directeur général de la Santé, il s'agit bien, en effet, de « raccourcir les circuits et les délais » :

> Parce qu'il faut voir que, dans l'administration, un dossier c'est un agent, un adjoint au chef de bureau, un chef de bureau, un adjoint au sous-directeur, un sous-directeur, un chef de service. C'est impossible de gérer les situations d'urgence. La frustration des agents, qui était terrible pour ceux qui s'occupaient des problèmes d'alerte, c'est qu'ils n'étaient pas en situation…. Il n'y avait pas la réactivité nécessaire. Parce que les niveaux de responsabilité, de l'agent au directeur, ils existent. Et voilà c'est la chaîne hiérarchique qui doit être suivie. L'administration française, depuis Napoléon, elle est construite comme ça.
>
> **(H, dir., DGS, cab. Santé, univ.)**

Si la succession d'opérations de vérification et de validation qu'institue cette division du travail très hiérarchique renforce l'autonomie des décisions ainsi produites, elle rend le processus très lent. Plusieurs jours sont nécessaires pour qu'une note arrive de son premier rédacteur jusqu'au parapheur du directeur général. Lorsqu'il s'agit de prendre des mesures dans la journée, ces étapes sont contournées. Les hauts responsables de la direction (directeur, chef de services, voire membres du cabinet) commandent directement les notes aux chefs de bureau et ceux-ci leur font parvenir directement le résultat de leur travail, sans passer par la voie hiérarchique ou parallèlement à celle-ci[151]. La forme la plus évidente de cette circulation raccourcie des biens administratifs est l'organisation de réunions *ad hoc*, où les mesures sont produites directement par quelques personnes. Ces réunions regroupent généralement les principaux responsables (directeurs, chefs de services) et les agents spécialisés sur le problème précis dont il est question[152]. Un ancien adjoint de la DGAL décrit

---

[151] La note revient, dans l'instant, par courriel ou par fax au sommet de la hiérarchie, tandis que sa version écrite remonte lentement les échelons hiérarchiques.

[152] Ces réunions décisionnelles sur un problème précis se distinguent des comités de direction. La différence est bien expliquée par un ancien adjoint de la DGAL :

« *Le comité de direction, c'est tout l'état-major*. Dans la direction générale [de l'Alimentation], [ce sont] les sous-directeurs ou leurs adjoints (il y a vraiment un binôme, là) et le chargé de com' [qui y participent]. Et ont des strapontins, un chargé de mission auprès du directeur général, enfin 2 personnes qui sont là. Mais disons que *la*

bien comment ce dispositif décisionnel, concurrent de la chaîne hiérarchique, se met en place spontanément, dans la logique et l'urgence de la pratique (de gestion de la « crise ») :

> À la DGAL, on a une pratique qui très simple, très souple. C'est l'adjointe de la DG, qui par sa fonction technique avait plutôt ce suivi en charge. Et donc en fonction des sujets, elle dit : *"on fait une réunion. J'appelle untel et untel, parce qu'ils ont un angle là-dessus."* Et puis en réunion, on découvrait qu'il y avait un autre aspect du sujet qu'on n'avait pas vu. Donc la fois d'après, on faisait monter quelqu'un d'autre. (…) Ou bien on se disait : "là, il y a des tas de sujets qu'il faut déblayer. On se revoit dans deux jours, et on demandera à telle ou telle autre personne de venir également. Et on lui passe une commande entre temps pour qu'il nous apporte des éléments." (…) Et puis *certains autres à qui on passait une commande ponctuelle venaient restituer*. Ils venaient à la réunion, ils donnaient leur point de vue, etc. Ils rendaient leur verdict. *Et puis la fois suivante, ils n'avaient plus rien à dire et ils restaient dans leur bureau*. Donc c'était une manière [de fonctionner] très souple, très informelle. Très réactive en fait [il insiste sur ce dernier terme]. Et c'était pour coller aux besoins, etc.
>
> **(H, adj. dir., DGAL, AC).**
> **[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse]**

Cette nouvelle façon d'agencer les transactions décisionnelles au sein de la direction apparaît aux agents comme une évidence, imposée par le bon sens et la force des choses[153]. Derrière ces bénéfices, cette propriété de la structure des relations décisionnelles n'est pas

---

logique du comité de direction, c'est vraiment l'encadrement supérieur de la maison. La réunion qui était en amont, qui était technique, c'était toutes les personnes qui étaient sur le dossier. C'est-à-dire ça pouvait être le chargé de dossier, le rédacteur technique, le chargé de mission qui avait un aspect en charge. Et donc la composition pouvait évoluer avec le temps, c'est-à-dire qu'on pouvait faire entrer davantage de monde parce qu'il y avait un nouveau volet qui était ouvert et donc on faisait venir la personne qui l'avait en charge dans la réunion. C'était vraiment une réunion technique. » (H, adj. dir., DGAL, AC). Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse.

Les comités de direction sont des réunions plus routinières (généralement hebdomadaires) qui ne regroupent que le haut encadrement de la direction. Ils participent d'un fonctionnement « classique » de la direction : les principaux responsables de la direction travaillent sur les enjeux qui relèvent de leur niveau hiérarchique (grandes orientations stratégiques…). Ils n'ont pas pour fonction d'intervenir sur les aspects techniques des prises de décision.

[153] On retrouve cette même forme informelle d'organisation du travail dans les autres directions confrontées aux « crises » de la « vache folle », par exemple à la DGS :

« **Justement, à propos de la crise de 96, comment ça s'est déroulé au sein de la DGS ? Comment on travaille dans un tel contexte ?**

Comment on travaille dans un tel contexte ? Bon, on a reçu cette information [sur la transmission de l'ESB à l'homme], on a reçu les dépêches de presse, etc. Bien. À ce moment-là, *on a fait venir un certain nombre d'experts chez nous*, des gens comme Annick Alpérovitch, Dominique Dormont, etc. pour avoir un entretien avec eux et leur dire : « qu'est-ce qu'il y a derrière ça ? Qu'est-ce que vous en pensez ? Vous devez être au courant d'un certain nombre de choses que ne dit pas la presse », etc. En particulier, Annick Alpérovitch avait quand même des informations sur le nombre de sujets, sur ce qui se préparait, sur le pourquoi, le comment, les hypothèses, les ceci, les cela. Et à partir de ce moment-là, *on a fait des réunions très régulières*, qui étaient quasiment hebdomadaires au départ, avec nos collègues de l'Agriculture et de la DGCCRF, *afin de passer au crible un certain nombre de problèmes et un certain nombre de questions techniques*, pour essayer de leur trouver une solution. » (H, ss-dir., DGS, MISP). Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse.

anodine. **En contournant la hiérarchie intermédiaire, elle exclut les cadres qui peuvent par leurs interventions donner de la force au point de vue autonome des agents de base, en validant, avec l'autorité d'un chef de bureau ou d'un sous-directeur, les arguments avancés par les agents des bureaux.** À l'inverse, dans la confrontation directe des agents occupant les positions extrêmes de la hiérarchie, il est plus difficile aux agents de base de faire valoir la logique autonome de leur travail contre un usage plus sélectif et « politique » que les agents les plus proches du cabinet ministériel et de ses enjeux peuvent faire des arguments qui leurs sont présentés.

Cet abandon, conçu comme provisoire, de la circulation hiérarchique des biens administratifs correspond à une conception pratique de l'autorité administrative davantage fondée sur les enjeux d'« image » du jeu politique orienté vers les médias que sur l'entretien d'un rapport autonome au secteur dans le cadre de la production des politiques publiques. Jean-Michel Eymeri décrit bien la transformation des normes de l'excellence bureaucratique à laquelle renvoie cette évolution des pratiques :

> *« Les bureaux où l'on entre sans crier gare n'abolissent pas la hiérarchie mais l'écartent au profit de ce principe supérieur, la bonne marche et la performance de l'institution, dont chacun du haut en bas de la hiérarchie est responsable. C'est bien sûr là que gît la mutation par rapport au modèle hiérarchico-bureaucratique traditionnel encore dominant il y a quinze ans, qui assignait aux subordonnés une obligation de moyens dans un cadre donné, inaltérable, d'un procéduralisme ne souffrant nulle entorse (les mots mêmes font sentir que de ne pas importuner "le Saint des Saints" avait alors sans doute plus d'importance que le souci de gagner deux jours). Au contraire, les grandes directions se caractérisent désormais par une responsabilisation de tous les niveaux de la hiérarchie, chaque homme de base, chaque chef de bureau ayant sur son secteur et ses dossiers une fonction de veille et d'alerte prolongée par une obligation de résultat, laquelle autorise et impose bien souvent de prendre – à bon escient – des libertés avec le cadre bureaucratique et hiérarchique imparti. »*[154]

Avec cette organisation du travail, l'efficacité de l'action publique, c'est-à-dire sa capacité (en partie jugée de l'extérieur du champ administratif, par les cabinets ministériels, et le champ journalistique) à répondre aux problèmes publics qui se présentent à elle, apparaît plus impérative et plus légitime que le respect « aveugle » des règles de l'art bureaucratique. Ce renversement des normes du travail administratif, qui n'est pas sans faire penser au *new public management* (par sa vision d'une organisation du travail à la fois formellement souple et socialement très disciplinée) apparaît clairement – sur un mode enchanté – dans les propos de cet ancien adjoint de a DGAL :

> Ça se faisait d'autant plus facilement que toute la communauté vétérinaire a d'abord des compétences techniques qui sont réelles (et elle

[154] Jean-Michel Eymeri, *Les gardiens de l'État*, *op. cit.*, p. 477.

> l'a prouvé) et surtout elle a une… comment dire ?.... une vocation à servir… (…) *Il n'y a pas d'état d'âme sur la forme, sur les protocoles, sur tout ça. Il y a un problème à régler*. [Leur attitude c'est de dire] : "j'arrive, on y va. Voilà ce que j'en pense, voilà ce que je propose". C'est aussi simple que ça. Ça c'est la force de cette communauté administrative et c'est ce qui a fait son succès je pense. [C'est] *cette capacité à se mobiliser et à ne pas commencer à discuter* sur : "ah non, c'est pas à moi, c'est mon collègue" et puis : "j'ai pas été convoqué en bonne et due forme" ou "qu'est-ce que c'est que ce truc ? Il y en a un qui y est allé et pas moi". (…) Ça c'est fait comme ça de manière très simple. (…) Et c'est ce qui fait qu'ils sont capables de *travailler dans des conditions un peu… complètement abracadabrantes*."
>
> **(H, adj. dir., DGAL, AC).**
> **[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse]**

Le formalisme des processus apparaît alors davantage comme une contrainte (une perte de temps assimilée à une perte d'efficacité) qu'une ressource. Leur fluidification répond à un impératif d'efficacité : produire une décision rapidement sur un problème urgent. **L'agir ministériel est alors calé sur une définition plutôt hétéronome de ses finalités, dans la mesure où la définition de cet horizon ultime du travail des directions doit davantage ses propriétés aux règles du jeu de la redevabilité qu'à la nécessité, alors occultée, de produire des politiques publiques selon des critères d'autonomie.**

Cette fluidification du processus décisionnel de l'action publique administrative se retrouve dans ce qu'il produit. **Le droit – qui requiert un travail de production plutôt lent – perd une partie de sa centralité dans l'instrumentation de l'action publique au profit de moyens d'action plus souples.** Cette évolution est bien rendue par l'évolution des modalités d'action de la DGS que décrit un ancien chef de service :

> Jusqu'alors l'administration, et c'était d'ailleurs parfaitement légitime en termes de philosophie du travail, avait pour objectif de faire évoluer le droit, de faire évoluer les règles, après que l'actualité ait permis de construire une doctrine ou une jurisprudence. Comprenez-vous ce que je veux dire ? Or, c'est vrai que les crises sanitaires auxquelles on a été confronté dans la dernière décennie, enfin les deux dernières décennies plus exactement (…), ont montré que l'administration ne pouvait plus se contenter de fonctionner comme ça, et qu'il fallait au contraire qu'elle anticipe un certain nombre de problèmes et qu'elle puisse proposer, non pas des solutions, mais des attitudes, des scénarios de gestion, qui soient conformes à ce que la société peut attendre d'un État qui se porte garant de la sécurité sanitaire, y-compris dans ces zones d'incertitude sur le risque qui sont les domaines d'application du principe de précaution.
>
> **(H, ss-dir., DGS, MISP).**
> **[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse]**

L'évolution des pratiques de la DGS (mais aussi des autres directions étudiées) en lien avec la force sociale croissante du jeu de la redevabilité dans le fonctionnement des directions semble aller de pair avec une mutation des instruments qu'elle déploie.

L'instrument juridique, qui permet l'encadrement réglementaire (durable) d'un secteur, est concurrencé par les instruments plus contextuels et divers de la gestion de crise, notamment des procédures et des conventions plus informelles[155].

B. *La monopolisation de la décision par les généralistes*

L'une des conséquences les plus directes et les plus décisives de cette fluidification des transactions décisionnelles au sein des directions administratives est la monopolisation du pouvoir de décider par les agents dominants (directeurs généraux, chefs de services) qui sont aussi les agents les plus généralistes. Alors que la décision administrative, dans ses formes autonomes, est un processus long, lent et incrémental, faisant intervenir de nombreux agents directement intéressés au problème traité par la politique publique – les groupes professionnels d'un secteur comme les agents bureaucratiques spécialisés sur la question –, le contournement d'une partie de ces mécanismes qui faisaient contrepoids aux logiques d'action des généralistes laisse à ces derniers une plus forte capacité de peser sur les décisions selon leurs catégories de perception et de jugement.

Les conjonctures où les directions ministérielles fonctionnent selon les règles du jeu de la redevabilité se caractérisent par un investissement important des agents occupant les postes les plus élevés de la hiérarchie (en comparaison de leur intervention sur les dossiers ordinaires). Un ancien adjoint de la DGAL le décrit bien, en soulignant la différence de gestion d'un problème grave mais assez routinier (l'épizootie de fièvre aphteuse) et ce qui est perçu comme une « crise » majeure (la « vache folle », en 2000[156]) :

> Dans la fièvre aphteuse, la directrice générale s'est évidemment très, très impliquée pour suivre au jour le jour. Mais elle n'était pas prise à temps plein sur ce sujet-là. Elle avait des moments réguliers dans la journée où elle refaisait le point, tous les matins notamment l'après-midi, etc. Bon, elle était amenée à s'exprimer devant la presse, etc. Mais le reste du temps dans la journée, elle faisait son métier de directrice générale. Alors que *pour l'ESB, quand on a vraiment plongé au cœur de la crise, la directrice générale, l'adjointe technique, et puis toute la cellule ESB, et toutes les sous-*

[155] Cet ancien directeur général de la Santé en donne un exemple : « alors moi après la canicule, j'ai fait un choix, (…) validé par le ministre, qu'aujourd'hui l'attente de la société avait changé et qu'un des rôles de la DGS était d'être capable de gérer les situations d'urgence. On a créé un département qui s'appelle le département des situations d'urgence sanitaire, qui a *grosso modo* trois missions : *la gestion opérationnelle des alertes*, *la préparation des plans de réponse* (parce que le problème au fond c'était ça ; identifier des alertes sans avoir de procédure préparées à l'avance c'est inutile), *établir les partenariats public ou privés* nécessaires pour être efficaces dans ces situations. » (H, dir., DGS, cab. Santé, univ.). Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse.

[156] Un autre agent qui occupait le même poste, quelques années plus tôt, lors de la « crise » de 1996, dresse le même constat : « Les 15 premiers jours, on n'arrêtait pas quoi. Même jusqu'à l'été, ça a été quand même très, très... Ensuite, je ne sais pas, on était quand même un peu rentré dedans… Mais [jusqu'à l'été], on ne faisait pratiquement que ça. (…) La hiérarchie était mobilisée là-dessus à 80 ou 90%. » (F, adj. dir., DGAL, AC).

directions techniques derrière, tout le monde était mobilisé. (…) *La directrice générale s'est trouvée complètement les mains dans ce dossier-là*. Elle m'a rebasculé après sur un certain nombre de dossiers de représentation extérieure. Elle n'allait quasiment plus dans la commission administrative paritaire, dans les comités paritaires ministériels, dans les comités d'hygiène… Il y avait un tas de manifestations un peu symboliques que la direction patronne en général – les remises des prix ou des machins – elle n'y allait plus ou très peu et m'y envoyait souvent. Les colloques qui étaient organisés où on veut entendre les gens de la DGAL s'exprimer sur la politique sanitaire, en général c'était le boulot du directeur général. Elle m'envoyait dans ces trucs-là. On a un peu redistribué les rôles quoi.

(H, adj. dir., DGAL, AC).
[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse]

Lorsqu'une politique publique devient l'objet de l'attention soutenue du champ journalistique (et souvent, avec lui, du champ politique), les agents occupant les positions dominantes dans les directions chargées de ces politiques s'y consacrent presque exclusivement. **Tout se passe alors comme si, face des enjeux devenus extrêmement « sensibles », seuls des agents dotés de toute l'autorité (hiérarchique) nécessaire peuvent superviser les opérations**[157]. Plus exactement, cette division du travail et la distribution du pouvoir de décider qu'elle organise sont telles que, sur ces politiques à fort enjeu de légitimation externe, les agents plus proches de ces logiques d'action exogènes sont en position de contrôler toutes les activités de la direction qui s'y rapportent[158].

Leur domination dans le processus décisionnel est d'autant plus forte qu'ils disposent *presque personnellement* de ressources pour faire les décisions. Ainsi, à la fin des années 1990, de nouvelles structures sont rattachées directement aux directeurs généraux. Placés hors de la structure administrative des bureaux, elles fonctionnent davantage comme un appui aux

---

[157] L'ancien conseiller scientifique du directeur général de la Santé, lors de la « crise » de 2000, explique ainsi la division du travail dans sa direction à cette période : « À l'époque, le choix de Lucien Abenhaïm [le directeur général de la Santé] a été de demander à Yves Coquin [adjoint au directeur général, chef du service « prévention, programme de santé et gestion des risques »], de cordonner. *Il fallait son autorité*, parce que dans la nouvelle organisation, le problème était partagé. Il y avait la partie environnementale du problème dans la 7ème sous-direction [« Gestion des risques des milieux »] et la partie humaine dans la 5ème [« Pathologies et santé »]. Donc *il fallait un chef de projet qui ait l'autorité hiérarchique et qui fasse que ça se passe bien* – ça c'est toujours très bien passé – avec la SD5 et la SD7. » (H, dir., DGS, cab. Santé, univ.). Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse.

[158] Cette définition très « politique » (selon les logiques de politisation fonctionnelle des hauts fonctionnaires) est, par exemple, nettement revendiquée et même instituée par la directrice générale de l'Alimentation en poste lors de la « crise » de 2000, ainsi que l'affirme un de ses adjoints : « Lorsque je suis arrivé en juin 99 à ce poste d'adjoint du directeur général, c'était une directrice. À l'époque, c'était Marion Guillou. Elle inaugurait *une nouvelle organisation dans une direction centrale, avec finalement un triumvirat : une DG et deux adjoints*. Donc la répartition théorique qui était imaginée, c'était que *la directrice générale ait en charge toute la politique de la maison, et essentiellement l'articulation avec le cabinet et avec l'extérieur*. Le collègue qui était vétérinaire, donc adjoint, avait en charge les dossiers à dimension techniques. Et moi j'étais le chargé de l'administratif en fait. Donc les questions de ressources humaines, des finances et d'organisation. » (H, adj. dir., DGAL, AC). Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse.

agents dominants de la direction que comme une étape nécessaire du processus autonome de production des mesures. C'est le cas, par exemple, de la « cellule d'appui scientifique » mise en place à la DGS en 2000, dont le premier responsable décrit le fonctionnement :

> Le concept d'accompagnement et d'appui scientifique c'était [de dire aux bureaux] : "voilà, on n'est pas là pour vous juger. Vous n'êtes pas là pour faire de la science et donc on n'est pas là pour vous dire du matin au soir "vous n'êtes pas bon". On est là pour vous aider. Vous gardez la responsabilité [de faire les décisions]. La cellule ne se substitue en rien au travail des bureaux, mais votre dossier sera meilleur et mieux monté s'il tient compte d'un certain nombre de connaissances scientifiques. C'est très difficile pour vous d'y avoir accès, mais (…) on est prêt à vous les mettre à disposition, on est prêt à vous les commenter et faire que vous vous les approprier." C'est un vrai travail de traducteur. *Il y a eu énormément de réticence*, au début, sur le mode : "mais ils n'ont rien compris, ces gens-là, sur ce que doit faire une administration qui fondamentalement fait des textes, des normes et des règlements. Et on n'a pas besoin de la science pour faire ça." (…) Les gens ne voyaient pas la plus-value. Ils ne voyaient pas à quoi ça pouvait leur servir. (…) [C'était vu] comme un caprice du directeur. Le directeur vient du monde de la recherche ; il a envie d'avoir ses petits chercheurs à côté de lui, et puis voilà. Le grand principe a été celui du volontariat : "vous ne voulez pas, et bien, ce n'est pas grave". Et évidemment, là-dessus le directeur a joué un rôle important. D'abord *quand on lui présentait des dossiers sur lesquels la cellule d'appui scientifique n'apportait pas sa co-signature, il les renvoyait*. Donc le résultat, c'est que le dossier prenait du retard. Comme la procédure n'avait pas été prévue dès le début… Voire même *les dossiers étaient d'autant plus facilement validés par le directeur que les argumentaires dans le dossier tenaient compte d'un certain nombre d'éléments scientifiques de base*.
>
> **(H, dir., DGS, cab. Santé, univ.).**
> **[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse]**

De l'aveu même de son premier responsable, cette cellule est perçue par les agents de la direction comme le produit de la volonté du seul directeur général. Et, de fait, malgré les dénégations obligées (contredites par les éléments donnés à la fin de l'extrait), elle sert au directeur général à asseoir son pouvoir sur la production des mesures, puisqu'elle fonde une censure des décisions en préparation selon des catégories de pensée congruentes avec celles que le directeur général s'efforce d'imposer dans les politiques de santé (c'est-à-dire, en l'occurrence, les catégories de la santé publique et de la gestion des risques[159]). Loin d'être un mécanisme de censure autonome, garantissant la reproduction de la culture institutionnelle de la direction, cette forme d'expertise s'apparente plutôt à une ressource cognitive à l'usage des agents dominants de la direction : ils peuvent ainsi l'enrôler dans leurs logiques d'action

[159] Pour une présentation analytique, voir Patrick Peretti-Wattel, *La société du risque*, Paris : La Découverte (Repères), 2001, 123 p.

spécifiques, suivant leurs intérêts ou leur vision du problème. Ce type d'expertise renforce la domination des agents les mieux placés dans le processus de décision en leur fournissant des arguments d'autorité à opposer aux autres agents[160]. Il leur permet aussi de se légitimer dans le jeu de la redevabilité en fondant les mesures sur la raison scientifique. En revanche, cette expertise ne permet pas les opérations de censure autonome car elle est souvent aveugle aux enjeux techniques ou socio-économiques propres au secteur[161].

Le desserrement des structures routinières de production des décisions qui prévaut dans les directions ministérielles, lorsqu'elles fonctionnent en vertu des règles pratiques du jeu de la redevabilité, a pour effet de rendre possible ce que Michel Dobry a nommé la « *régression vers les habitus* »[162]. La fluidification des transactions bureaucratiques, à la faveur de leur accélération, de la réduction des relations avec le secteur, du raccourcissement de la chaîne décisionnelle ou de la monopolisation du pouvoir de décider par les agents les plus généralistes laisse davantage les dispositions sociales de ces agents déterminer les prises de position administratives. Avec l'affaiblissement des structures les plus formelles des interactions et des systèmes de censure et de sanctions fonctionnant selon des modalités autonomes, s'accroît la probabilité que les agents investissent dans la fabrication des mesures des façons de penser incorporées et inconscientes, produits de leur position sociale ou professionnelle. On peut ainsi faire l'hypothèse que les modalités sociales de production des décisions administratives, dans la configuration du jeu de la redevabilité, favorisent l'intégration par contrebande dans les arbitrages de conceptions liées à leur position de proximité avec les agents politiques des cabinets ministériels : ils sont ainsi disposés à décider en fonction d'un certain *sens du jeu politique*, c'est-à-dire d'un sens du jeu de la prise de position (à travers les mesures que les ministres peuvent « annoncer ») dans l'espace des possibles « médiatiques ». De même, la position des agents dominants des directions leur permet d'exprimer un sens commun qui correspond à des rapports à la nourriture

---

[160] Emmanuel Henry a observé le même phénomène lors de la mise en « crise » des politiques publiques relatives à l'amiante. « La décision de faire appel à une expertise autonome permet donc aux acteurs du ministère de s'appuyer sur une définition scientifique du problème qui s'impose à l'ensemble des acteurs intervenant dans les négociations. » Emmanuel Henry, « Quand l'action publique devient nécessaire », *op. cit.*, p. 301.

[161] Pourtant peu suspect de sévérité contre une forme d'expertise qu'il a lui-même contribué à instituer, Lucien Abenhaïm adresse la même critique à l'usage de l'expertise purement scientifique de l'AFSSA dans la production des décisions publiques : faute de pouvoir connaître la spécificité des pratiques agricoles ou alimentaires, ce type d'expertise se contente souvent de recommandations générales (« tel aliment présente un risque de… », sans pouvoir préciser les modalités pratiques de maîtrise de ce risque) conduisant à un certain maximalisme (sur le mode du tout ou rien) : « régulièrement, des mesures drastiques sont prises là où, si elle avait eu les moyens de juger, l'Afssa aurait pu formuler des recommandations plus proportionnées au risque – recommandation que l'Agriculture est *in fine* obligée de suivre une fois les avis de l'Afssa publiés. » Lucien Abenhaïm, *Canicules*, *op. cit.*, p. 240-241.

[162] Michel Dobry, *Sociologie des crises politiques*, *op. cit.*, p. 240-259.

socialement situés dans les classes sociales supérieures (*i.e.* : une exigence de santé plutôt qu'un rapport de nécessité). En effet, comme l'a montré Pierre Bourdieu :

> *« le goût en matière alimentaire dépend (…) de l'idée que chaque classe se fait du corps et des effets de la nourriture sur le corps, c'est-à-dire sur sa force, sa santé et sa beauté, et des catégories qu'elle emploie pour évaluer ces effets, certains d'entre eux pouvant être retenus par une classe qui sont ignorés par une autre, et les différentes classes pouvant établir des hiérarchies très différentes entre les différents effets : c'est ainsi que là où les classes populaires, plus attentives à la* force *du corps (masculin) qu'à sa* forme, *tendent à rechercher des produits à la fois bon marché et nourrissants, les professions libérales donneront leur préférence à des produits savoureux, bons pour la santé, légers et ne faisant pas grossir. Culture devenue nature, c'est-à-dire incorporée, classe faite corps, le goût continue à faire le corps de classe : principe de classement incorporé qui commande toutes les formes d'incorporation, il choisit et modifie tout ce que le corps ingère, digère, assimile physiologiquement et psychologiquement. »*[163]

Imprégnés d'un souci du corps, qui les amène à valoriser les préoccupations sanitaires, les « décideurs » ont tendance à penser (et à faire penser) que les préoccupations de santé publique sont les attentes évidentes de « l'opinion » (dans son ensemble), comme le montre (à leurs yeux) la baisse de la consommation de viande bovine, boudée par les consommateurs quand sa sécurité sanitaire est mise en cause[164]. Ainsi, dans le cas des politiques alimentaires, ils tendent à promouvoir de nouvelles catégories d'action publique : la santé publique, mais aussi le consumérisme comme mode d'action politique fondé sur le principe du libre choix d'un consommateur informé sur les différentes qualités du produit offert[165]. La marge de jeu qu'offre la désobjectivation relative des relations sociales au sein des directions laisse plus de latitude aux perceptions et dispositions personnelles, socialement acquises et masquées sous les apparences du bon sens et de l'évidence (en l'occurrence, « les consommateurs veulent davantage de sécurité sanitaire »)[166].

---

[163] Pierre Bourdieu, *La Distinction. Critique sociale du jugement*, Paris : Minuit, 1979, p. 210.

[164] Sur la pénétration des valeurs et des croyances de la sécurité sanitaire parmi les agents administratifs, voir Thomas Alam, *Quand la vache folle retrouve son champ. Une comparaison transnationale de la remise en ordre d'un secteur d'action publique*, Thèse de doctorat de science politique, Université Lille 2, 2007, p. 561-572.

[165] Ce mode d'action publique, s'il a la force de l'évidence pour les classes supérieures relativement dégagées des contraintes budgétaires, ne favorise pas les classes populaires dont la participation politique doit davantage à la remise de soi et le rapport à la nourriture est caractérisé par la nécessité (plutôt que la capacité de choisir en fonction de la qualité des aliments).

[166] En contrepoint de cette conception hétéronome de la division du travail au sein des directions ministérielles, où, au nom des règles du jeu de la redevabilité (notamment l'impératif de réactivité), les agents les plus généralistes et les plus éloignés d'un rapport spécialisé à la politique publique sont en position de faire et défaire selon leur seule volonté les politiques, il est intéressant de lire la critique qu'en fait un ancien directeur général de la Santé, où l'on voit poindre une défense de la rationalité du mode bureaucratique (et collectif) de production des décisions : « En m'appuyant donc sur des collaborateurs qualifiés et dévoués, et en ayant la chance de dépendre d'un cabinet ministériel compétent sur ces sujets [les situations aiguës (légionellose, listériose, grippe) et chroniques (encéphalopathie spongiforme bovine, résistance aux antibiotiques)], j'ai eu l'occasion de connaître

C. *L'usage et l'institutionnalisation de catégories d'action publique hétéronomes*

En vertu des conditions sociales de l'hétéronomie analysées précédemment (la fluidification des transactions décisionnelles et le contrôle accru des généralistes sur celles-ci), la production des politiques publiques tend à se fonder sur des catégories d'action publique devenues dominantes dans les champs journalistique et politique, et plus éloignées des seuls enjeux inhérents au problème public dont elles traitent. Si ces catégories s'actualisent d'abord de façon ponctuelle dans telle ou telle mesure – les décisions les plus « médiatiques » de la gestion de la « vache folle » (du logo « VF » de 1996 à l'interdiction totale des farines animales en 2000, en passant par le maintien de l'embargo sur les produits bovins britanniques en 1999), elles s'instituent aussi, plus progressivement, dans les structures-mêmes de l'action publique dans lesquelles et en fonction desquelles (entre autres références) sont faites les politiques publiques. **Ces catégories hétéronomes de l'action publique apparaissent ainsi, notamment, dans la forme instituée de la division du travail que sont les organigrammes** : ceux-ci peuvent s'analyser comme une objectivation de la construction étatique des problèmes publics et des manières de les « gérer »[167]. Les réformes organisationnelles des trois directions générales qui ont géré la « crise » de la « vache folle » de 1996 sont étudiées ici comme un révélateur des mutations des cultures institutionnelles, c'est-à-dire du rapport inséparablement intellectuel et pratique que les directions entretiennent à la matière dont ils traitent, que cet événement (avec quelques autres) a produites.

Avant de présenter rapidement ces transformations des catégories d'action publique instituées dans les organigrammes, il faut souligner ce qui semble être leur point commun et donc la propriété principale de l'emprise du journalisme sur les catégories de l'action publique. **Le principe commun des mutations des catégories d'action publique retravaillées par le jeu de la redevabilité semble être la disqualification des catégories**

---

cette situation, inconfortable pour un technicien, où l'on porte une responsabilité majeure à un niveau élevé d'incompétence. L'effort à fournir pour acquérir une compétence partielle est énorme et, depuis cette expérience, j'entends avec encore plus de méfiance les théoriciens qui expliquent pourquoi il faut séparer l'expertise, la gestion et la communication des risques. On ne connaît bien que ce que l'on a pratiqué, et s'il est vrai que les mêmes personnes ne doivent pas se retrouver à toutes les étapes de la gestion des risques, on ne peut guère être fiable quand on réduit sa contribution à l'acquisition plus ou moins besogneuse d'un raisonnement et d'un vocabulaire appris à grand-peine et à la va-vite pour communiquer en donnant l'impression de tout savoir. » Joël Ménard, « Les "autres" métiers de la santé », *op. cit.*, p. 36

[167] L'emprise du journalisme ne suffit pas, à elle seule, à rendre compte des transformations instituées de la division du travail bureaucratique. Celle-ci trouve aussi des éléments d'explication dans les enjeux de luttes spécifiques, au sein du champ administratif, et même au sein de ses sous-champs que sont les ministères ou les directions ministérielles, entre agents dotés d'intérêts concurrents. On s'efforcera ainsi, au fil de l'analyse, de préciser l'articulation entre l'explication interne (les mutations des organigrammes ministériels comme objectivation du rapport des institutions aux problèmes publics) et l'explication externe (les mutations des organigrammes ministériels comme produit des concurrences entre agents ministériels).

pratiques, fondées sur un type de savoir-faire, sur l'usage d'un instrument d'action publique pouvant s'appliquer à plusieurs problèmes publics « concrets », et la valorisation corrélative de catégories *ad hoc*, définies en fonction d'un problème public singulier (à résoudre), saisi de façon substantielle (c'est-à-dire par et pour lui-même, et non en lien d'avec d'autres problèmes du même ordre susceptibles d'être traités avec les mêmes instruments)[168]. En effet, la critique journalistique de l'action publique prend le plus souvent la forme d'une stigmatisation de son incapacité à répondre au problème public qui domine l'agenda journalistique. Les catégories journalistiques de perception des problèmes sociaux tendent souvent à fragmenter ceux-ci en une série de micro-enjeux, occultant leur sous-bassement structurel[169]. Les catégories administratives – qui sont, à l'inverse, souvent construites selon une forme de généralisation fondée sur le regroupement de problèmes comparables appelant des « réponses » similaires – apparaissent alors inadaptées. C'est alors la « lisibilité » de l'action publique qui est critiquée : la prise en charge étatique d'un problème public par des catégories génériques pratiques est ésotérique et apparaît (pour les profanes de la chose administrative) déconnectée d'un problème qui est saisi dans son urgence et ses formes immédiates. **Pour paraître prendre en charge plus efficacement le problème, l'action publique tend à être reconfigurée en fonction de la définition substantielle de celui-ci. Ce type de catégorisation repose en particulier sur un principe de « transversalité »** : les divers moyens d'agir sont regroupés autour d'un problème singulier afin que tous les aspects de celui-ci soient pris en charge dans le même mouvement. Elle institue une sorte de déspécialisation de l'action publique administrative, dans la mesure où elle tend à substituer un mode d'organisation fondé sur une série de problèmes *ad hoc*

---

[168] Pour éclairer ce point par un exemple ne concernant pas l'ESB, le problème de l'épidémie de SIDA est catégorisé à la DGS en tant que problème singulier, et non comme une maladie infectieuse. Ainsi, tout au long des années 1990, l'organigramme de la DGS laisse apparaître une « division SIDA » autonome, directement rattachée au directeur général et non, comme toutes les autres maladies infectieuses, à la sous-direction de la veille sanitaire. La définition officielle de ce bureau montre bien qu'il s'agit de regrouper tous les enjeux (et les formes administratives de leur gestion), plutôt que de « dissoudre » le problème dans les divers bureaux de la DGS en fonction des enjeux techniques que celui-ci pose : « Art. 6. - La division de la lutte contre le sida est chargée: - de l'épidémiologie de l'infection par le virus de l'immunodéficience humaine; à ce titre, elle assure une surveillance nationale, la coordination des enquêtes et la synthèse de l'activité de dépistage; - de la définition et des modalités de mise en œuvre de la politique de dépistage et de la formation à l'information conseil des professionnels de santé; - de la définition et des modalités de mise en œuvre de la prise en charge extra-hospitalière des personnes atteintes du virus de l'immunodéficience humaine, notamment le soutien psychologique, social et juridique, l'hébergement, l'aide à la vie quotidienne, les réseaux ville-hôpital et la formation, ainsi que de la lutte contre l'exclusion et la discrimination à l'égard de ces personnes; - de la prévention de l'infection par le virus de l'immuno-déficience humaine chez les usagers de drogues; - de la réglementation et du suivi des problèmes juridiques et éthiques; - du suivi et des conditions de mise en œuvre des programmes européens et internationaux de lutte contre le sida. » Arrêté du 22 décembre 1992 portant organisation de la direction générale de la santé, J.O n° 299 du 24 décembre 1992.

[169] Voir le chapitre 1, section 2 (§1-B).

mobilisant chacun des modalités d'action de divers ordres à un mode d'organisation selon un classement raisonné des savoir-faire bureaucratiques spécifiques. Les trois directions ministérielles qui ont été confrontées à la « crise » de l'ESB de 1996 ont connu dans les mois qui ont suivi des mutations organisationnelles toutes plus ou moins fondées sur ces principes.

La réforme de la direction générale de l'Alimentation est survenue en juillet 1999[170], sous l'autorité de Marion Guillou – dont on a analysé, dans le chapitre précédent, les dispositions à entreprendre une réforme d'ampleur[171]. Celle-ci a été nommée directrice générale en novembre 1996 après que Philippe Guérin a été écarté de ce poste, à la suite de la « crise » de la « vache folle ». Cette réorganisation se manifeste principalement par un abandon des questions économiques de soutien à la filière agricole[172], si bien que « *le champ de compétences de la direction générale de l'alimentation (DGAL) est centré sur l'hygiène des aliments, la santé animale et végétale, la supervision des systèmes qualité et, plus généralement, sur la sécurité de la filière agricole et alimentaire.* »[173] Si cette réorganisation s'inscrit dans le cadre d'une réforme plus globale de l'administration centrale du ministère de l'Agriculture et de la pêche, les formes que prend la nouvelle organisation de la DGAL ne sont pas sans lien avec la « crise » de 1996. **Elle apparaît comme une réponse aux accusations de collusions avec les intérêts économiques de la filière agroalimentaire bovine (au détriment des enjeux sanitaires) qu'a affrontées la DGAL.** Les termes dans lesquels le ministre de l'Agriculture justifie et revendique cette réforme de la DGAL ne laisse guère de place au doute :

> *« Auparavant, la DGAL assurait à la fois la tutelle des industries agro-alimentaires et la gestion de la sécurité sanitaire des aliments via les services vétérinaires. Elle était donc suspecte d'être juge et partie. Aussi ai-je décidé de la dessaisir de la tutelle des industries agro-alimentaires et de consacrer ses missions exclusivement à la sécurité alimentaire. Il ne faut pas minimiser ce changement ! D'abord parce qu'il était symbolique – le ministère de l'Agriculture affichait (enfin !) cette priorité dans ses structures internes –, mais aussi parce que c'était une sorte de révolution culturelle pour les fonctionnaires concernés. »*[174]

L'usage de cette réforme dans le cadre du jeu politique orienté vers les médias (pour le ministre) mais aussi du jeu de la redevabilité (pour la directrice générale) apparaît clairement. L'organisation de la direction prend ainsi en compte les catégories journalistiques

---

[170] Décret n° 99-555 du 2 juillet 1999, complété par un arrêté du 26 mars 2002.

[171] Chapitre 6, section (§3-B).

[172] Le service des politiques industrielles agroalimentaires est rattaché à la direction des politiques économique et internationale.

[173] « La nouvelle organisation de la DGAL », encart de *Notre Alimentation*, n° 43, mars/avril 2002 (pas de pagination).

[174] Jean Glavany, *Politique folle*, Paris : Grasset, 2001, p. 139.

dominantes dans la deuxième moitié des années 1990. Le premier adjoint de la DGAL dans l'organisation issue de la réforme de 1999 le dit très clairement

> En 1999, le principe qui a été retenu, c'est la séparation de l'économique et du sanitaire. *Ça répondait à une critique de l'opinion publique*, qui était fondée, qui était de dire "ceux qui sont juge et parti ne peuvent pas intervenir". La DGAL avant cette réforme de juillet 1999 avait deux services : un service d'économie agroalimentaire, et un service vétérinaire. Donc tout ce qui était économique est parti à la direction qui a en charge les questions économiques, la direction des Politiques économiques et internationales. Et donc la DGAL s'est retrouvée recentrée sur ses missions sanitaires. Et donc le service vétérinaire a servi pour l'essentiel à construire la nouvelle DGAL. C'était ça vraiment la logique. *C'était la réponse aux critiques de l'opinion*. C'était sans doute aussi une nécessité, même si elle n'était pas exprimée de manière très claire. Le secteur sanitaire, tout ce qui touche à la sécurité, l'opinion est très sensible, on le comprend.
>
> **(H, adj. dir., DGAL, AC)**
> **[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse]**[175]

C'est donc en toute logique que la réforme de 1999 est présentée comme une focalisation des missions de la DGAL sur la sécurité alimentaire et les contrôles sanitaires. Il semble toutefois que sa mise en place procède de modalités un peu plus complexes qu'une simple et évidente « réponse » à une demande « médiatique ». Le projet de cette réforme est en effet nettement antérieur à 1996, et répond aussi à d'autres nécessités : elle est pensée pour résoudre des conflits internes à la direction[176]. On peut ainsi faire l'hypothèse que la « crise » a été saisie par la nouvelle directrice générale pour accélérer et légitimer la réforme, et, ce faisant, pour s'imposer à la tête de la DGAL. Pour le dire autrement, elle concourt à définir

---

[175] Son prédécesseur au poste d'adjoint à la DGAL lors de la « crise » de 1996 ne dit pas autre chose : « L'opinion n'était plus à même d'accepter que l'on crée ce grand secteur [regroupant les IAA et la qualité alimentaire]. Pour l'opinion publique ça devenait totalement inacceptable qu'on mélange l'économique et le sanitaire. Même si dans les faits, ça ne se mélangeait pas tant que ça. » (F, adj. dir., DGAL, AC).

[176] La séparation entre le service des Politiques industrielles agroalimentaires et le service de la Qualité alimentaire et des actions vétérinaires et phytosanitaires qu'entérine la réforme de 1999 trouve son origine, au-delà de la « crise » de la « vache folle », dans une concurrence proprement administrative entre deux institutions : « [cette réforme], c'était en préparation depuis fort longtemps. Ça a traîné fort longtemps, cette réforme. L'idée de base c'était simplement de séparer (…) la partie de gestion des IAA, des aides aux IAA et la partie vétérinaire, contrôle de la qualité alimentaire. Il n'y avait pas très longtemps – c'est seulement depuis 1989 autant que je m'en souvienne – que, ce qui était autrefois une direction (la direction des Industries agro-alimentaires) a été réunie avec ce qui s'appelait autrefois la direction de la Qualité pour former la direction générale de l'Alimentation. Et Jean-François Guthman [qui a été le premier directeur de la DGAL] avait bien eu conscience que là-dessus, il n'avait pas réussi à faire une direction. Parce *qu'au sein de cette direction, il y avait les deux services qui ne se parlaient pas*. Ils avaient le sentiment d'être dans des univers complètement différents, d'avoir un rôle et des missions, des tâches complètement différentes. Et donc il n'y avait pas de dialogue entre les deux services. Et Jean-François se reprochait de ne pas avoir cassé carrément ça et mélangé les deux services pour obliger les gens à travailler ensemble. (…) Mais comme il n'a jamais réussi à faire fonctionner les deux [services] ensemble, c'était pas au moment de la crise de l'ESB qu'on allait y parvenir. » (F, adj. dir., DGAL, AC). Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse.

l'espace des possibles qui « appelle », selon la logique de la lacune structurale[177], la stratégie réformatrice. Selon les responsables de l'époque : « *c'était un projet qui n'était peut-être pas encore finalisé et la crise a un peu précipité les choses* »[178]. La force des incitations externes a sans doute permis d'accélérer la mise en place de la réforme[179]. La réforme de 1999 donne de la « lisibilité » à la DGAL, en lui assignant une seule mission, correspondant aux attentes du champ journalistique[180]. Mais, ce faisant, elle contribue à un changement de la culture institutionnelle de la direction. Pour résumer à gros traits, **la qualité alimentaire est désormais pensée comme étant mieux assurée par une activité autonome de contrôle, plutôt qu'en cherchant la coopération avec les industries agroalimentaires.** L'évolution de la doctrine-maison se retrouve dans les pratiques des agents des services déconcentrés :

> Il y a eu *plus de ressources humaines et financières affectées au contrôle de la sécurité des aliments*. Il y a eu des ressources budgétaires extrêmement significatives sur ces aspects-là. (…) Il y a eu une politique de recrutement de vétérinaires-inspecteurs qui a permis d'équiper tous les départements avec au moins deux vétérinaires-inspecteurs, alors que pendant longtemps beaucoup de départements n'en avaient pas. (…) Donc, *plus de forces du corps ont été affectées à la sécurité des aliments alors que la répartition des forces, avant, était moins favorable à la sécurité des aliments et plus favorable à la santé des animaux*. Il y a eu cette évolution-là… Et – malheureusement, je dirais presque –, il y a eu un basculement un peu vers la répression. Il y a eu plus d'actions en justice, plus de procès-verbaux pour réprimer. Donc, *il y a eu une évolution de cette politique qui était plus axée sur la prévention. Il y a eu une évolution vers la répression* – ce qu'on appelait, ce que les syndicats appellent "la culture de flics". (…) Et je crains aussi que ça ne soit pas un facteur d'amélioration, de probabilité

---

[177] Il s'agit de faire exister socialement un manque qui n'existe qu'à l'état potentiel (en tant que prise de position possible mais non encore réalisée) pour justifier une prise de position à-venir. Pierre Bourdieu, *Les règles de l'art. Genèse et structure du champ littéraire*, Paris, Le Seuil, 1998 (1992), p. 386.

[178] F, adj. dir., DGAL, AC. Cette interprétation est confirmée par le chef des services vétérinaires de la nouvelle organisation : « Cette situation, tendue dans les années 90, a quand même fini par aboutir à la fin de la décennie, à un choix politique face aux *pressions externes* qui a conduit à évacuer de la DGAL toutes les actions de développement et à confiner la DGAL dans des actions de contrôle. Donc ça a été une évolution qui a été grandement liée aux leçons de la crise de la vache folle. Je pense que, *sans la crise de la vache folle, cette évolution n'aurait pas été aussi rapide*. Bon il y a eu aussi, ne l'oublions pas, la crise de la dioxine qui a été aussi dure à gérer. Et *c'est peut-être la conjonction de ces crises à répétition dans un laps de temps assez court qui a conduit à cette évolution*. C'est aussi lié à la création de l'AFSSA, puisque [pour le ministère de l'Agriculture,] c'est la DGAL qui est déléguée pour assurer la tutelle de l'AFSSA, la co-tutelle de l'AFSSA avec l'Économie et la Santé. Donc *il y a eu une conjonction de facteurs tous liés aux mêmes causes, bien sûr*. » (H, chef serv./dir.-adj., DGAL, ISPV). Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse.

[179] Pour l'adjoint au DGAL après la réforme de 1999, la « crise » de la « vache folle » a permis de faire évoluer les rapports de force internes : « il y avait aussi le sentiment en interne qu'on allait devoir bouger, qu'on allait devoir se moderniser très vite ». (H, adj. dir., DGAL, AC).

[180] Cela apparaît clairement dans les propos de l'adjoint au DGAL après la réforme de 1999 : « en se recentrant [sur les questions vétérinaires], on était sur un corps de doctrine, un corps de métier et donc on était dans un domaine qui était bien cohérent et qu'on allait pouvoir faire évoluer, moderniser, construire, tel que l'opinion l'attendait. » (H, adj. dir., DGAL, AC).

> d'avoir moins de problèmes sanitaires Personnellement, j'ai toujours cherché à privilégier une politique mixte entre répression et prévention, à réprimer très sévèrement les gens qui étaient des inconscients, et à quand même sauvegarder des entreprises. Et je pense que ça, ça n'évolue pas comme ça.
>
> **(H, chef serv./dir.-adj., DGAL, ISPV).**
> **[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse]**

L'évolution des catégories d'action publique vers la seule sécurité sanitaire des aliments s'accompagne d'une nouvelle distribution de moyens au profit de cette mission, ainsi que d'un changement dans l'usage du droit par les agents (plus répressif, moins préventif). Si, d'un point de vue extérieur et profane, cette évolution est saluée comme un progrès puisqu'elle consacre la séparation de la gestion des risques et de la gestion économique perçue comme un principe évident par le champ journalistique, la catégorisation précédente avait aussi sa logique et sa nécessité. En réalité, on passe d'une cohérence à une autre : la pratique de la prévention (favoriser, dans le cadre d'une régulation globale du secteur agro-alimentaire, la mise en conformité plutôt que sanctionner les non-conformités) devient problématique à mesure qu'elle est reconstruite comme le symptôme d'un conflit d'intérêts (économiques *vs.* sanitaires) au sein de la direction.

La réforme de la direction générale de la Concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes se fonde sur des logiques similaires d'hétéronomisation des catégories d'action publique, même si sa genèse suit une histoire (administrative) propre. La principale propriété de cette réorganisation est la fusion du service de la Concurrence et de l'orientation des activités et du service de la Consommation, de la qualité et de la sécurité pour former le service de la Régulation et de la sécurité. La réorganisation est mise en place en février 1998[181] par Jérôme Gallot, directeur général depuis mars 1997. Celui-ci succède alors à Christian Babusiaux, qui avait créé la DGCCRF[182] et l'avait dirigée avec une exceptionnelle longévité pendant une quinzaine d'années. La mise en place de cette réforme est indissociable de l'enjeu spécifiquement bureaucratique que constitue cette succession. Pour le nouveau directeur, elle est une façon de s'imposer sur une direction marquée par la longue présence de son prédécesseur. C'est l'explication que fournit par exemple un ancien chef de service :

> La simple raison [de cette réforme] est que le directeur général précédent est resté pendant 14 ans-15 ans, et que le nouveau en arrivant s'est dit : "il faut que je fasse quelque chose".
>
> **(H, chef serv., DGCCRF, commissaire)**

[181] Arrêtés du 20 février 1998.

[182] La DGCCRF est le produit de la fusion, en 1985, du service de la Répression des Fraudes (détaché du ministère de l'Agriculture en 1981 puis confié, pendant quatre ans, à l'éphémère ministère de la Consommation) et de la direction générale de la Concurrence et de la consommation (du ministère des Finances).

En l'occurrence, cette réforme permettait une certaine rationalisation managériale de la direction (« *ça faisait gagner un poste, ça faisait un poste de moins de chef de service – et ils sont rares* »[183]) qui correspond bien à l'« *ambiance plus libérale où on mettait en avant la réduction des effectifs des administrations* »[184] que ce nouveau directeur, ancien directeur de cabinet du ministre des Finances (de droite) Yves Galland, pouvait vouloir instaurer dans la direction. L'enjeu de distinction avec son prédécesseur que constitue cette réorganisation apparaît aussi dans le dédain avec lequel ledit prédécesseur la considère[185]. Pour autant, cette réorganisation ne se réduit pas à la seule volonté du nouveau directeur de marquer son territoire administratif. Elle traduit aussi (partiellement) une lente et longue évolution de la culture institutionnelle des Fraudes. Pour résumer, **l'ambition intellectuelle de cette réforme est de décloisonner « les fraudes » et « la concurrence ».** Ces deux cultures institutionnelles, liées aux deux services qui ont donné naissance à la DGCCRF en 1985, ont cohabité de façon relativement autonome pendant une quinzaine d'années : d'un côté, les missions de régulation (et de dérégulation) des marchés étaient confinées dans le service de la Concurrence et de l'orientation des activités, tandis que, d'un autre côté, le service de la Consommation, de la qualité et de sécurité, et le service des Produits et des marchés fonctionnaient selon la culture des Fraudes, qui consiste à déterminer par la réglementation des critères de qualité d'un produit et à les faire appliquer par des missions de police. Un ancien chef de bureau de la DGCCRF explique bien la logique interne de cette catégorie d'action publique :

---

[183] H, chef serv., DGCCRF, commissaire.

[184] H, chef serv., DGCCRF, commissaire.

[185] Interrogé en entretien sur cette réforme, il insiste beaucoup sur son insignifiance, feignant même d'en avoir oublié jusqu'à l'existence :

« **Est-ce que vous étiez lié à la réforme de la DGCCRF en 98 ? Ou est-ce que ça a été impulsé par votre successeur ?**

Qu'est-ce que vous appelez la réforme de la DGCCRF ?

Et bien la réorganisation de 98…

C'est très, très peu [de chose]… Vraiment très, très peu. Vous parlez de la réforme de l'administration centrale ? Elle est très limitée puisque, bon, on supprime quelques postes. Mais ça on a dû le faire à plusieurs reprises. Donc c'est assez limité. » (H, dir., DGCCRF, CC)

> Quand j'ai commencé [ma carrière], on était la direction de la Qualité, à l'Agriculture. Vous voyez : la direction de la qualité. Notre objectif, puisque la loi de 1905 a 100 ans cette année, c'était de supprimer les fraudes, les falsifications, etc. Pas d'eau dans le lait, pas d'eau dans le vin, pas de sucre dans le vin, etc. Parce que ça faussait la concurrence et puisque le produit était mauvais, il n'était pas acheté. Après, on a fait toute une série de décrets qui visaient à définir les produits. Le foie gras, le code de la charcuterie… Bon, il y a en a qui sont réglementaires, d'autres qui sont une simple codification des usages, mais tout ceci va dans le même sens. On a amélioré la qualité des produits et on a fixé des règles pour les professionnels et les consommateurs.
>
> **(H, chef bur., DGCCRF, dir. départ. CCRF)**

Ce travail de définition réglementaire de la qualité des produits évolue vers une conception plus minimale de l'intervention de l'État :

> Aujourd'hui, je m'aperçois que c'est de plus en plus difficile parce que Bruxelles est arrivé. Bruxelles dans un premier temps a accepté qu'on définisse les produits. Donc on a eu des textes de définition. Puis maintenant, on a de plus en plus de pays présents. La tendance à la définition des produits a plutôt été abandonnée. On dit : "informez le consommateur. Vous direz ce qu'il y a dans le produit. Un point c'est tout." Et donc *on va davantage vers un système plus libéral : votre produit ne doit pas être dangereux et vous devez informer le consommateur*. Sans ça, si on cloisonne la production, on va restreindre le marché. Donc on évolue dans ce sens, on essaie de plus en plus de dire : "tout ce que vous faites ce sont des entraves aux échanges." (…) Alors les critères qui finissent par l'emporter c'est ça, la dangerosité. Si ce n'est pas dangereux, vous avez le droit de l'utiliser. On va vers une alimentation sécurisée mais on n'arrive plus à avoir un marché qui est bien cloisonné, bien protégé par produit. C'est fini. Donc *on est passé de la qualité vers une réglementation de la sécurité*. Donc, *on gère les crises*. On gère les alertes. (…) Avant on protégeait une dénomination. On disait : "voilà, je mange du camembert. Il est fait comme ça je suis tranquille." Maintenant, ce n'est plus tout à fait ça. Les règles sécuritaires, elles sont horizontales [et non plus sectorielles, produit par produit].
>
> **(H, chef bur., DGCCRF, dir. départ. CCRF).**
> **[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse]**

La réforme de 1998, qui fusionne deux directions qui instituaient chacune l'une de ces deux cultures, apparaît ainsi comme un rapprochement conceptuel de ces deux problématiques. Plus précisément, la logique de la concurrence semble gagner la définition de la qualité, puisque celle-ci apparaît de plus en plus limitée par l'obligation de ne pas être une entrave au marché. Le travail d'établissement de règles de qualité, de contrôle et de sanction en cas de non-conformité tend à se limiter aux seuls critères de sécurité. Les autres critères de qualité tendent à échapper à la réglementation au profit d'une seule obligation d'information. La conséquence est une marginalisation de l'administration des Fraudes et de ses façons de construire les problèmes et d'y apporter des solutions. Cela apparaît dans le point de vue de cet ancien chef de service de la DGCCRF (issu de la culture des Fraudes) :

> Moi, je me suis opposé à la réforme, pas par corporatisme, mais parce que, jusqu'ici, *ce service de la qualité et de la sécurité était un peu la mémoire de la répression des fraudes*. En partie seulement, puisqu'il comprenait la protection du consommateur aussi. Mais c'était quand même, en grande partie, une culture "répression des fraudes", qu'il me semblait souhaitable de conserver.
>
> **(H, chef serv., DGCCRF, commissaire).**
> **[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse]**

La culture institutionnelle des Fraudes est diluée dans le nouvel organigramme. La réduction de la problématique de la qualité au seul aspect de sécurité des consommateurs se donne à voir dans l'institution d'un service de la Régulation et de la sécurité, qui opère ce qu'un ancien directeur de la DGCCRF appelle une « *unification des questions de sécurité* »[186]. **Cette inflexion de la culture institutionnelle des Fraudes vers les pratiques de prise en charge de la sécurité, notamment sanitaire, des produits correspond aux catégories dominantes de la représentation journalistique de ces politiques publiques, où prime la sécurité sanitaire.** La place croissante qu'occupe la gestion des crises, par rapport aux activités de production de textes réglementaires[187], est sans doute symptomatique de la prise en compte croissante des attentes générées par les champs journalistique et politique, dans le cadre du jeu de la redevabilité, dans le fonctionnement de la DGCCRF.

La réforme de la direction générale de la Santé, qui intervient en juillet 2000[188], présente des propriétés très comparables. Elle est dirigée par le professeur Lucien Abenhaïm, nommé en août 1999, à la suite du professeur Joël Ménard (en poste depuis 1997). Le professeur Abenhaïm, épidémiologiste internationalement reconnu, grand spécialiste de la santé publique, est l'un des importateurs en France des techniques de gestion des risques développées au *Center for Disease Control* (États-Unis)[189]. Il arrive à la tête de la DGS au moment de la réforme de l'administration centrale du pôle Santé-solidarité du ministère de l'Emploi et de la Solidarité. Ici encore, **la référence à la « crise » de 1996, au cours de laquelle il avait été reproché à la DGS de n'avoir pas été assez présente dans la gestion de l'ESB, sert à légitimer l'entreprise réformatrice sur le mode de la lacune structurale.** Davantage qu'une « réponse » évidente aux « crises » de santé publique des années 1990, celles-ci fonctionnent comme une opportunité pour orienter l'organisation de la DGS vers une

---

[186] H, dir., DGCCRF, CC.

[187] Cette évolution du travail au sein de la DGCCRF est observée par un chef de bureau : « On fait toujours des textes, on définit toujours les fromages et le reste, et de temps en temps il faut bien revoir la réglementation, il faut bien fixer les usages pour la charcuterie et pour le reste. Mais on s'aperçoit quand même que *la gestion des crises est devenue quelque chose qui nous occupe tout autant que le reste*. » (H, chef bur., DGCCRF, dir. départ. CCRF)

[188] Décret et arrêté du 21 juillet 2000.

[189] Sur le développement dans le champ bureaucratique français de ces technologies de gestion des risques sanitaires, voir François Buton, « De l'expertise scientifique à l'intelligence épidémiologique : l'activité de veille sanitaire », *Genèses*, 2006, n° 65, p. 71-91.

spécialité médicale longtemps marginale en France : la santé publique[190], dont Lucien Abenhaïm est l'un des plus ardents promoteurs. L'enjeu proprement administratif de renversement d'un rapport de force au sein de la DGS apparaît bien dans la façon dont la réorganisation a été conduite par un groupe resserré de réformateurs. Selon un ancien chef de service :

> [La réforme de 2000] a été menée, un peu trop, par un tout petit nombre d'individus, et contrairement à celle de 92, moins avec les consultations de l'ensemble des gens dans les bureaux (…) Ça a essentiellement été le fait du directeur général et d'une ou deux personnes. Donc l'équipe de direction mais relativement restreinte.
>
> **(H, ss-dir., DGS, MISP)**

Cette stratégie de réforme, très centralisée, a consisté à asseoir le fonctionnement de la DGS sur les outils conceptuels et pratiques de la santé publique, dont le nouveau directeur est l'un des meilleurs spécialistes internationaux. La réorganisation institue une transformation des catégories d'intervention de la direction. Pour résumer, **on passe d'une organisation de gestion du système de santé à une organisation de gestion des risques sanitaires, c'est-à-dire d'une logique de moyens** – l'offre de soin gérée par les trois sous-directions Système de santé et qualité des soins, de la Pharmacie et des Professions de Santé **– à une logique de résultats, où l'épidémiologie tient un rôle important**. Au-delà d'une présentation quelque peu stratégique de la réforme comme réponse à une attente « médiatique »[191], elle semble bien un ajustement aux règles du jeu de la redevabilité dans la mesure où elle s'efforce de s'adapter aux « *contraintes [qui] sont liées aux conditions générales de travail dans les administrations centrales, notamment liées à la multiplication des situations d'urgence et une organisation verticale peu propice au traitement transversal des dossiers.* »[192] Cette mutation est bien décrite par un ancien directeur général ayant participé à la conception de cette réforme :

> La réorganisation de la DGS en 2000 s'est effectivement faite sur le fait que *devait être apparent dans la structure* de cette maison, le fait qu'à toute fin pratique, c'est la direction générale de la Santé publique. Ce serait

---

[190] Fondée sur l'objectivation statistique de l'état de santé d'une population (épidémiologie), la santé publique vise à détecter des risques collectifs et à intervenir sur les facteurs de risques en prenant en compte non seulement leurs aspects médicaux, mais aussi des paramètres sociaux et culturels (comportements à risques de certaines populations…) : les formes d'interventions ne sont donc pas seulement médicales (hospitalisation, vaccination…) mais aussi préventives (éducation à la santé…). Sur la santé publique, voir Gilles Brücker et Didier Fassin, *Santé publique*, Paris : Edition Marketing, 1989, 848 p.

[191] « Qu'il s'agisse de la sécurité sanitaire ou de l'organisation des systèmes de santé et de soins, d'importantes évolutions ont marqué le paysage sanitaire français au cours des dernières années. (…) L'émergence de nouveaux risques et les crises de sécurité sanitaire (sida, transfusions, hormone de croissance, amiante, encéphalopathie spongiforme bovine) ont suscité une grande attention des médias, ébranlant la confiance de la population. » Lucien Abenhaïm et *al.*, « Les missions de la direction générale de la santé (DGS) », *op. cit.*, p. 394

[192] *Ibid.*, p. 394

> plus clair de dire ça comme ça. Parce que, historiquement, elle était l'entrée des médecins dans le monde de l'administration ; il y a 50 ans quand elle a été créée, c'était quand même ça. Et [dans les années 1990], ce qu'il nous fallait c'était une administration d'État en charge des aspects populationnels de la santé. Et donc dans cette démarche proactive, d'identification des besoins et d'organisation des réponses. Et le nouvel organigramme, la nouvelle structure de la DGS a été pensée pour *rendre lisibles ces fonctions de santé publique* et effectivement participer d'un mouvement de préparation des esprits. Donc la 1ère sous-direction était clairement en charge de l'analyse des besoins de santé de la population, la 2ème de faire de la qualité du système de soin un problème de santé publique, la 3ème se disait "les médicaments sont évalués par l'AFSSAPS un par un, mais ça, ça ne fait pas une politique du médicament. Et ça, c'est une véritable politique publique qui relève des activités du ministère, etc." Donc oui, cette réforme préparait les esprits au fait qu'un jour on espérait bien pouvoir mettre en chantier l'organisation du champ de la santé publique. (…) La DGS était vraiment en crise de sens. Entre ses fonctions anciennes et ses fonctions nouvelles, les gens n'avaient pas une vision. *Il suffisait d'ailleurs de voir l'organigramme à l'époque. C'était juste incompréhensible, personne ne pouvait expliquer*. Vous étiez un chercheur, un *journaliste*, un *citoyen*, vous cherchiez à comprendre ce que fait la DGS, vous regardiez les intitulés des sous-directions, c'était opaque. On ne comprenait pas la logique de la boîte. Cette réforme là, *elle donne du sens, de la lisibilité*. Elle lui donne plus de cohérence interne.
>
> **(H, dir., DGS, cab. Santé, univ.).**
> **[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse]**

La « lisibilité » que permet cette réforme consiste à fonder davantage l'institutionnalisation de la division du travail bureaucratique sur les objectifs de celui-ci, c'est-à-dire en l'occurrence sur la problématique de la santé publique. Cette spécialité médicale, qui fonde ses décisions de politique publique sur une vision populationnelle de la santé[193], est appelée par toute la logique de la médiatisation des « crises » de santé publique des années 1990.

Même si elles procèdent de dynamiques propres, ces réformes organisationnelles ne peuvent être dissociées des sanctions extérieures, journalistiques notamment (dans le cadre de la configuration du jeu de la redevabilité). **Les cultures institutionnelles qu'elles cristallisent sous forme de catégories d'action publique instituées dans les structures organisationnelles reprennent en effet, de façon plus ou moins stratégique, les principes de la construction journalistique des principaux problèmes publics auxquels ces directions ont été confrontées.**

---

[193] Voir par exemple Patrick Peretti-Watel, « Du recours au paradigme épidémiologique pour l'étude des conduites à risque », *Revue Française de Sociologie*, 2004, vol. 45, n° 1, p. 103-132 et Didier Fassin, *Faire de la santé publique*, Rennes : Editions ENSP, 2005, 61 p.

D'une façon plus générale, les deux mouvements qui viennent d'être décrits (la systématisation des interventions hétéronomes des cabinets dans le fonctionnement des services et les formes pratiques et symboliques de la fluidification de transactions bureaucratiques, en relation directe avec le champ journalistique) sont, dans la pratique, souvent associés : même s'ils peuvent être logiquement distingués, ils surviennent en même temps et produisent des effets convergents (notamment des catégories hétéronomes). **Ces dynamiques complexes plaident pour ne pas réduire l'explication de l'emprise du journalisme sur les directions ministérielles à un mouvement unique et unilatéral du champ journalistique vers l'administration.** Au contraire, le concept de jeu de la redevabilité permet de penser les effets convergents de processus hétérogènes.

Ceux-ci se réalisent dans deux types de dispositifs, que l'on retrouve peu ou prou (par delà leur spécificité) dans les trois directions générales qui ont été confrontées principalement à la « vache folle » à la fin des années 1990 (DGS, DGCCRF, DGAL) : la gestion des situations d'urgence, et la programmation d'objectifs globaux.

§3. Le cas de la gestion de « crise »

La gestion de « crise » (ou gestion des « situations d'urgence ») est une pratique d'action publique[194] qui se développe dans les trois directions étudiées. L'expérience de l'ESB, c'est-à-dire l'expérience des contraintes et des sanctions que la gestion de l'épizootie a attirées sur les directions, a été une étape importante dans la mise en place et la légitimation de ces façons de faire[195]. Ces dispositifs ont d'abord été mis en place sur le mode de l'improvisation, notamment pendant la « crise » de 1996. Comme l'explique un ancien chef de bureau, ce processus d'institutionnalisation, fondé sur les « retours d'expérience », est assez empirique ; il s'agit de codifier les pratiques qui se sont inventées au cours des années précédentes :

> Tout ceci, c'est tout simplement le fruit de la gestion des crises précédentes. C'est-à-dire qu'à chaque fois, on voit par où ça pêche. Donc on essaie de faire des réunions de débriefing et de dire voilà : "on peut toujours critiquer ce qui a été fait par l'un ou par l'autre, mais est-ce que vous pouvez faire mieux ?" Alors il en a un qui vous dira : "oui" et l'autre qui dira : "non". Il n'empêche que quand même, on tient compte de tout cela. Donc il y a le fruit de l'expérience. S'il n'y avait pas eu

[194] On peut sans doute aussi la désigner comme un instrument de politique publique dans la mesure où elle est désormais assez nettement formalisée.

[195] Présentant le dispositif de gestion des situations d'urgence, le journal interne du ministère de la Santé peut ainsi préciser : « 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 DGS. » *Acteurs*, n° 23, janvier/février 1998, p. 10.

d'abord le sang contaminé, après la vache folle, après la dioxine, après toutes les mini-crises, je pense qu'on n'en serait pas là.
(H, chef bur., DGCCRF, dir. départ. CCRF)

Ces pratiques ont toutefois été assez vite institutionnalisées. Des procédures ont été codifiées. En particulier, un document qui décrit l'organisation de la coordination de la DGAL, de la DGCCRF et de la DGS dans les situations d'urgence a été signé par les trois directeurs généraux (Catherine Geslain-Lanéelle, Jérôme Gallot et Lucien Abenhaïm) en 2000, à la suite « *d'un travail conjoint des administrations directement en charge de la gestion de ces alertes et crises (ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie, ministère de l'Agriculture et de la pêche, ministère chargé de la Santé) et des représentants des fabricants de produits alimentaires et des distributeurs* »[196]. Des experts dispensent les « bonnes pratiques » en la matière[197]. Des bureaux *ad hoc* ont été institués dans les directions ministérielles (encadré 7.6.). **Cette forme d'organisation du travail bureaucratique, qui semble en partie héritée du modèle de la prise de décision en santé publique**[198], **repose sur une grande fluidité des transactions administratives**. Elle apparaît ainsi comme une manière de prise en compte des propriétés des situations de « crises », telles qu'elles sont perçues par les agents des directions ministérielles[199]. Pour étayer ce point, il faut, après une description des principales propriétés de ce mode de fonctionnement des directions ministérielles (A.), montrer en quoi il permet une prise en compte de certaines règles pratiques (B.) et symboliques (C.) du jeu de la redevabilité.

---

[196] Voir : « La gestion des alertes et des crises d'origine alimentaire », document de la DGCCRF, consulté sur : http://www.finances.gouv.fr/DGCCRF/04_dossiers/consommation/alimentaire/alertes/crises_alertes.htm?ru=05#evaluation (26/01/04).

[197] L'économiste Patrick Lagadec (directeur de recherche à l'école Polytechnique) est l'un de ses experts les plus influents en France. Il a par exemple été auditionné dans deux des cinq enquêtes parlementaires consacrées à l'ESB (celles de l'Assemblée nationale publiées en 1997 et en 2000). Parmi une abondante production, voir par exemple Patrick Lagadec, *Apprendre à gérer les crises – Société vulnérable, acteurs responsables*, Paris : Éditions de l'organisation, 1993, 120 p. ou Patrick Lagadec et al., *Traité des nouveaux risques*, Paris : Folio (Actuel), 2002, 620 p. (notamment p. 199-358).

[198] Lucien Abenhaïm, « La décision. L'exemple du risque technologique », *in* Gilles Brücker et Didier Fassin, *Santé publique*, *op. cit.*, p. 824-839.

[199] Dans le document interministériel signé en 2000 entre les trois directions, la « crise » est définie comme une « situation de risque (santé, sécurité ou économique) réel ou supposé qui peut créer une inquiétude collective ; cette situation est aggravée par un contexte sensible ; elle requiert un traitement en urgence. La dimension médiatique est l'une des composantes parfois essentielle d'une crise. » Outre la référence explicite à l'enjeu médiatique, la définition de la situation par des problèmes d'« inquiétude collective », de sensibilité du contexte (c'est-à-dire la forte attention d'un grand nombre d'acteurs) et de règle d'urgence semble très liée à l'expérience de la configuration du jeu de la redevabilité qui caractérise la prise en charge administrative de problèmes publics tels l'ESB. « La gestion des alertes et des crises d'origine alimentaire », document de la DGCCRF, consulté sur : http://www.finances.gouv.fr/DGCCRF/04_dossiers/consommation/alimentaire/alertes/crises_alertes.htm?ru=05#evaluation (26/01/04).

➢ **Encadré 7. 6. La création de bureaux de gestion des alertes**

L'une des principales objectivations institutionnelles de cette façon, relativement inédite, de travailler dans les directions ministérielles qu'est la gestion des situations d'urgence est donnée par la création de bureaux dédiés à cette fonction.

Le développement des pratiques de la gestion de crise au sein de la DGS avait commencé sous la direction de Jean-François Girard. Celui-ci avait conduit, en 1992, une importante réforme de la DGS, suite à la mise en cause de cette direction dans « l'affaire du sang contaminé ». Parmi les nouveautés introduites en 1992, la création d'un bureau « de l'Observation de la santé et de l'alerte » (au sein de la sous-direction de la Veille sanitaire). Avec la réforme de 2000, il devient le bureau « Alertes et problèmes émergents » (dans le service Prévention, programme de santé et gestion des risques).

À la DGCCRF, le bureau « Sécurité » (placé dans la sous-direction Protection du consommateur, dans le nouveau service de la Régulation et de la Sécurité) devient compétent pour la gestion des alertes : « *Pour accroître la réactivité et l'efficacité en cas de risque, potentiel ou avéré, la DGCCRF a renforcé son dispositif de gestion des alertes avec la création au sein d'un bureau unique, le bureau "Sécurité", d'une unité d'alerte, qui doit assurer les échanges dans le cadre de la gestion des alertes et participer à la définition des actions à mener pour écarter le risque.* »[200].

De même, à la DGAL, un bureau « de la Gestion des alertes sanitaires » (dans la sous-direction de l'Hygiène des aliments) est créé à la faveur de la réforme de 1999. En 2002, il deviendra 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 ».

A. Les principes cardinaux du dispositif de gestion de risque

Au-delà des formes spécifiques que l'on trouve dans chaque direction, ou selon les conjonctures[201], **les pratiques de gestion de crise se caractérisent par quelques principes structurants que l'on trouve autant dans les formes « improvisées » de l'année 1996, que dans celles, instituées, des dispositifs mis en place dans les mois qui ont suivi.** Pour dire vite, l'organisation du travail répond à la nécessité (perçue comme telle par les principaux concernés) de **produire rapidement des mesures destinées à enrayer un problème potentiellement grave** (« risque »), soit, dans l'idéal, pour en éviter la réalisation, soit pour

[200] *Rapport d'activité de la DGCCRF*, 2000 (pas de pagination).

[201] L'ajustement des formes d'organisation de ce dispositif apparaît dans la comparaison que fait cet ancien adjoint de la DGAL : « La vraie cellule de crise, c'est plutôt celle qu'on a mise en place pour la fièvre aphteuse. Parce que là, on a eu un épisode intense, aigu, qui a duré peu de temps (quatre ou cinq semaines) mais pendant lequel il y avait le feu, là. Il fallait réagir très vite et très fort pour éteindre ; c'était vraiment une opération de type sécurité civile. Alors que l'ESB, c'était plutôt une manière de s'organiser un peu efficacement pour gérer un truc nouveau et compliqué et potentiellement dangereux. Donc vous voyez, pour la notion de cellule de crise, c'est plutôt la fièvre aphteuse qui pourrait être citée. » (H, adj. dir., DGAL, AC)

en limiter ses conséquences. Il s'agit à la fois de contenir la dimension objective de la « crise » (*i.e.* ses conséquences matérielles), mais aussi sa dimension subjective, c'est-à-dire les diverses formes de « *paniques* »[202] qui peuvent en découler, et, à leur tour, générer de nouveaux problèmes – dont le moindre, pour les « gestionnaires », n'est pas leur délégitimation. Pour ce faire, la gestion des « crises » consiste à articuler un travail de surveillance, destiné à détecter le plus en amont possible les situations « à risque », et un travail de fabrication de décision (neutraliser les facteurs de risque et restaurer la confiance). Elle s'organise ainsi selon le schème idéaltypique suivant :

Alerte
Constitution du problème selon les catégories du système de veille
Évaluation des risques
↓
Gestion de crise
Production des mesures
Communication
↓
Sortie de crise

En pratique, **la gestion des situations d'urgence repose sur des formes d'organisation du travail et des modalités de transaction entre agents administratifs assez nettement exorbitantes par rapport au fonctionnement routinier des directions ministérielles**.

Un premier ensemble de pratiques porte sur la veille des situations à risque et l'éventuelle émission d'une alerte, qui pourra déclencher la gestion de « crise » à proprement parler. Cet ancien chef du bureau de la DGCCRF explique bien les enjeux pratiques de ce travail de veille :

> *Première chose, on fait un constat*. On a une information qui nous arrive. Alors aujourd'hui on a mis au point un réseau d'alerte européen qui nous donne des informations. Mais les informations peuvent venir par d'autres voies, (…) Ce sont des informations qui nous viennent généralement par l'INVS. Mais pas toujours. (…) Donc quand une information nous arrive aujourd'hui, ça peut venir de n'importe où : ça peut venir de l'étranger, ça peut venir de France, on est bien obligé de réagir. Alors qu'est-ce qu'on fait ? D'abord on se dit : "qui est compétent pour régler cette affaire ?" Première chose. Déjà au niveau de la maison on va voir si c'est nous. Quel bureau va être compétent pour en traiter. Et on va voir avec les autres ministères. Est-ce que c'est plutôt l'Agriculture qui traite cette affaire, ou est-ce que c'est nous ? Ou est-ce que c'est le ministère de la Santé ? En général le ministère de la Santé a plutôt tendance à accompagner, parce que s'il y a des informations sur les malades, ça nous vient par le biais des canaux de la santé, c'est-à-dire par

[202] Stanley Cohen, Folk Devils and Moral Panics. The Creation of the Mods and the Rockers, Oxford : Blackwell, 1972, 224 p.

> l'INVS. Mais c'est quand même nous qui allons gérer s'il y a une denrée alimentaire qui est à l'origine de la maladie. Ensuite on fait une ligne de partage entre l'Agriculture et nous. On va discuter et on va dire : "très bien, c'est vous qui traitez parce que c'est une fabrication à la ferme".
>
> **(H, chef bur., DGCCRF, dir. départ. CCRF).**
> **[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse]**

Le premier temps de la gestion de « crise » porte donc sur la réception, voire la caractérisation, de l'alerte. Dans ces formes les plus instituées, celle-ci est produite par des systèmes d'information *ad hoc*, comme les réseaux de surveillance épidémiologique (par exemple l'Institut de veille sanitaire)[203]. Mais, **face à des risques qui ne sont pas pris en charge par ces systèmes de veille, l'alerte peut prendre un tour moins formel** : mobilisations, médiatisation, etc.[204] Tout l'enjeu de ce travail consiste à ne pas passer à côté d'un risque émergent qui pourrait déboucher sur une « crise » grave : il faut donc porter une attention très soutenue au maximum de signes avant-coureurs. Le travail de veille débouche sur une analyse des risques, qui vise à mesurer la gravité (effective ou potentielle) de la situation et à identifier les facteurs de risques :

> C'est très bien de recevoir des informations via le réseau d'alerte. Mais *il faut qu'on puisse s'assurer que les informations sont bien traitées* (il faut une sorte d'assurance qualité). Il ne suffit pas qu'on reçoive 50 alertes tous les jours. Parce que c'est à peu près ça. Ça arrive tous les jours. Tout n'a pas à être traité ici, tout n'est pas d'égale importance. *Il y en a qui ne mérite rien du tout*. (…) Donc déjà quand une information arrive, il faut s'assurer qu'elle sera traitée. Alors on a une cellule ici qui va recevoir toutes les informations et qui nous les délivre. Après le problème est de savoir si on met quelqu'un dans cette cellule qui va s'assurer du suivi. Qui ne va pas suivre des affaires mais qui va s'assurer que des suites sont bien données. Donc on a prévu des fiches. Quand une affaire doit être traitée, il y a une fiche qui est préétablie. Et dedans, on dit quel bureau doit la traiter, etc. donc vous voyez…
>
> **(H, chef bur., DGCCRF, dir. départ. CCRF)**

Ces opérations sont à la base de la production des décisions. Elles permettent de transmettre l'alerte aux agents qui vont la « gérer ».

Le deuxième ensemble de pratiques caractéristiques de la gestion de crise participe de la production des décisions, sous contrainte d'urgence. Pour ce faire, un dispositif *ad hoc* est mis en place. En règle générale, une « cellule d'urgence » regroupe cinq à dix personnes spécialisées sur le problème traité (le plus souvent des membres ou chefs de bureau, parfois

---

[203] François Buton, « De l'expertise scientifique à l'intelligence épidémiologique », *op. cit.*, p. 71-91.

[204] Sur les difficultés pratiques (notamment organisationnelles) de mise en forme épidémiologique de la mortalité liée à la « canicule » de l'été 2003, et les retards qui en ont découlé pour l'alerte et la prise de décision, voir Lucien Abenhaïm, *Canicules*, *op. cit.*, 2003, p. 49-89, et Marc Milet, « Cadres de perception et luttes d'imputations dans la gestion de crise : l'exemple de "la canicule" d'août 2003 », *Revue française de science politique*, vol. 55 (4), 2005, p. 573-605.

des chargés de mission)[205], ainsi que les membres de l'équipe de direction (le directeur et/ou ses principaux adjoints), et les membres de la cellule de communication de la direction[206]. Elle fonctionne sous l'autorité d'un « pilote » choisi parmi les agents les plus généralistes occupant une position dominante dans le service, le directeur général ou un chef de service. Les opérations consistent d'abord à poursuivre l'évaluation de la situation et l'analyse des problèmes esquissée par le bureau de gestion des alertes. Ce travail est bien décrit par le chef de bureau de la DGCCRF :

> Et puis après, on commence. Alors là, on fait appel à quoi ? On va réfléchir, *on fait un état des lieux*. Et ensuite, on envisage : *que peut-on faire ?* Si demain on vous dit : "il y a un produit qui rend les enfants malades", il va falloir éliminer tous les produits qui ont rendu les enfants malades. On va essayer de trouver d'abord le lot concerné. (…) Bon alors, on a ces informations, on agit et on retire les lots consommés. Ça, c'est les premières mesures en règle générale. C'est toujours comme ça qu'on commence. Mais ce n'est pas suffisant car *il faut faire cesser la cause du mal*. Parce que si on n'a pas trouvé où elle se situait et pourquoi il y avait contamination, ça risque de se produire. (…) Donc *on va adapter notre comportement en fonction de la problématique*. Alors pour ce faire, maintenant, on va se réunir. On va mettre quelqu'un de l'Agriculture, quelqu'un de la Santé, quelques personnes des labos, quelqu'un d'ici, etc. Et puis on fait soit des conférences téléphoniques, on va faire une cellule qui va être chargée de gérer la crise…
>
> **(H, chef bur., DGCCRF, dir. départ. CCRF).**
> **[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse]**

Le travail de la cellule de « crise » est donc d'abord un travail d'expertise : il s'agit de découvrir les causes du problème, d'identifier les facteurs de risque. L'une des propriétés des problèmes pris en charge selon cette modalité de travail est leur part d'incertitude : par leur gravité ou leurs causes, ils échappent aux routines cognitives et donc aux solutions ordinaires. Pour faire face à cet enjeu, **la cellule de « crise » institue une « transversalité » qui consiste à associer des agents disposant de compétences techniques variées susceptibles de permettre la compréhension la plus large du phénomène.** En effet, dans la mesure où cette expertise est très directement tournée vers l'action – l'élaboration de mesures – elle doit affronter des problèmes d'ordre très divers : connaissances scientifiques

---

[205] Par exemple, à la DGAL, en 2000 : « la cellule ESB était composée de *techniciens*, des *vétérinaires*, *issus des différentes sous-directions* (Santé animale et Hygiène des aliments), c'est-à-dire à la fois *ceux qui connaissaient bien les maladies* et *ceux qui connaissaient bien le fonctionnement des abattoirs*, et puis quelques jeunes qui avaient été pris en renfort qui eux avaient une formation théorique mais qui ne connaissaient pas encore le fonctionnement de l'administration. » (H, adj. dir., DGAL, AC). Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse.

[206] C'est par exemple la composition de la cellule de « crise » mise en place dans la DGAL en 1996, telle que la décrit l'ancienne adjointe au directeur : « dans cette cellule de crise il y avait, outre évidemment le chef des services vétérinaires, les deux sous-directeurs, le chef du bureau de la santé des bovins parce qu'à l'époque on avait un bureau santé des bovins. Et puis on avait aussi bien sûr le chef de la brigade d'enquête. Et puis les gens de la cellule de communication étaient là, étaient en permanence associés. » (F, adj. dir., DGAL, AC).

(santé animale, épidémiologie), mais aussi connaissances techniques pour concevoir les mesures (connaissance des filières des pratiques professionnelles ; connaissance des pratiques vétérinaires…), et économiques, juridiques, etc. pour les mettre en forme. Le degré de complexité varie selon les problèmes pris en charge. La « vache folle » est restée dans les mémoires des agents pour l'étendue des problèmes qu'elle posait :

> La fièvre aphteuse, c'était d'abord une affaire de suivi de progression de l'épidémie, et puis de décision tactique de dire : "voilà on va abattre. On va détruire les cadavres avec de la chaux. Est-ce qu'il y a de la chaux ?" Bon. Et puis en plus, c'était localisé. Il n'y avait que quelques départements qui étaient dans le coup, donc il y avait des relations directes. Alors que *l'ESB, c'était quelque chose de beaucoup plus vaste qui interpellait toute la direction*. On voyait bien que chaque décision qui se prenait avait des *répercussions financières importantes*. On n'avait pas la ressource financière donc il fallait négocier. (…). À un moment donné, quand on a commencé à prendre la dimension du sujet en 2000 et que dans l'urgence il fallait mettre en place les tests, on a eu un problème humain. On n'arrivait pas à faire face. (…) L'ESB générait des besoins de financement par cercles concentriques beaucoup plus vastes, alors que la fièvre aphteuse, c'est resté une opération qu'on a géré en interne avec les moyens disponibles, les moyens habituels. (…) *Donc le fonctionnement de la cellule ESB, c'était vraiment des enjeux techniques*. Essayer de piloter la façon dont les tests étaient mis en place, les laboratoires, les remontées, comment tout ça se mettait en route. Essayer de gérer aussi les problèmes de… comment dire ? quand on libère les carcasses qui étaient sous embargo. Donc il y avait toutes les questions qu'il fallait mettre au point, les questions qui remontaient du terrain. *Cette cellule était là pour les prendre en charge et refaire aussitôt les instructions* qui étaient bien pour tout le monde. Donc elle a duré plusieurs mois. C'était plus une cellule de crise qui avait une vocation d'accompagnement du processus de traitement de l'ESB.
>
> **(H, adj. dir., DGAL, AC).**
> **[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse]**

Parmi cette diversité des enjeux et des opérations que prend en charge le dispositif d'urgence, **il faut insister sur l'importance qui est accordée à la communication**. Celle-ci déconcerte souvent les agents, notamment les plus spécialisés, tant son omniprésence (jusque dans la conception de la stratégie déployée pour gérer le problème) est éloignée de la pratique habituelle des directions administrative[207]. Elle est pourtant considérée comme un

[207] Le chargé de communication de la DGS décrit bien cette indifférence des agents à l'égard de la communication lors de la mise en place du plan de dépistage systématique : « moi, je suis arrivé en mai 2000 à la DGAL. Le programme a été lancé en juin. Donc formidable baptême de feu ! Ils avaient envoyé une équipe de la DGAL en Suisse – parce que la Suisse avait fait le même programme pilote, deux ans auparavant – pour voir comment ils s'étaient organisés en termes de communication. Grave erreur ! Qui ils ont envoyé en Suisse ? Ils ont envoyé de très bons vétérinaires, mais aucun spécialiste de la communication, qu'elle soit centrale ou… Personne. Même pas la fille qui était là avant moi. Donc ils sont allés là-bas. Alors les vétérinaires ont fait leur compte rendu : « voilà ce qu'on a vu. » Très bien. Mais 1) on n'en a pas tenu compte, et 2) les vétérinaires, une fois qu'ils ont été chefs

point de passage obligé de la gestion de « crise »[208]. D'abord (et officiellement) conçue comme un instrument de gestion de la crise, par exemple pour mettre en œuvre le rappel d'un produit dangereux en informant le grand public, ou, dans une logique déjà plus stratégique, en l'informant pour tenter d'enrayer un phénomène de panique qui pourrait susciter de nouveaux problèmes, elle est aussi – implicitement – un enjeu de légitimation pour la direction concernée. **En communicant sur le risque et les moyens que l'administration déploie pour le contenir, les agents de la direction se donnent *de facto* les moyens d'éviter les critiques sur leur mauvaise gestion**.

Contrairement aux problèmes routiniers, traités dans les circuits de décision et avec les instruments habituels de la direction, ceux pris en charge par les dispositifs de gestion de « crise » se caractérisent par une plus grande marge d'invention, voire d'improvisation[209]. La pluri-spécialité des participants est une condition permettant ce bricolage décisionnel. Elle permet d'éviter la lente circulation d'un projet de décision d'un bureau spécialisé à l'autre, par la voie hiérarchique. L'objectif d'une telle organisation est en effet bien d'accélérer la prise de décision, pour faire face à la fois au développement du problème dans ses propriétés spécifiques mais aussi aux attentes externes – notamment celles du jeu de la redevabilité – qui pèsent sur la direction ministérielle. Cette forme de division du travail très concentrée permet notamment de produire des mesures en contournant le formalisme des interactions bureaucratiques. Une ancienne adjointe de la DGAL parle, à propos de la cellule de « crise » mise en place en 1996, d'un « *fonctionnement presque collégial* »[210]. La description que la revue interne du ministère de la Santé fait du fonctionnement du dispositif de la DGS permet de se faire une idée de la distance avec la pratique administrative habituelle :

---

d'équipe, ou chef de crise de la cellule ESB (…), la communication était le dernier de leurs soucis. » (H, chargé com, DGAL, contract.).

[208] Par exemple, le document commun de la DGAL, de la DGCCRF et de la DGS fait de « la Communication vers le consommateur » l'une des deux principales opérations de la gestion de l'alerte (avec le choix des actions) : « l'un des éléments clefs de la gestion de la crise concerne la communication. Lorsqu'un rappel est décidé, dès qu'il y a un accord entre les administrations et le ou les professionnels concernés quant à la nature du risque, les produits concernés, etc., il est essentiel que les informations destinées au public soient diffusées le plus rapidement possible par les professionnels eux-mêmes, en coordination avec l'administration. Cette communication peut revêtir plusieurs aspects : elle peut en effet être réalisée sur le lieu de vente par affichage notamment ou par voie de presse locale, régionale ou nationale. (…) La première communication vers les médias est la plus importante car elle fixe le niveau d'alerte des consommateurs et, par conséquent, leur niveau de réaction. La force de la communication doit rester proportionnée au risque. »
« La gestion des alertes et des crises d'origine alimentaire », document de la DGCCRF, consulté sur : http://www.finances.gouv.fr/DGCCRF/04_dossiers/consommation/alimentaire/alertes/crises_alertes.htm?ru=05#evaluation (26/01/04)

[209] David Mendonça, Gary Webb et Carter Butts, « L'improvisation dans les interventions d'urgence : les relations entre cognition, comportement et interactions sociales », *Tracés. Revue de Sciences humaines*, n° 18, 2010, p. 69-86.

[210] F, adj. dir., DGAL, AC.

« Un chargé de dossier présente la situation aux participants qui élaborent un plan d'actions, après consultation des différents partenaires intéressés : agence du médicament, réseau national de santé publique, agence du sang, autres ministères, spécialistes étrangers… 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 vert, comme ce fut le cas pour la Clinique du sport. »

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

Les décisions sont produites par un petit nombre de personnes, au lieu d'être dispersées dans un processus plus ou moins institutionnalisé. Elles sont prises très rapidement, presque « en direct », sans être ralenties ni contrôlées ou vérifiées par l'intervention d'autres agents (responsables intermédiaires, spécialistes du dossier). **L'envers de cette caractéristique est l'absence d'une grande partie des opérations de censure qui assurent l'autonomie des décisions prises.** Cet état de fluidité des interactions laisse une grande marge de jeu à quelques mécanismes sociaux « invisibles ». Les dispositions généralistes (liées à leur relative distance aux propriétés spécifiques du problème) des plus hauts (et plus) responsables hiérarchiques, éventuellement instruits des conseils des spécialistes de la communication, s'expriment sans doute plus nettement que dans les cadres routiniers. Ces dispositions semblent d'autant plus déterminantes que la structure des interactions ne paraît pas favorable aux agents spécialisés : le rapport hiérarchique entre eux et l'équipe de direction se réalise hors de toute procédure, et souvent, ils n'ont même pas la ressource d'une gestion en continu du problème puisqu'ils peuvent être sollicités ponctuellement. Ces agents spécialisés – qui pourraient opposer des arguments techniques aux raisonnements plus politiques – disposent de moins de temps pour produire une expertise propre et se retrouvent moins protégés (par les procédures et l'encadrement intermédiaire) des demandes hétéronomes de ces agents généralistes. La souplesse de ce mode d'organisation du travail semble ainsi affaiblir ses contraintes autonomes.

B. *Une prise en compte des règles pratiques du champ journalistique : la « réactivité » et la redevabilité*

Ce type d'organisation du travail est *de facto* une prise en compte des règles pratiques que fait peser la forte médiatisation d'un problème public sur les directions qui le prennent en charge. Tout d'abord, la concentration de la gestion du problème dans un cadre *ad hoc* permet d'extraire celle-ci des structures routinières. Cela évite que leur fonctionnement pour toutes les autres questions habituelles que traite la direction ne soit entravé par ce problème à l'ampleur exceptionnelle. En d'autres termes, **les cellules de « crise » sont notamment**

faites pour éviter l'asphyxie d'une direction ministérielle que peut provoquer une très forte attention journalistique[211].

Il s'agit surtout de mettre en place une organisation du travail bureaucratique plus adaptée aux attentes générées par le fonctionnement du champ journalistique en matière d'action publique, notamment sa « réactivité » et sa « transparence ». Toute la logique des dispositifs de gestion de crise, du système de veille jusqu'aux procédures de décision, est faite pour renforcer la capacité des directions ministérielles à agir rapidement sur des problèmes qui émergent et risquent d'accéder à l'agenda journalistique. **Ces dispositifs servent ainsi à se prémunir contre la critique d'inaction.** Au-delà de la gestion opérationnelle des risques, le perfectionnement constant des systèmes de veille vise à ne plus se laisser déborder par une « crise » prise en charge trop tard. En d'autres termes, la veille est aussi un dispositif de vigilance face à l'émergence de problèmes potentiellement « médiatiques ». De même, le raccourcissement, voire le contournement de la ligne hiérarchique, est une façon de corriger la lenteur qui a été longtemps tenue pour l'une des principales causes de la mauvaise gestion des crises. Les mesures peuvent être conçues au cours des mêmes réunions que celles où sont constatés les problèmes auxquels elles doivent « répondre ». En d'autres termes, la gestion de « crise » est une forme d'organisation qui permet d'anticiper et de se prémunir contre la logique du procès qui structure les schèmes du journalisme d'investigation[212].

---

[211] Cet ancien adjoint de la DGAL explique ainsi comment une cellule de « crise » a été mise en place à l'automne 2000 pour préserver le fonctionnement normal de la direction, notamment le comité de direction qui aurait été, sans cela, accaparé par la seule question de l'ESB : « c'est sûr qu'au moment d'intensité, de crise, [la réunion de direction du lundi matin] fonctionnait de manière plus intense. Une partie du temps de travail dans la réunion était pris par le sujet du moment. Mais non, ça n'a pas changé grand-chose. (…) *Quand il y a eu des épisodes de crises aiguës, on a ajouté une cellule de crise*. Et après il a donc fallu articuler cellule de crise et comité de direction ; et le chef de la cellule de crise, quand il n'était pas membre du comité de direction, était participant du comité de direction pendant toute la période de crise. Et la première chose qu'il faisait le lundi quand on ouvrait le comité de direction, c'était de faire le point. Et, quand on a été engagés après de manière plus durable dans les crises, notamment dans le deuxième épisode ESB, il y a eu une réunion spécifique avant le comité de direction le lundi matin, qui était une réunion technique qui avait pour objet de faire le point régulièrement sur tous les aspects du dossier – y compris les aspects administratifs et financiers. Et donc *dans cette réunion on déblayait le terrain*. Et ceux qui participaient au comité de direction ramenaient l'essentiel de ce qu'il fallait savoir de ce qu'on venait de faire. Donc *ça n'a pas modifié le comité de direction, ça a ajouté des cellules de crise en cas de besoin* (…). Et puis ça a créé une réunion technique en amont du comité de direction. » (H, adj. dir., DGAL, AC). Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse.

[212] Cette anticipation des catégories journalistiques de perception et jugement de l'action publique légitime se loge dans les détails pratiques les plus anodins (en apparence), comme la mise en place d'un journal de bord dont le chef de bureau de la DGCCRF explique les enjeux : « on va établir des fiches de suivi de l'alerte, une espèce de journal de bord de ce qu'on va faire au jour le jour. Parce qu'à la fin, on ne se rappelle plus dans une affaire qui a duré trois mois, ce qu'on a dit à untel et untel. Et c'est comme ça que les problèmes naissent. Il faut être capable de dire exactement ce qu'on a fait. *Il peut y avoir des critiques : « vous avez réagi trop tard !* » Nous, on va dire : « mais c'est parce qu'on n'avait pas l'information. » Parce que nous en règle générale, on réagit en fonction de l'information dont on dispose. Donc il faut une réaction proportionnée du risque. Et pour faire cette gestion

Enfin, **ce type d'organisation permet de répondre, avec toute la célérité nécessaire, aux sollicitations journalistiques, et donc de réaliser la « transparence » attendue.** D'une part, la désignation d'un responsable (le « pilote » de la cellule de crise) permet de centraliser les sollicitations des journalistes, et d'incarner la gestion administrative (nécessairement collective) du problème public. Ce porte-parole, généralement le directeur de l'administration, mène les conférences de presse, répond aux interviews… et reçoit une partie des imputations de responsabilité de la gestion de « crise ». La dépêche reproduite ci-dessous fournit une bonne illustration de l'occupation de ce rôle par Lucien Abenhaïm :

> PARIS, 7 novembre (Reuters) - Le directeur général de la Santé a saisi l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (Afssa), face aux inquiétudes des consommateurs sur la viande de bœuf.
> Dans une interview au *Monde* daté du 8 novembre, Lucien Abenhaïm relativise l'inquiétude actuelle sur les risques alimentaires liés à la "vache folle" tout en prônant une action radicale pour éviter la diffusion de la maladie. (…)
> "Nous devons agir radicalement vis-à-vis du nouveau variant de la maladie de Creutzfeldt-Jakob, non pas que le risque encouru soit particulièrement grand mais parce que nous avons les moyens d'éviter la diffusion de cette maladie", explique-t-il.
> Lucien Abenhaïm estime que les pouvoirs publics ont les moyens de "s'approcher le plus possible" de l'éradication de la maladie en "agissant sur la source: les farines animales qui ont recyclé le prion pathologique".
> Il ajoute cependant vouloir "répondre aux inquiétudes actuelles" et permettre aux consommateurs d'adapter leur comportement en fonction "des données disponibles", d'où la saisie de l'Afssa.
> **« France/ESB-L'Afssa saisie par la direction générale de la Santé », *Reuters*, 7 novembre 2000 (13h13)**

Dans cette représentation journalistique de l'action publique administrative, co-produite par la communication de la direction, le directeur général de la Santé prend les décisions (saisine de l'AFSSA) et répond aux questions du *Monde* pour enrayer la peur collective qui se développe. Les dispositifs de gestion de crise facilitent ainsi les stratégies d'accès aux médias des directions en mettant le travail des administrations en forme de telle façon qu'il corresponde mieux aux catégories journalistiques de perception de l'action publique. D'autre part, l'expertise et la délibération collective produites dans ces dispositifs permettent, parallèlement à l'élaboration des mesures, la production des éléments de langage requis pour intervenir dans le jeu de la redevabilité. Les cellules de « crises » sont alors une condition de l'efficacité des stratégies de communication : en fondant autant que faire se peut les prises des positions sur les savoirs dont disposent les directions et en unifiant le discours proposé aux journalistes, elles limitent le risque que ces interventions soient prises en défaut (les contradictions entre deux sources d'information – surtout si elles sont toutes deux

---

proportionnée, on est obligé d'agir en fonction des éléments qui nous remontent, c'est-à-dire les éléments qui nous viennent de la part de nos différents services. » (H, chef bur., DGCCRF, dir. départ. CCRF). Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse.

« officielles » – étant l'un des principaux points d'appui de la critique journalistique de l'action publique).

C. *Une prise en compte des règles symboliques du champ journalistique : la gestion stratégique de « l'image » de la direction ministérielle*

La gestion de crise, comme pratique d'action publique, se fonde aussi sur une prise en compte des règles symboliques du jeu de la redevabilité dans la mesure où **la gestion stratégique de la représentation médiatique de l'action des administrations en est un enjeu important**.

On l'a vu, l'un des plus constants objectifs de la gestion de crise – parallèlement à la maîtrise du risque lui-même – est d'**éviter le développement de peurs collectives ou de paniques qui peuvent elles-mêmes susciter de nouveaux problèmes à prendre en charge**. Lors des deux « crises » de l'ESB, les pouvoirs publics ont ainsi déployé beaucoup d'efforts pour rassurer « les consommateurs » : l'objectif était d'enrayer la chute de la consommation de viande bovine (avec ce qu'elle suppose de problèmes économiques pour cette filière) ou, en 2000, de faire cesser le bannissement de cette viande dans de nombreuses cantines scolaires. La gestion de « crise » accorde ainsi une grande place à un travail proprement symbolique selon lequel les stratégies de communication – et notamment les stratégies d'accès aux médias généralistes – par les pouvoirs publics visent, par un effet persuasif, à agir sur les représentations d'un public et donc sur ses comportements. Par exemple, l'annonce au moyen d'une interview dans *Le Monde* d'une mesure relativement technique ne peut s'expliquer sans rapporter cette stratégie du directeur général de la Santé à la conjoncture sociale (et sa représentation journalistique) faite de manifestations de l'inquiétude sur la qualité sanitaire de la viande bovine (multiplication des retraits de la viande dans les cantines, sondages objectivant cette inquiétude, fléchissement de la consommation de viande, etc.) :

> Dans un entretien au *Monde*, Lucien Abenhaïm, directeur général de la santé, annonce qu'il saisit l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments sur la question des cantines scolaires et des aliments bovins que les Français peuvent consommer.
>
> **Paul Benkimoun, Jean-Yves Nau, « Les pouvoirs publics face à la montée des peurs sur la "vache folle"», *Le Monde*, 8 novembre 2000, p. 10**

La mesure (la saisine de l'AFSSA) et la communication qui l'entoure sont faites pour montrer que l'administration se donne les moyens de bientôt maîtriser le problème de la dangerosité éventuelle de ces viandes. En d'autres termes, il s'agit de gérer « l'image » médiatique d'un produit, d'une filière ou d'un risque. Cela apparaît bien, par exemple, dans le second point de la définition de la « sortie de crise » telle qu'elle est formulée dans le document commun de la DGS, de la DGCCRF et de la DGAL sur la gestion des crises :

La fin d'alerte ou la sortie de crise
Le principe à retenir ici est que l'information diffusée à cette occasion doit toucher tous les partenaires concernés par l'alerte ou la crise et qui ont reçu une information liée à la gestion de l'alerte ou de la crise.
Il y a deux aspects dans la fin d'alerte ou la sortie de crise,
1. la fin d'alerte ou la sortie de crise pour l'entreprise elle-même ou une filière lorsque c'est le cas,
2. la restauration de l'image d'un ensemble d'entreprises ou d'une filière qui, bien que non concernées directement, ont pu être gravement affectées en raison d'assimilations abusives.
« La gestion des alertes et des crises d'origine alimentaire », document de la DGCCRF, consulté sur http://www.finances.gouv.fr/DGCCRF/04_dossiers/consommation/alimentaire/alertes/crises_alertes.htm?ru=05#evaluation (26/01/04)

Cet usage stratégique et persuasif de l'accès aux médias participe d'autant plus d'une intervention dans le jeu de la redevabilité, en vertu de ses règles et enjeux spécifiques, que cette problématique de « la confiance » des consommateurs est, dans la pratique, souvent entendue de façon extensive. **L'attention portée aux représentations journalistiques tend en effet à déborder le cadre d'une communication instrumentale pour se rapprocher de la fonction de gestion de « l'opinion publique » qui caractérise la communication politique.** Cet usage stratégique des médias apparaît bien dans la description qu'en fait l'adjointe au DGAL lors de la « crise » de 1996 :

> Tous les matins, on commençait par une réunion sur la presse du matin et l'agenda de la journée. Et les contacts…
> **On voit ce que dit la presse, ce qu'il faut corriger ou pas…**
> Oui. Et en fonction de l'actualité, [il fallait] préparer à la fois la communication, les actions à entreprendre, la communication sur ces actions, etc.
> **(F, adj. dir., DGAL, AC)**

Cet intérêt pour la réception journalistique des décisions (constatée et anticipée) laisse entrevoir que l'usage de l'accès aux médias ne se réduit pas au seul travail symbolique de persuasion destiné à répondre à cet aspect des problèmes publics que sont les comportements collectifs qu'ils peuvent entraîner. Il s'agit aussi de voir dans la revue de presse une forme de jugement (ou de sanction, positive ou négative) sur l'action publique. Les enjeux soulevés quotidiennement par les logiques du champ journalistique sont ainsi de fait plus ou moins considérés par les membres de la cellule de « crise » comme l'un des critères à prendre en compte, non seulement pour l'établissement de la stratégie de communication, mais aussi pour la fabrique des mesures de gestion du risque lui-même. La double vérité de ces mesures apparaît vraiment : à la fois instruments de politique publique et ressort de sa légitimation. **Un tel dispositif tend ainsi à favoriser la production de décisions publiques selon un double usage instrumental (autonome) et légitimateur (dans la configuration du jeu de la redevabilité).** Par la prise de décisions, la direction ministérielle agit, et montre qu'elle agit, se prémunissant contre toutes les formes de critiques

stigmatisant une action insuffisante (manque de réactivité, de conscience de la gravité du risque, collusion avec des intérêts économiques, etc.).

Au total, ce dispositif de gestion des situations d'urgence crée les conditions d'une production plus hétéronome des politiques publiques (sans que cela ne soit pour autant automatique). En raison de son organisation, en partie faite pour prendre en compte les règles pratiques et symboliques du jeu de la redevabilité, des considérations plus proches des logiques de la communication médiatique (effet d'affichage, urgence, etc.) que de la gestion technicienne du problème peuvent survenir dans la gestion de crise. **Cette déspécialisation relative du processus de décision fait que le maximalisme de certaines mesures est moins improbable.**

Ce mode de fonctionnement des directions générales, initialement déployé dans des circonstances exceptionnelles, tend à se banaliser. L'institutionnalisation de dispositifs de gestion des situations d'urgence (et notamment le développement des systèmes de veille), loin d'être une simple conséquence (ou une « réponse ») aux « crises », tend à être aussi une cause de leur occurrence. Cet ancien chef de bureau de la DGCCRF décrit ainsi la place qu'occupent désormais ces pratiques dans ses activités quotidiennes :

> "Vous ne pouvez pas savoir ce que c'est ce foutu réseau d'alerte [européen], les difficultés qu'on a pour gérer tout ça. Parce que, *maintenant, les alertes, on en reçoit en permanence* : chlorophynicol dans je ne sais quoi, après c'est autre chose. Tous les jours, vous recevez un truc et il faut savoir qui va en traiter : est-ce que c'est nous ? est-ce que c'est l'Agriculture ou la Santé ? Mais, il faut être sûr qu'on ait fait quelque chose. Donc ça, ça a été une chose importante, la création d'un réseau d'alerte européen – ça je pense que c'est une conséquence de toutes ces crises.
>
> **(H, chef bur., DGCCRF, dir. départ. CCRF)**

La grande attention qui est désormais portée au travail de veille, liée à la hantise du développement de « crises » – c'est-à-dire, très largement, de mises en cause du travail des directions générales selon des catégories de jugement largement consacrées par le champ journalistique, ainsi que la perturbation des transactions administratives routinières par les multiples sollicitations liées au jeu de la redevabilité –, tend *de facto* à reproduire une partie des difficultés qu'il s'agissait d'éviter. **Tout se passe comme si, selon la logique de la prophétie autoréalisatrice, les directions générales se placent en position de ressentir avec plus d'acuité les « contraintes » de la médiatisation, au détriment d'un fonctionnement plus routinier des directions et des mesures plus structurelles qu'il permet de produire**[213].

[213] C'est, par exemple, le bilan que dresse Didier Tabuteau à propos de la DGS : « La multiplication des crises sanitaires a incontestablement conduit depuis vingt ans à donner aux préoccupations de santé publique une place

§4. Le cas de la conduite des programmes d'action publique

La prise en compte des règles du jeu de la redevabilité dans l'organisation du travail bureaucratique ne s'arrête pas aux formes spectaculaires de la gestion des situations d'urgence. On peut aussi en observer quelques manifestations dans **un autre dispositif d'action publique, de plus en plus fréquemment utilisé, qui articule une mise en forme des politiques publiques – les « plans » ou « programmes » – à une réorganisation de l'action publique selon la logique du projet**[214]. Ces dispositifs sont plus ou moins formalisés. Mais, au-delà de leur degré de formalisation – qui peut aller d'une simple série de mesures, présentées lors d'une conférence de presse comme un « plan » destiné à résoudre un problème public, à l'architecture totalisante de la LOLF[215] –, ils se fondent sur quelques propriétés structurantes communes : la construction conceptuelle, institutionnelle et organisationnelle de l'action publique selon de grands objectifs thématiques (ce qui permet d'en évaluer l'efficacité, en rapportant les résultats obtenus aux moyens engagés), et un mode de structuration des transactions administratives par réseau autour du projet que constitue chaque programme (cette « transversalité » étant supposée plus efficace que les

---

qu'elles n'avaient peut-être jamais eue. Paradoxalement, cette évolution constitue un handicap pour le développement de certaines politiques sanitaires. Le sentiment de quasi-crise permanente peut reléguer au second plan des problématiques majeures pour la santé publique ou l'évolution du système de santé. Quelques exemples peuvent en être donnés. La part prise par la gestion de l'urgence dans l'activité de la direction générale de la santé peut être préjudiciable à l'élaboration, au développement de politiques de long terme, par exemple en faveur de la réduction des inégalités sociales et territoriales. La difficulté à imposer des programmes d'ampleur en matière de maladies chroniques, à commencer par l'obésité, en témoigne aussi. Un ancien directeur général de la santé s'était d'ailleurs interrogé sur la nécessité de dissocier les fonctions de directeur de la sécurité sanitaire et de directeur des politiques de santé publique.

L'omniprésence de la crise conduirait également à négliger les "drames sans crise". Les réticences et les oppositions rencontrées par les politiques de lutte contre l'alcoolisme, le tabagisme ou l'insécurité routière montrent que de véritables catastrophes collectives peuvent être tolérées et ne pas se muer en crises. La tragique histoire de l'utilisation de l'amiante le rappelle également. Pendant longtemps, la gestion de ce risque majeur de santé publique est restée confinée dans le dispositif de prise en charge des maladies professionnelles. Elle n'a véritablement été prise en compte par les politiques de santé que lorsque le scandale de l'"air contaminé" a été dénoncé. » Didier Tabuteau, « Crises et réformes », *Sève. Les tribunes de la santé*, 2009 (1), n° 22, 2009, p. 35-36.

[214] Sur cette « organisation du travail en équipe, ou *par projets*, orientée vers la satisfaction du client, et une mobilisation générale des travailleurs grâce aux visions de leurs leaders », voir Luc Boltanski et Ève Chiapello, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris : Gallimard (NRF Essais), 1999, 843 p. (notamment p. 111-134 ; citation p. 116).

[215] Selon ce mode d'organisation du budget de l'État, l'action publique est construite comme la poursuite de quelques dizaines de missions. « Chacune de ces missions regroupe trois à cinq "programmes" (qui sont des politiques publiques concernant un ou plusieurs ministères) eux-mêmes divisés en "actions" pour lesquelles des objectifs quantifiés sont fixés, dont le degré de réalisation est mesuré par des indicateurs de performance. Cette décomposition intégrale de l'action publique dans le détail de sa chaîne de production et la mise en chiffre de chacun de ses éléments constitutifs s'accompagnent d'une modification de la hiérarchie de pouvoir : la Lolf instaure la fonction de "responsable de programme", qui doit proposer au Parlement un "projet annuel de performance" (PAP) dont la bonne exécution est validée après l'examen du "rapport annuel de performance" (RAP) qu'il lui remet en fin d'exercice. » Albert Ogien, « La valeur sociale du chiffre. La quantification de l'action publique entre performance et démocratie », *Revue française de sociologie économique*, 2010, 5 (19), p. 26.

hiérarchies verticales et la division fonctionnelle du travail qui prévaut dans le modèle wébérien). Ajustée de fait aux règles symboliques du jeu de la redevabilité, cette modalité d'organisation du travail bureaucratique crée des conditions de possibilité pour une relative hétéronomie de l'action publique. Pour établir cet argument, il est nécessaire, après avoir décrit les propriétés fondamentales de ce mode de fonctionnement des directions ministérielles (A.), de montrer en quoi sa mise en forme favorise l'investissement des directions ministérielles dans le jeu de la redevabilité (B.), puis comment l'organisation du travail fluidifiée qui en découle offre une plus grande prise aux considérations hétéronomes que les transactions administratives routinières (C.).

A. Les principes fondamentaux de l'action publique par projet

L'action publique par projet se caractérise par **l'articulation d'une modalité de catégorisation de l'action publique et d'une structuration des interactions administratives**. En effet, de la mise en forme par programmes découle une organisation du travail où la transversalité supplante les principes de la hiérarchie bureaucratique.

La mise en programmes de l'action publique est d'abord une façon de présenter les politiques publiques par leurs finalités (plutôt que par leurs moyens) : un programme se donne à voir en ce qu'il prend en charge un problème particulier. L'histoire des « crises » de la « vache folle » est ainsi parsemée de ces « plans » conçus pour apporter une réponse à tel ou tel problème lié à l'épizootie. Un exemple, parmi de nombreux autres, de ces plans de gestion de l'ESB est donné dans cette dépêche :

> VACHE FOLLE-LA FRANCE PRÉSENTE SON PLAN D'URGENCE.
> PARIS, 19 juin, Reuter - La France demandera au prochain conseil des ministres de l'Agriculture des Quinze, les 24 et 25 juin à Luxembourg, le relèvement "substantiel" de 650 à 800 millions d'écus des crédits communautaires destinés à venir en aide aux producteurs touchés par la crise de la vache folle.
> Cette démarche s'inscrit dans une série de mesures "conjoncturelles" et "structurelles" présentées mercredi en conseil des ministres par le ministre de l'Agriculture, Philippe Vasseur, pour juguler les effets de la crise déclenchée par l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB).
> Pour Jacques Chirac, "la priorité est évidemment à la santé publique", a rapporté le porte-parole du gouvernement, Alain Lamassoure. Le chef de l'État a appelé le gouvernement à agir en ce sens mais a aussi évoqué le sort des éleveurs français.
> "Il faut que nos producteurs, durement pénalisés par cette crise, puissent bénéficier de la solidarité", a déclaré Jacques Chirac, cité par Alain Lamassoure. Le chef de l'État a parlé de "solidarité européenne, nationale et professionnelle".
> C'est au nom de cette "solidarité européenne" que la France réclamera une augmentation de l'enveloppe initialement prévue par Bruxelles.
> "Nous demanderons que l'enveloppe soit portée à un minimum de 800 millions d'écus pour faire jouer pleinement la solidarité européenne", a déclaré Alain Lamassoure. "Les crédits sont disponibles dans le budget européen", a-t-il ajouté.
> Le ministère de l'Agriculture a précisé dans un communiqué que "le principe de base (était) d'une part, de soutenir les éleveurs en complétant d'une manière harmonisée les aides existantes" et d'autre part "d'octroyer à chaque État membre (de l'Union) une enveloppe particulière lui

permettant de verser à son initiative des compléments d'aides ciblés pour les éleveurs les plus touchés". (…)

Les autres mesures prévoient notamment des "aides complémentaires sur crédits nationaux" qui n'ont pas été chiffrées et la reconduction des allégements de charges mises en place en avril. Philippe Vasseur envisage également de procéder "à un report exceptionnel des annuités d'emprunts dues par les producteurs spécialisés viande bovine pour la période du 1er juillet 1996 au 30 juin 1997".

Sur le plan structurel la France proposera à ses partenaires une "réforme de l'organisation commune de marché", et incitera les producteurs à des "modes d'élevage plus extensifs" sur herbage.
Elle demandera aussi "l'adoption d'un plan social pour les éleveurs les plus âgés" permettant aux producteurs de plus de 55 ans de cesser leur activité. Enfin, le ministère de l'Agriculture proposera des mesures en faveur de la relance de la consommation et demandera que les conditions d'un étiquetage des viandes soient définies au plan communautaire.

***Reuters*, 19 juin 1996, 14h21**

Pour faire face à la « priorité » que constitue l'aide aux éleveurs dont les revenus s'effondrent avec la « crise » de l'ESB, le gouvernement met en place une série de mesures : aides financières prélevées dans divers budgets (européens, nationaux), mesures sociales (baisse des cotisations, retraite anticipée), économiques (report des emprunts), commerciales (étiquetage des produits mis sur le marché) et même l'initiative de réformes plus globales (organisation du marché commun, des modalités d'élevage). Cette décision ministérielle est exemplaire de la mise en programme de l'action publique : une série d'opérations hétérogènes est regroupée autour d'un même objectif.

Ces principes de mise en forme de l'action publique, actualisés ici dans le cadre d'une annonce ponctuelle, organisent parfois plus structurellement l'action publique. Ainsi, **les directions ministérielles tendent progressivement à agencer leurs activités selon des catégories d'action publique fondée sur leurs résultats plutôt que sur leurs moyens d'action.** Cette démarche, systématisée à la faveur de la LOLF, se retrouve dans plusieurs entreprises réformatrices qui ont fonctionné comme des prémisses à la réforme budgétaire. Par exemple, à la fin des années 1990, après que son action a été vivement critiquée et après avoir connu un changement de son périmètre et de ses missions, la DGAL se saisit d'un cadre administratif (les « directives nationales d'orientation ») pour catégoriser ses politiques publiques sous une série d'objectifs[216]. Cette démarche se fond dans celle de la LOLF initiée quelques mois plus tard[217]. Il n'est pas impossible de voir aussi une parenté entre cette forme

[216] « On a éprouvé le besoin d'avoir une *réflexion sur les finalités de notre administration, sur les objectifs qu'elle devait se fixer*, sur les méthodes de travail qu'elle devait adopter. Et donc on a mené cette réflexion en interne, avec l'état-major de la DGAL. Et ça a abouti à un document d'orientation, auquel on a donné le nom de *directive nationale d'orientation*, parce que les DNO c'était à l'époque un type de document préconisé par le Premier ministre. Mais nous *on ne l'a pas fait par application d'une instruction du Premier ministre*. La preuve c'est qu'on l'a fait plusieurs années après, donc on était quand même très en retard (mais personne ne l'avait fait, par ailleurs, ou pratiquement pas). » (H, adj. dir., DGAL, AC). Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse.

[217] Le rapport d'activité ministériel 2002 du ministère de l'Agriculture précise ainsi (p. 54) : « Un ensemble de directives nationales d'orientation (DNO), dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), faciliteront le pilotage au niveau central par un affichage d'objectifs assortis de la

d'organisation de l'action publique et la mise en programmes de certaines politiques de santé à la DGS[218] suite à l'arrivée de Lucien Abenhaïm. Cette entreprise procède d'une logique propre, irréductible à la rationalisation financière de la LOLF : elle met en place un instrument développé par les spécialistes de santé publique, discipline que promeut le nouveau directeur général dans son administration[219]. Une vaste littérature scientifique a progressivement théorisé cette modalité d'intervention sanitaire. L'extrait ci-dessous en résume les principes fondamentaux :

> La planification est donc un *processus d'aide à la décision* qui vise, par concertation des acteurs concernés, à prévoir des ressources et des services requis pour atteindre des objectifs déterminés, selon un ordre de priorité établi, permettant ainsi le choix d'une solution préférable parmi plusieurs alternatives.
> Ce choix prend en considération le contexte et les contraintes internes et externes connues actuellement ou prévisibles dans le futur.
> À travers cette définition, le processus lui-même peut être découpé en trois étapes :
> • la première est la recherche d'un consensus sur les buts ou finalités (par exemple diminuer la mortalité évitable, améliorer la qualité de vie des personnes handicapées, réduire les inégalités en matière de mortalité et de handicap) ce qui sous-tend un accord sur des valeurs (équité, autonomie par exemple) (…). Compte tenu de l'ampleur des changements escomptés, cette étape se place généralement sur une durée de cinq à dix ans ;
> • la seconde est la définition d'objectifs spécifiques prioritaires. Cette étape implique l'identification des problèmes de santé et de leurs déterminants, les personnes concernées (populations cibles), la localisation géographique (nationale, régionale, communale, etc.) puis la hiérarchisation des problèmes. À ce stade, on tient compte de l'évolution possible de ces différents facteurs (caractère prospectif). Les objectifs de réduction du problème de santé (ou d'amélioration d'un déterminant) sont quantifiés et rapportés à une période de cinq ans en général. Le choix des solutions doit s'appuyer sur des scénarios alternatifs en matière d'efficacité et de coût, mais aussi prendre en compte les situations socio-politiques nationales et locales : contraintes internes liées par exemple à une multiplicité d'acteurs aux intérêts contradictoires ;
> • la troisième étape est la programmation des moyens et des activités nécessaires à la réalisation des objectifs. Elle doit définir le calendrier et les conditions permettant la mise en œuvre des actions

---

hiérarchisation de priorités pluriannuelles et d'une batterie d'indicateurs. Elles constitueront un cadre pour l'élaboration des projets d'orientations stratégiques des services déconcentrés et pour la définition des outils d'évaluation qu'impose la mise en œuvre de la modernisation financière de l'État.
La panoplie des DNO correspondra à la structuration du budget en programmes tels que le prévoit la LOLF. Elles fixeront les orientations dont découlent les objectifs que les projets annuels de performance visent à atteindre et dont les rapports annuels de performance rendent compte au moyen d'indicateurs appropriés.
Une première DNO relative au programme sur la sécurité et la qualité sanitaire de l'alimentation, est déjà parue en octobre 2002. D'autres DNO couvrant le champ des politiques publiques viendront compéter cette première DNO, d'ici fin 2004. »

[218] Le conseiller scientifique de Lucien Abenhaïm définit un programme de santé comme un ensemble de moyens accolés à un objectif de santé publique : « J'entends par programme, le fait que, sur un problème donné (par exemple l'alcool et ses implications de santé publique), on ait une analyse de situation, un diagnostic de la situation française, de ses forces et de ses faiblesses, des objectifs qu'on pourrait se fixer et une mobilisation de moyens et d'acteurs pour atteindre ces objectifs avec des indicateurs de suivi et d'évaluation. Un programme c'est tout ça. » (H, dir., DGS, cab. Santé, univ.).

[219] Parmi ses travaux sur cette question, on pourra lire la présentation synthétique : Lucien Abenhaïm, « La décision. L'exemple du risque technologique », *op. cit.*, p. 824-839.

décidées (s'attaquer notamment aux obstacles) et évaluer les actions en termes de procédures et de résultats.

« Plans et planification. Définition et histoire », *Actualité et dossier en santé publique*, n° 11, juin 1995, p. II-III

La planification de la santé publique consiste ainsi à identifier, par l'épidémiologie et la concertation avec les groupes intéressés, les besoins de santé prioritaires de la population et, pour chacun des objectifs ainsi définis, à mettre en place les actions sanitaires adéquates.

À cette mise en forme de l'action publique, qui associe, dans une même catégorie d'action publique définie par un objectif substantiel, des moyens d'actions divers, correspond une organisation du travail administratif spécifique, assez éloignée des structures routinières des interactions administratives. **À l'opposé des processus décisionnels suivant des hiérarchies verticales fondées sur une spécialisation fonctionnelle, la fabrique des programmes repose sur la transversalité.** Des spécialistes de divers instruments ou fonctions bureaucratiques, appartenant le plus souvent à des services distincts, sont associés dans le cadre (ponctuel) d'un même projet. Ce phénomène tend à s'institutionnaliser. Des structures sont ainsi mises en place pour organiser le travail de définition de ces objectifs et surtout superviser la mise en œuvre des priorités ainsi construites. À la DGS, le travail transversal de préparation des 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. À la DGAL, la coordination en revient à un bureau « des Emplois, de l'animation et de l'orientation », créé en 2002[220].

B. *Une prise en compte des règles médiatiques symboliques du champ journalistique : rendre les politiques publiques « lisibles »*

Si cette mise en programmes de l'action publique participe de la dynamique des réformes de l'État selon les principes du *New public management*[221], elle peut aussi se lire comme **une forme de prise en compte de l'économie symbolique du jeu de la redevabilité. La mise en forme de l'action publique qu'elle institue contribue en effet fortement à**

[220] Ce bureau a notamment en charge « la mise au point, avec l'appui des sous-directions techniques, des directives nationales d'orientation et des "programmes d'action" tels que prévus par la loi organique du 1er août 2001 ; le suivi des plans d'orientation stratégiques établis par les services déconcentrés ; l'organisation opérationnelle des services de contrôle et, notamment, de l'échelon de coordination placé auprès du DDSV du chef-lieu de région ; (…) l'évaluation des besoins en personnels des services de contrôle fondée sur une critérisation des missions, en vue de la fixation de "dotation d'objectif". » *Rapport d'activité de la DGAL de 2001*, p. 36.

[221] Elle correspond en particulier au principe de la nouvelle gestion publique qui consiste à « orienter les activités administratives en fonction des produits à fournir (plutôt que des règles procédurales à suivre, en matière d'affectation des ressources notamment) ». Christian de Visscher et Frédéric Varone, « La nouvelle gestion publique "en action" », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 11, n° 2, 2004, p. 180.

rendre « lisible » celle-ci. En rapportant les politiques publiques à des priorités « concrètes », elle les rend plus intelligibles pour des profanes peu familiarisés aux catégories ésotériques de l'action publique fondées sur des savoirs et des savoir-faire très spécialisés (juridiques, médicaux, vétérinaires, etc.). Cet usage de la mise en programmes comme manière de se faire comprendre de publics extérieurs au champ administratif apparaît dans les propos de cet ancien adjoint de la DGAL, qui a été un des promoteurs de cette démarche au sein de sa direction :

> Vous ne trouverez nulle part écrit – en tout cas pas dans ce ministère – un document qui vous dise : "voilà la politique sanitaire du ministère de l'Agriculture en matière alimentaire". *La politique publique du ministère en matière alimentaire, c'est un ensemble de pratiques que l'on constate. Et peu à peu, c'est un ensemble de documents qui se formalisent*. Alors il y a eu cet épisode [*i.e.* l'élaboration des DNO] ; on a mis en place un document d'orientation. Et juste après, il y a eu la LOLF qui a commencé à produire ses effets. Et on est entré immédiatement dans le processus de définition du programme budgétaire avec les actions, les objectifs, les indicateurs, etc. Ça a été un peu le prolongement. Et donc *maintenant, si on me dit :"quel est le document où je peux avoir une image de ce qu'est la politique publique du ministère en matière sanitaire ?", et bien je dis : "allez lire le programme budgétaire et vous aurez la réponse".*
>
> **(H, adj. dir., DGAL, AC).**
> **[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse]**

Cette re-catégorisation de l'action publique par ses finalités, plutôt que par ses types de moyens, permet en particulier de développer des stratégies de communication destinées à valoriser l'activité des directions ministérielles. Leur travail peut être présenté de telle façon qu'il rencontre l'intérêt des journalistes. Or, la grande majorité des questions qu'ils adressent aux administrations porte sur un problème particulier qu'elles prennent en charge, et non sur leur fonctionnement global[222].

On observe en effet une assez forte correspondance entre la définition de ces programmes d'action publique et les catégories journalistiques de perception des problèmes publics. Par exemple, la directive nationale d'orientation sur les politiques

[222] Par exemple, l'ancien chargé de communication de la DGAL explique comment la mise en programme des politiques publiques de sa direction, et la production d'indicateurs statistiques d'évaluation qui en découle, permet d'améliorer les stratégies d'accès aux médias : « L'autre jour, une journaliste professionnelle m'appelle. Elle voulait le bilan des contrôles sur les cantines scolaires. (…) Je vais voir ma collègue qui est chef du bureau restauration hors-domicile. Je lui dis : « bon, tu as bien un tableau de bord ? ». [Elle me répond :] « non ». Donc je vais voir le responsable des systèmes d'information (…). Il me dit « non, non, ça ne fait pas partie des données ou des sous données qui doivent êtres renseignés par les directions départementales ». Je lui dis : « c'est bizarre. On a l'exclusivité là-dessus. C'est un beau sujet, c'est quelque chose de grand public ». Et pour avoir quelque chose – parce que je suis en porte à faux entre la presse (…) et de l'autre côté, des choses qui sont incommunicables ou que je peux perdre du temps à vulgariser –, j'ai dû envoyer un questionnaire dans 100 départements, très simple (nombre de contrôles, nombre d'anomalies, suites données, etc.). » (H, chargé com, DGAL, contract.).

sanitaires et phytosanitaires (dite « du champ à l'assiette ») se décline en « cinq grandes orientations [qui] doivent structurer l'action des services » : « *détecter les risques sanitaires et phytosanitaires ; contrôler les conditions de production, transformation et distribution des produits agricoles et alimentaires ; promouvoir des modes de production agricole et alimentaires répondant aux attentes de la société ; renforcer l'information du public et des partenaires de la France ; accroître l'efficacité de l'action des services de l'État* »[223]. Cette définition des priorités correspond bien aux attentes en matière de politiques alimentaires construites lors des « affaires » (ESB, dioxine, fièvre aphteuse, etc.) à la fin des années 1990. Bien sûr, l'élaboration d'un tel document ne se réduit pas à la reprise de thématiques figurant à l'agenda journalistique : elle est avant tout le produit de logiques au sein du champ administratif (rapports de forces internes, mise en place de nouveaux instruments, etc.). Il reste qu'un dispositif comme les DNO permet un affichage de grandes priorités politiques (en l'occurrence la sécurité sanitaire des aliments), selon les catégories consacrées dans le champ journalistique[224]. La création de programmes d'action publique, en structurant les politiques publiques non autour des moyens qu'elles mettent en œuvre, mais de leurs finalités thématiques, est immédiatement compréhensible par des journalistes qui ne connaissent que rarement les détails techniques du fonctionnement de l'administration des Fraudes ou de l'Agriculture, et donne l'impression (selon les catégories de perception qui prévalent dans le champ journalistique) que le problème est pleinement pris en compte par le ministère.

C. *Une prise en compte des règles pratiques du champ journalistique : la transversalité et la domination des enjeux stratégiques*

L'organisation du travail mise en place pour produire ces programmes d'action publique s'écarte du mode de fonctionnement routinier des directions ministérielles fondé sur la hiérarchie administrative. **Alors que les procédures autonomes du processus administratif décisionnel participent plutôt d'un mouvement ascendant (des bureaux au directeur), fait de plusieurs épreuves de censure, le travail stratégique qui domine cette modalité de l'action publique imprime plutôt un mouvement descendant.** L'enjeu important dans cette forme de l'action publique est bien celui de la formulation des objectifs. Cela apparaît clairement dans la division du travail de production de ces programmes. Le récit qu'en fait

---

[223] *Rapport d'activités de la DGAL 2002*, p. 39.

[224] Cet ajustement entre catégories d'action publique et catégories journalistiques apparaît bien par exemple dans la façon dont le chargé de communication de la DGAL présente la DNO : « on a une directive nationale d'orientation, dont vous avez sûrement entendu parler. Une DN, qui est la seule directive nationale d'orientation de ce ministère, qui est assez intéressante, et qui a été publiée je crois fin 2001. Et *tout y est dedans*. *Je veux dire sur l'information, répondre sur la veille, sur la transparence, sur le dispositif d'alerte*. Tout y est. » (H, chargé com, DGAL, contract.). Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse.

par exemple un ancien adjoint de la DGAL montre bien le rôle déterminant des agents occupant les positions les plus élevées au sein de la direction :

> **Et pour ce qui est définir les priorités ; comment ça se passe concrètement ? qui les définit au sein de la DGAL ? quel est par exemple le rôle des chefs de bureau là-dedans ? ou des instances de concertation ?**
> Alors il y a plusieurs épisodes. Mais il y a *d'abord eu pour lancer l'opération de réflexion un séminaire du comité de direction*, c'est-à-dire l'échelon direction générale, *les sous directeurs, et leurs adjoints, auxquels était ajouté le chargé de com'* ; c'était à peu près ça le démarrage. Ensuite quand le projet a été à peu près décanté, quand on a eu quelque chose noir sur blanc, il a été soumis aux *chefs de bureau*. On a réuni les chefs de bureau, on leur a présenté, on a entendu leurs commentaires, on a tenu compte de ce qu'ils disaient. Et puis on a présenté aux *directeurs départementaux*, c'est-à-dire aux chefs de services déconcentrés. Même chose : on leur a présenté le contenu, on a recueilli leurs réactions, etc. on l'a amendé. Et ensuite on l'a soumis au *cabinet qui l'a validé*. Donc c'est une élaboration par étapes, qui est parti du comité de direction de la DGAL.
> **Et je me demandais quelle était la place des instances de concertation qui ont pu être importantes dans le fonctionnement de la DGAL. Je pense par exemple au CNA. Est-ce qu'elles ont eu une intervention là-dedans ?**
> Non. Non, non. Elles n'ont pas été associées. D'abord à l'époque, je n'ai plus bien en tête le calendrier, il était en train de se mettre en place ou il venait de se mettre en place (les rôles n'étaient pas encore bien délimités) et puis là il s'agissait quand même de fonctionnement interne. Il s'agissait quand même pour l'acteur qu'est la DGAL et ses services de se dire "comment je m'organise ? comment je vois mon rôle ? et qu'est-ce que je fais ?" Après, on peut éventuellement débattre de ça avec l'extérieur, mais on n'était pas en situation de le faire à ce moment là. *C'était complètement nouveau, l'administration n'a pas l'habitude de travailler comme ça*. Donc on n'était pas sûr d'avoir bien cerné le problème, d'avoir bien défini les objectifs de manière opérationnelle. Donc on tâtonnait quoi. Donc si on avait balancé ça au CNA on aurait coulé à pic et il n'en serait rien ressorti, quoi. C'était trop tôt. Ça ne veut pas dire que le CNA n'est pas capable d'avoir une critique de ce genre de document, mais encore faut-il que celui qui l'amène soit au clair avec la pratique, ce qu'il veut faire, comment il veut voir.
> **(H, adj. dir., DGAL, AC).**
> **[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse]**

Si la fabrique des programmes procède d'un travail transversal où interviennent des agents au statut et aux compétences variées, l'équipe de direction occupe une position de surplomb. Son intervention dans le processus apparaît comme plus déterminante que dans la circulation ordinaire des projets de texte : il initie et cadre le processus[225], supervise le travail

[225] Par exemple, à la DGS, « chaque bureau écrivait son programme de travail par rapport à une politique d'ensemble qui était validée par le directeur. » (H, dir., DGS, cab. Santé, univ.).

des autres intervenants et procède à des arbitrages en dernier ressort. Cette division du travail est une parfaite illustration du modèle de « l'État stratège » décrit par Philippe Bezes[226], en vertu duquel le travail de conception stratégique des décisions est nettement séparé du travail d'exécution des mesures ainsi élaborées. Ce réagencement des transactions administratives a partie liée avec le jeu de la redevabilité dans la mesure où il se fonde sur une conception de la légitimité du travail administratif par la distribution de sanctions (positives ou négatives) externes (politiques, journalistiques) en fonction des résultats de l'action publique[227]. La décision administrative devient dans ce cadre un enjeu très sensible et stratégique : il tend à être monopolisé par les agents occupant les positions dominantes dans les directions ministérielles, qui sont aussi les agents dont la carrière est la plus dépendante des sanctions de ces décisions dans le jeu de la redevabilité. Ces agents sont aussi les plus généralistes : en vertu de leur position, mais aussi de leurs dispositions, ils ont tendance à introduire dans la prise de décision une plus grande distance avec les propriétés spécifiques du problème que les agents des bureaux. Les critères qu'ils font entrer dans leurs arbitrages procèdent de logiques diverses : les propriétés spécifiques du problème sont prises en compte, comme les raisonnements plus « politiques » du jeu de la redevabilité, c'est-à-dire l'anticipation des attentes et des sanctions éventuelles du cabinet ou du champ journalistique. À l'inverse, les agents plus spécialisés, pris dans un mouvement *top-down*, semblent avoir moins de latitude pour peser sur la définition des politiques qui entrent dans le cadre de ces programmes (même s'il ne faut pas négliger la marge de jeu existant dans la mise en œuvre des décisions). Leur travail est en partie enrôlé dans les enjeux stratégiques que condense la production de la décision par les généralistes.

L'emprise du journalisme sur l'action publique administrative peut ainsi se réaliser, en dehors même des conjonctures (« critiques ») de forte attention médiatique sur le travail

---

[226] Philippe Bezes, « Le modèle de « l'État-stratège » : genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française », *Sociologie du travail*, 2005, n° 47, p. 431-450.

[227] Cette conception apparaît en creux dans le rapprochement que cet ancien adjoint de la DGAL fait entre les « crises » (c'est-à-dire des conjonctures de forte mise en cause politique et journalistique de la direction) et la nécessité de mieux rapporter le fonctionnement de la direction et des services déconcentrés aux grands objectifs (légitimes selon les catégories politiques et médiatiques) décidés par l'équipe dirigeante : « ce contenu a évolué assez naturellement – *sans doute est-ce une des conséquences également indirectes les crises* – vers le pilotage des services. C'est-à-dire qu'assez vite, on s'est rendu compte que la direction qui était née en 1999 [en tant qu'administration en charge de la sécurité sanitaire des aliments] – elle existait déjà avant mais elle a vraiment émergé dans cette fonction en 1999 – n'avait pas de structure identifiée pour préparer le pilotage des services. C'est-à-dire assurer la synthèse des remontées, avoir une réflexion stratégique, l'entretenir, la susciter, l'animer, etc. Et donc *une administration qui avait un besoin très fort de cohérence étroite avec les services qui appliquaient et qui mettait en œuvre les contrôles* n'avaient pas d'échelon au niveau central, à part la direction générale, même si elle était tricéphale, elle n'avait pas d'échelon stratégique. » (H, adj. dir., DGAL, AC). Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse.

bureaucratique, par la mise en forme des politiques publiques en programmes, correspondant partiellement aux règles symboliques et pratiques du jeu de la redevabilité : les politiques publiques sont catégorisées selon de grandes « priorités » plus facilement « médiatisables », et la conception de ces programmes favorise les agents les plus généralistes qui sont les plus disposés à prendre en compte ces règles dans la production des décisions administratives.

§5. Du processus décisionnel aux décisions emblématiques : quelques exemples

Après avoir examiné les ressorts sociaux de la production de politiques publiques hétéronomes (la systématisation de l'intrusion des agents des cabinets ministériels et la fluidification relative des interactions), c'est-à-dire l'affaiblissement des censures et sanctions autonomes associées au processus bureaucratique de fabrication des décisions, que l'on observe notamment dans les situations de gestion de « crise » et même, dans une certaine mesure, dans les dispositifs de mise en programmes de l'action publique, **il reste à esquisser quelques propriétés de ces décisions administratives (partiellement) faites en fonction du jeu de la redevabilité.**

Ces considérations hétéronomes s'actualisent dans des décisions administratives en suivant deux logiques apparemment contradictoires : certaines décisions apparaissent – aux yeux mêmes des agents qui ont contribué à leur production ou à leur mise en œuvre – « excessives » au regard des propriétés spécifiques du problème posé par l'ESB (A.) ; tandis que d'autres ont paru « insuffisantes », au sens où elles n'étaient pas faites pour agir sur ces propriétés (B.). Mais, dans une logique de la légitimation par la redevabilité, **ces deux types de décisions ont en commun de procéder de l'affichage d'un volontarisme décisionnel** (destiné à conjurer la critique journalistique de l'insuffisante action), par des mesures « visibles » ou rapides : cet usage des décisions, très lié au jeu de la redevabilité, les éloigne d'un rapport autonome au problème de la « vache folle ».

A. Mesures « excessives » à l'aune des nécessités du problème de la « vache folle »

Avec quelques années de recul, c'est-à-dire hors des conditions sociales dans lesquelles ont été fabriquées ces politiques, **le regard porté sur la gestion politico-administrative des crises de l'ESB par les agents administratifs retient le plus souvent l'aspect maximaliste de certaines mesures.** Un ancien chef de service de la DGS confie ses doutes sur la pertinence de certaines décisions, au regard des connaissances actuelles des problèmes de l'ESB et de la MCJ :

> Aujourd'hui, je ne suis pas du tout convaincu que les mesures que nous avons prises, qui étaient justifiées dans une optique de précaution dans

> un contexte de grande incertitude sur le risque, je ne suis pas du tout convaincu qu'elles n'aient pas été très excessives.
>
> **(H, ss-dir., DGS, MISP)**

Rétrospectivement, il lui apparaît possible de s'interroger sur l'opportunité de « procéder autrement qu'on ne l'a fait » ou sur « l'effet pervers de certaines mesures » élaborées dans des conditions telles que les modalités pratiques de leur mise en œuvre n'ont pas été intégrées de façon approfondie à leur conception. Dans une comparaison rendue possible par la distance temporelle avec les nécessités et les urgences de la décision, un ancien adjoint de la DGAL considère certaines mesures comme excessives en comparaison de la gravité du problème :

> Probablement *la pression des médias a amené l'administration et l'État en général, et les politiques, à prendre des positions qui étaient quand même excessives*. Parce qu'on est parti bille en tête sur l'ESB… Alors en Grande-Bretagne, c'est un vrai sujet humain. En France pour l'instant, il semblerait que ce ne soit pas un sujet… Il y a des morts, c'est clair, je ne réduis pas du tout le drame que ça représente pour ceux à qui ça arrive. C'est un drame comme tout drame qui frappe une famille. Mais *si on est un peu froid et qu'on raisonne en termes d'État et de collectivité nationale, l'enjeu il est de quelques personnes*. Peut-être une dizaine, je n'en sais rien. Peut-être qu'on découvrira dans quelques années qu'au total, ça a fait 10 ou 20 morts étalés sur je ne sais pas combien de temps. Bon, *quand on rapporte ça aux autres enjeux de notre société aujourd'hui en termes de vies humaines, il n'y a aucune commune mesure. Et donc on a mis en place des moyens…*
>
> **(H, adj. dir., DGAL, AC).**
> **[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse]**

Certaines des politiques publiques produites à l'occasion de « crises » de la « vache folle » apparaissent comme exorbitantes de la rationalité administrative qui proportionne les moyens déployés à la gravité intrinsèque (*i.e.* mesurée par sa mortalité) ou relative (*i.e.* en comparaison des autres problèmes à prendre en charge) du problème. Ce maximalisme, lié à la forte attention journalistique sur ces politiques publiques (et aux conséquences qu'elle induit sur le fonctionnement des directions ministérielles), se traduit notamment par **un dérèglement des arbitrages routiniers en matière budgétaire.** Alors que les négociations avec la direction du Budget sont habituellement si asymétriques qu'il est exceptionnel d'arracher à Bercy des moyens supplémentaires, la transformation de la configuration administrative liée à l'investissement conjoncturel dans le jeu de la redevabilité change les règles du jeu et ses résultats. Alexandre Siné observe ainsi qu'« *il existe des configurations où les budgétaires ne sont pas en position de force, où ils ne sont ni écoutés, ni entendus (…). Dans ces moments où les budgétaires n'en imposent plus du tout (…) le dépensier est politiquement fort. Ainsi, sur un projet de loi emblématique (…), lors des réunions interministérielles préparatoires, le poids des budgétaires est nettement plus faible, ils ne peuvent que freiner les dispositions en préparation et*

limiter "les menaces" et les "coups partis". »[228] Plusieurs mesures prises à propos de l'ESB ont présenté un coût que même les agents des ministères dépensiers peuvent juger excessifs et ont pourtant été financées sans difficulté. Le financement de l'indemnisation des éleveurs dont le troupeau a été entièrement abattu à la suite de la détection d'un animal malade est exemplaire de cette suspension des règles ordinaires de la négociation budgétaire[229] :

> À partir de là, c'est vrai qu'*on a eu certains moyens beaucoup plus facilement qu'on ne les avait en période normale*. En particulier quand *on parlait des abattages totaux, on a pendant des années indemnisé les agriculteurs pour l'abattage des troupeaux*. *Sans texte*. Et de manière beaucoup plus généreuse que tout ce qu'on faisait sur toutes les autres maladies avec des textes. Et le ministère du Budget a laissé faire sans problème. Donc en quelque sorte, il a facilité la vie de nos vétérinaires. Parce que quand les vétérinaires doivent en plus des mesures strictement techniques discuter avec les agriculteurs parce qu'ils ne sont pas contents parce que le barème d'indemnisation est insuffisant, ça leur complique la vie. (…) Mais je ne veux pas dire pour autant que ça a fait le bonheur des vétérinaires, parce que *les vétérinaires sont intimement convaincus que tout cet argent qu'on a mis dans les abattages totaux, ce n'était pas forcément le meilleur usage qu'on pouvait en faire*. Mais enfin à partir du moment où on nous demandait de le faire, au moins qu'il n'y ait pas en plus des difficultés budgétaires…
>
> **(F, adj. dir., DGAL, AC).**
> **[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse]**

Alors même que la mesure ne remplit pas les critères administratifs habituels (mise en œuvre en dehors d'un cadre réglementaire, inadaptation avec l'expertise technique des agents spécialisés), les financements ont été obtenus sans difficulté. Il en a été de même pour le recrutement massif d'inspecteurs-vétérinaires lors de la mise en place des tests de dépistage systématiques[230], tel que le relate un ancien adjoint de la DGAL :

---

[228] Alexandre Siné, *L'ordre budgétaire. L'économie politique des dépenses de l'État*, Paris : Économica (Études politiques), 2006, p. 294.

[229] Il s'agit d'un arrêté pris par la DGAL le 2 septembre 1997.

[230] La systématisation des tests de dépistage aux bovins de plus de 30 mois est annoncée le 11 décembre 2000 par Lionel Jospin, à l'occasion des États-Généraux de l'Alimentation.

> J'allais négocier à Matignon les 300 emplois. Négocier d'ailleurs c'est une façon de parler. Parce qu'une fois qu'on a eu expliqué combien il en fallait, ils ont dit : "bon, voilà le chèque, on vous le signe, fichez le camp !". (…) Je crois qu'on aurait justifié 500 [emplois], ils nous auraient donné 500. Et alors c'est les paradoxes de l'administration : quand vous négociez 10 emplois on vous fait une vie pas possible, même si c'est sur des sujets pourtant importants. Mais s'ils ne sont pas sensibles, on vous dit : "non vous repasserez". Il suffit d'une bonne crise médiatique, vous demandez n'importe quoi et on ne discute pas quoi. Bon, de toute ma manière, on aurait demandé plus ça n'aurait pas été sérieux. En plus on n'aurait pas pu les accueillir dans les institutions de formation. Mais bon, je pense que si on demandait 500, on en avait 500.
>
> **(H, adj. dir., DGAL, AC)**

L'exceptionnel maximalisme de l'arbitrage budgétaire apparaît d'autant plus hétéronome que la mesure apparaît presque inutile au regard de l'objectif qui lui est assignée de mise en œuvre immédiate des tests :

> Je vous disais tout à l'heure qu'on a obtenu 300 emplois d'un coup, comme ça. De toute façon il fallait faire les tests, on ne pouvait pas faire autrement. Donc OK. Mais si on avait été un peu plus pondérés, si on avait pris le temps de peser, d'examiner attentivement la vraie dimension du risque, je pense qu'on n'aurait pas créé 300 emplois. *On n'aurait pas mis les tests comme ça du jour au lendemain en place*. En tout cas, en France, on n'aurait pas fait du zèle par rapport à l'Europe. On aurait attendu le 1er juillet. On l'aurait fait plus tranquillement. *On aurait peut-être pu redéployer les troupes existantes et donc employer moins de personnes supplémentaires*. Et puis on aurait peut-être mis en place des mécanismes financiers moins coûteux. Parce que ça va coûter très cher à l'État cette affaire. Et au bout du compte, moi je ne sais pas dans dix ans si l'opinion publique, qui est quand même assez versatile, un jour ne s'en prendra pas à ceux qui étaient au pouvoir à ce moment là pour dire (après leur avoir dit : "vous êtes des incapables, vous ne luttez pas") : "vous êtes des incapables, vous avez gaspillé l'argent alors qu'il n'y avait pas matière à faire ça. Vous auriez dû nous le dire."
>
> **(H, adj. dir., DGAL, AC).**
> **[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse]**

La logique sociale de production des mesures dans les moments de « crises », c'est-à-dire lorsqu'une direction fonctionne selon les règles du jeu de la redevabilité, rend nécessaire et possible des arbitrages budgétaires qui apparaîtraient irrationnels (*i.e.* trop onéreux) dans une configuration routinière.

Un maximalisme similaire, produit d'arbitrages généralistes éloignés des enjeux spécifiques, apparaît dans les mesures réglementaires. L'encadrement des pratiques tel qu'il est prévu par les textes apparaît alors plus rigoureux qu'il n'est nécessaire au regard des seules propriétés objectives du problème. L'exemple le plus caractéristique de ce phénomène est bien sûr l'arrêté d'interdiction totale des farines de viande et d'os dans

l'alimentation animale[231]. Pour de nombreux agents ministériels, l'écart entre les coûts de la mesure et ses bénéfices ne la justifie pas. Ce point de vue est défendu par un ancien adjoint de la DGAL :

> C'était un énorme gâchis de se priver de ces produits pour les porcs et les poulets. D'ailleurs, je suis sûr qu'un jour ça va revenir. C'était un énorme gâchis parce qu'à la fin, au moment où ça a été décidé, on savait comment le gérer techniquement sans prendre de risque. Et bon, ça a été une décision un peu politique, parce que techniquement c'était possible.
> **(H, chef serv./dir.-adj., DGAL, ISPV)**

L'analyse est la même pour cet ancien chef de bureau de la DGCCRF :

> 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 [de gérer le risque]… L'affaire était réglée, pour moi, quand on a tout interdit.
> **(H, chef bur., DGCCRF, dir. départ. CCRF)**

Pour de nombreux agents connaissant bien ses enjeux pratiques, la nécessité technique de cette mesure réglementaire ne se justifie pas au regard des contraintes qu'elle impose à un grand nombre de professionnels.

Cette tendance au maximalisme ne s'impose pas seulement dans la production des décisions, mais aussi dans leur mise en œuvre. Ce phénomène a concerné notamment les contrôles opérés par les inspecteurs vétérinaires. Alors que la culture institutionnelle qui prévalait à la DGAL valorisait un usage préventif des contrôles[232], la mise en « crise » conduit à une application plus stricte des textes, c'est-à-dire à une « *rupture des arrangements* »[233] entre les inspecteurs et les responsables des entreprises contrôlées qui permettaient d'obtenir une amélioration des pratiques professionnelles. Un ancien directeur adjoint de la DGAL explique ainsi comment la norme maximaliste qui prévaut dans la direction centrale contamine les pratiques des vétérinaires en abattoirs :

---

[231] Arrêté du 14 novembre 2000 modifiant l'arrêté du 24 juillet 1990 portant interdiction de l'emploi de certaines protéines d'origine animale dans l'alimentation et la fabrication d'aliments destinés aux animaux de l'espèce bovine et étendant cette interdiction à certaines graisses animales et pour l'alimentation d'autres animaux (JORF du 15 novembre 2000).

[232] « L'inspectrice est à la fois celle qui conseille, contrôle et juge les bonnes pratiques, ce qui l'oblige à adopter un discours préventif avant d'envisager des mesures de sanction à l'égard de l'entreprise. » Séverin Muller, *À l'abattoir. Travail et relations professionnelles face au risque sanitaire*, Paris : Éditions de la Maison des sciences de l'homme (Natures sociales), 2008, p. 248.

[233] Séverin Muller, *À l'abattoir. Travail et relations professionnelles face au risque sanitaire*, Paris : Éditions de la Maison des sciences de l'homme (Natures sociales), 2008, p. 252.

> Beaucoup de vétérinaires inspecteurs, maintenant, prennent une attitude policière qu'ils n'avaient pas avant. Aussi parce que personne ne veut les couvrir, personne n'ose prendre le risque de les couvrir.
> **(H, chef serv./dir.-adj., DGAL, ISPV).**
> **[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse]**

Si les inspecteurs modifient leurs pratiques de contrôle dans le sens du rigorisme, c'est qu'il devient trop risqué pour eux de faire autrement : alors qu'en période routinière ils pouvaient être « couverts » par les responsables de la DGAL, qui produisaient une instruction écrite reconnaissant leur responsabilité dans le « *passe-droit* »[234], les risques d'une sanction juridique ou journalistique (la « révélation » d'une de ces autorisations et le scandale qu'elle risque de susciter) rendent cette pratique improbable. Les inspecteurs n'ont plus d'autre choix que de se réfugier derrière l'application stricte des textes.

Les considérations hétéronomes que les règles du jeu de la redevabilité introduisent dans la production de certaines mesures se manifestent le plus souvent par un excès de moyens ou de rigueur par rapport aux nécessités du problème.

B. Mesures « insuffisantes » à l'aune des nécessités du problème de la « vache folle »

L'enrôlement de la production de décisions administratives dans le jeu de la redevabilité peut aussi déboucher sur l'effet inverse : l'insuffisance notoire des mesures adoptées au regard des propriétés spécifiques du problème. **L'incapacité des mesures ainsi produites tient notamment au fait qu'elles ne prennent pas suffisamment en compte les enjeux pratiques de la mise en œuvre.** Ce cas se présente le plus souvent pour des mesures principalement élaborées par des agents en position d'être investis davantage dans les enjeux hétéronomes du jeu de la redevabilité que dans les enjeux spécifiques (techniques, socio-économique ou juridique) d'un problème.

L'illustration la plus évidente d'une telle distance entre l'annonce d'une décision et les pratiques professionnelles effectives est sans doute le cas du **logo « viande française »** (sur un fond tricolore) que le Centre d'information des viandes met en place avec le soutien financier de l'État, des associations professionnelles et de la grande distribution quelques jours après le début de la « crise » de 1996[235]. L'objectif est de rassurer les consommateurs sur la qualité sanitaire de la viande vendue en spécifiant la provenance de la viande française pour la distinguer du bœuf britannique. Cette mesure ne peut en réalité pas garantir l'origine de la viande car les processus de transformation et de commercialisation sont trop complexes pour être saisis par un dispositif aussi basique. Pour être efficace, la traçabilité devait, comme

---

[234] Sur l'interprétation des « passe-droit » comme produit des intérêts et des dispositions des agents à jouer avec la règle, voir Pierre Bourdieu, « Droit et passe-droit », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 81-82, 1990, p. 86-96.
[235] « Vache folle/Vasseur-Création d'un label en France », *Reuters*, 25 mars 1996 (21h57).

le rappelle une ancienne adjointe de la DGAL, fonctionner de l'élevage de la bête jusqu'à la distribution de la viande :

> Désormais, il fallait qu'on ne perde pas la trace de l'identification de la carcasse quand elle sort de l'abattoir, qu'on la suive encore quand elle est dans l'atelier de découpe ou dans l'atelier de transformation, et qu'on s'assure que jusque chez le boucher… Alors, pas jusqu'au client, hein, mais jusqu'au dernier qui découpe en portions individuelles, [il fallait qu']on retrouve l'identification de l'animal. Et ça, il faut mettre en place des systèmes, ou plutôt aider les professionnels à mettre en place des systèmes qui permettaient d'assurer ce suivi.
>
> **(F, adj. dir., DGAL, AC)**

Une bonne connaissance de la filière permet de savoir que cette opération est alors impossible techniquement. « *Au moment de la campagne, rares sont les éleveurs et les abattoirs qui ont mis en place un système permettant d'obtenir ces informations* »[236]. La mesure annoncée apparaît comme d'autant plus irréaliste qu'elle est présentée comme étant d'application immédiate, ce qui, là encore, ne correspond pas à la réalité des pratiques de la filière :

> C'était un peu *un coup de bluff* aussi parce [que] c'était applicable immédiatement. Immédiatement. Le temps d'imprimer les étiquettes et sous 24 heures, c'est applicable. Alors chacun sait bien que la viande qui était dans les magasins ce jour-là, c'étaient des animaux qui étaient abattus depuis au moins huit jours ou plus. Et que donc prétendre que dans les 24h on allait afficher l'identité de la carcasse… *Ceux qui connaissent le secteur savaient très bien que c'était techniquement tout à fait impossible*, quand bien même ils y auraient tous mis de la bonne volonté – ce dont on pourrait douter ! (Rires)
>
> **(F, adj. dir., DGAL, AC).**
> **[Les italiques ont été ajoutés pour l'analyse]**

La distance de la mesure ainsi conçue avec la réalité des pratiques dans la filière bovine se comprend aisément lorsque l'on examine ses conditions de production : elle a été élaborée dans l'urgence, sans grande implication des services ou des représentants des groupes professionnels du secteur, par le directeur de cabinet du ministre l'Agriculture, c'est-à-dire un agent très investi dans le jeu politique orienté vers les médias[237]. Les opérations de censure autonomes, qui auraient sans doute conduit à une reformulation radicale d'un projet irréaliste en l'état, ont été contournées.

Cette mesure se rapproche de tous les effets d'annonce volontaristes, bien faits pour produire un effet emblématique dans le jeu de la redevabilité mais trop radicaux pour être

---

[236] Séverin Muller, *À l'abattoir*, *op. cit.*, p. 79.

[237] « C'est lui [directeur de cabinet du ministre de l'Agriculture, ancien directeur de l'OFIVAL (l'Office des viandes)] qui avait imaginé (…), après une nuit d'intense réflexion, cette idée de faire des étiquettes sur la viande avec le sigle VF, que la presse avait immédiatement le lendemain traduit par "vache folle" alors que c'était « viande française »… (rires). » (F, adj. dir., DGAL, AC).

suivis d'effets réels. On peut faire l'hypothèse, pour terminer, que ces mesures « insuffisantes », qui se caractérisent par la radicalité affichée sans rapport à leurs conditions pratiques de possibilité, sont plutôt le fruit d'une initiative politique, c'est-à-dire soit une annonce du ministre, soit une injonction forte du cabinet sur les services, tandis que les mesures « excessives », qui mettent effectivement en œuvre une mesure radicale, semblent procéder davantage des directions ministérielles, soucieuses d'éviter les sanctions politiques, juridiques ou journalistiques d'une réponse insuffisante.

CONCLUSION CHAPITRE 7. L'EMPRISE EXTRA-ORDINAIRE ET (PARTIELLEMENT) SUBIE DU JOURNALISME SUR LA CONTRIBUTION DES DIRECTIONS MINISTÉRIELLES AUX DÉCISIONS PUBLIQUES

Les mesures « médiatiques » émanant des directions ministérielles sont le produit d'opérations décisionnelles où les critères de mise en forme et d'arbitrages reposent davantage sur les catégories de censure et de sanctions liées aux règles pratiques et symboliques du jeu de la redevabilité qu'aux seuls enjeux techniques des problèmes publics sur lesquels portent ces mesures.

La prédominance de ces catégories hétéronomes tient principalement à l'intervention des agents des cabinets ministériels dans les activités décisionnelles des services, ainsi qu'à une transformation des interactions au sein de ceux-ci qui se caractérise notamment par une désobjectivation des transactions, une plus grande intervention dans la fabrique des décisions des agents les plus généralistes et l'institutionnalisation de catégories d'action publique plus proches de la construction journalistique des problèmes publics. Ces conditions de production des décisions administratives se trouvent notamment réunies, de façon conjoncturelle, dans des dispositifs (plus ou moins formels) de gestion des situations d'urgence, et de façon plus pérenne, dans des dispositifs de mise en programmes de l'action publique.

La fabrication de telles mesures correspond ainsi à une suspension des conditions sociales de possibilité d'un travail décisionnel autonome. Quatre séries de facteurs tendent en effet à ancrer la genèse des mesures bureaucratiques sur les seules propriétés spécifiques du problème. L'intervention décisive mais contrôlée des représentants des groupes professionnels du secteur concerné permet de faire valoir les aspects techniques des pratiques à l'œuvre dans leur filière, ainsi que les intérêts liés à la réalité socio-économique du secteur. La connaissance par les agents administratifs (des directions centrales et des services déconcentrés) des enjeux techniques, juridiques ou socio-économiques du secteur permet aussi de faire prévaloir ces considérations dans la préparation d'une politique publique. Elle le permet d'autant plus que les interactions constitutives du processus

décisionnel sont structurées de telle façon que les agents administratifs les plus spécialisés peuvent contribuer de façon décisive à la formulation du projet de décision. Le troisième facteur d'autonomie est l'institutionnalisation d'une doctrine-maison fondée sur une conception autonome des politiques publiques dans des catégories d'action publique contraignant les pratiques. Elle est enfin permise par le recours à des instruments d'action publique qui, comme le droit, offrent moins de plasticité aux mesures prises.

La neutralisation, à des degrés variables, de ces conditions sociales de fabrication des décisions publiques rend possible leur enrôlement dans les pratiques du jeu de la redevabilité. L'emprise du journalisme sur les décisions administratives se réalise ainsi par la prise en compte des règles pratiques et symboliques du champ journalistique.

CONCLUSION DE LA TROISIÈME PARTIE. LA RÉSISTANCE DU CHAMP ADMINISTRATIF À L'EMPRISE DU JOURNALISME SUR L'ACTION PUBLIQUE ET SES FAIBLESSES

L'emprise du journalisme sur l'action publique ne suit pas exactement les mêmes voies dans le champ administratif que dans le champ politique. Le premier présente un degré d'autonomie nettement plus élevé que le second. **L'usage de l'accès aux médias est bien plus parcimonieux, et bien moins contraignant, pour les fonctionnaires que pour les professionnels de la politique.** Il n'est cependant pas inexistant, y compris selon une modalité très stratégique de légitimation interne (par rapport aux pairs) et externe (par des juges extérieurs). Cet investissement dans le jeu de la redevabilité, défini par la configuration d'agents administratifs, journalistiques, mais aussi politiques et juridiques (sans parler des professionnels de la communication), incite les agents du champ administratif à prendre en compte des règles pratiques et symboliques liées au fonctionnement du champ journalistique, y compris dans leurs pratiques productrices de politiques publiques. Loin d'être mécanique, ce phénomène est dépendant de conditions sociales de possibilité, qui en modulent la force. Bien qu'étant structurellement relativement autonome par rapport au champ journalistique, le champ administratif tend parfois à laisser une plus grande place aux jeux et enjeux médiatiques ; cela est particulièrement vrai dans certaines conjonctures, notamment les périodes où l'intérêt collectif du champ journalistique se porte sur l'une des politiques publiques menées par une direction ministérielle. De plus l'enrôlement de la fabrique des politiques publiques dans le jeu de la redevabilité dépend aussi des dispositions et des intérêts, c'est-à-dire des positions et des trajectoires, des agents administratifs.

Les formes spécifiques que prend cet usage de l'accès aux médias dans ce sous-espace du champ bureaucratique que sont les directions centrales des ministères tendent à accentuer un peu l'emprise du journalisme sur les pratiques administratives. Les activités

de communication y sont plus prégnantes et davantage tournées vers l'accès aux médias. Si les conditions sociales de l'autonomie des processus décisionnels – institutionnalisation des relations avec le secteur, institutionnalisation d'une intervention importante des agents les plus spécialisés dans les transactions productrices des mesures, institutionnalisation des cultures institutionnelles plutôt autonomes en catégories d'action publique encadrant les pratiques décisionnelles, et institutionnalisation des politiques publiques dans des dispositifs juridiques peu plastiques – y demeurent structurantes, elles peuvent être contrebalancées ou neutralisées par d'autres phénomènes sociaux. Ainsi, la modalité la plus décisive de l'emprise du journalisme sur l'action publique administrative repose sans doute sur la médiation des agents politiques de l'exécutif : l'intrusion fréquente des membres des cabinets ministériels dans le fonctionnement des services y fait prévaloir les critères du jeu politique orienté vers les médias. Des tendances à la désobjectivation des interactions administratives laissent aussi une marge de jeu pour l'intrusion des règles du jeu de la redevabilité dans la fabrique des politiques publiques.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Que sont, au final, les décisions « médiatiques » ? Pour ne pas en rester à la simple description, qui a toujours un air de stigmatisation, des effets d'annonce et des politiques d'affichage, il a fallu s'intéresser moins au produit fini qu'à sa fabrication. **Plutôt que de mesurer le phénomène (pour mieux en dénoncer l'ampleur ?), il a paru pertinent d'en expliciter les logiques, pour en faire apparaître la régularité, mais aussi la complexité et la contingence.** Toute la difficulté de la tâche tenait à ce que le travail de production de ces politiques orientées vers les médias est éminemment collectif : il fait interagir un grand nombre d'agents – journalistes, ministres, parlementaires, communicateurs, hauts fonctionnaires principalement – et demande au chercheur de jongler entre sociologie du journalisme et analyse des politiques publiques, en empruntant beaucoup à la sociologie politique.

Dans cette complexité, il est tout de même possible de faire apparaître quelques lignes de force. Les premières pages de la thèse pouvaient ainsi avancer, à titre d'hypothèse, que si, *sur certaines séquences, les décisions publiques concernant de gestion de la « vache folle » semblent davantage répondre à la construction journalistique de ce problème qu'aux enjeux pratiques posés par la maladie*, c'est parce que la production de ces décisions « médiatiques » est dominée par *les agents politiques et administratifs les plus médiatisés, c'est-à-dire les plus investis dans des relations d'interdépendances avec le champ journalistique*. Les développements qui ont suivi se sont efforcés de convaincre de la pertinence de l'explication condensée dans cette phrase. La conclusion est l'occasion de rappeler les principales articulations de l'argumentation, puis de formuler, sous forme synthétique, le schème explicatif des décisions « médiatiques » qui a ainsi pu être dégagé : l'emprise du journalisme sur l'action publique.

LA PRODUCTION DES DÉCISIONS « MÉDIATIQUES » EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ SANITAIRE DES ALIMENTS

L'exploration approfondie des modalités de production des décisions publiques « médiatiques » liées aux « crises » de la « vache folle » a permis de montrer combien ce phénomène est complexe, et ne saurait se réduire à la représentation médiacentrée et déterministe qu'on s'en fait habituellement.

Ce que « médiatique » veut dire

Pour comprendre ce que certaines décisions publiques relatives à l'ESB avaient de « médiatiques », sans réifier ce qualificatif en une improbable définition substantielle, il a fallu caractériser les propriétés, historiquement situées, de la médiatisation de la « vache folle ». Les règles de fonctionnement du champ journalistique que l'on a pu observer, avec une saillance variable selon les périodes, sont indissociablement symboliques et pratiques.

Les règles symboliques de la médiatisation de la « vache folle » : la gravité des enjeux de santé des consommateurs

Dans l'ordre du symbolique, le processus social de médiatisation de l'ESB se manifeste par la prégnance de quelques schèmes cognitifs et normatifs qui structurent les représentations « médiatiques » du problème de la « vache folle ». Si ces catégories de perception et de jugement apparaissent très largement partagées synchroniquement à l'échelle du champ journalistique, notamment lors des quelques semaines où ce dernier lui porte, collectivement, une très forte attention, elles évoluent à moyen terme. **Sur la quinzaine d'années qu'a duré ce problème, la représentation journalistique de la « vache folle » a ainsi connu trois formes sensiblement différentes.**

De 1985 à 1996, les schèmes journalistiques par lesquels est saisie la question de l'ESB font de celle-ci **un problème secondaire, relevant de la routine de l'action publique**. La vision du problème est fondée sur la reprise des catégories administratives de perception de la « vache folle » qui insiste sur ses enjeux techniques : **l'ESB apparaît alors comme un problème spécifiquement agricole, ne soulevant que des enjeux de santé vétérinaire, de commerce international et de connaissance scientifique.** Cette définition du problème est associée à une vision légitimante de l'action publique. La représentation unifiée des gouvernants et la vision fonctionnaliste, *problem solving*, des politiques publiques n'offrent guère de prise à la mise en question critique des décisions publiques, que l'on peut observer à d'autres périodes.

À partir de mars 1996, le problème de la « vache folle » est construit comme une « crise » de santé publique. Cette rupture avec sa représentation routinière se manifeste notamment par la **mise en scène de la peur collective** qu'il suscite (insistance sur gravité du risque, rhétorique de la dramatisation…) et par la focalisation sur **ses seuls enjeux sanitaires**, à savoir la sécurité des consommateurs. Cette définition de l'objet de l'action publique s'articule à une représentation de celle-ci mettant en question l'intervention du ministère de l'Agriculture. Celle-ci apparaît nécessaire, et les décisions prises (ou les non-décisions) sont évaluées à l'aune d'une **grammaire gestionnaire**, dont les règles principales définissent une justesse volontariste (plutôt que technique ou idéologique) de l'action publique : réactivité (*i.e.* rapidité et ampleur) des mesures, indépendance des gouvernants à l'égard de certains intérêts privés, et transparence de leurs activités décisionnelles. **Après quelques semaines dans ce régime « critique », la couverture médiatique baisse en intensité, mais la vision sanitaire des politiques publiques relatives à la « vache folle » demeure.**

La seconde mise en « crise » de l'ESB, à la fin 2000, se caractérise par la très forte attention des médias sur ce problème, et par la permanence des principes de vision sanitaires et gestionnaires du problème de l'ESB et de ses politiques. Ceux-ci sont toutefois accentués

par une **plus forte visibilité des victimes humaines dans la façon de penser le problème**. La représentation journalistique du problème de la « vache folle » se singularise aussi par **l'intense politisation du dossier**, dans un contexte de cohabitation et de pré-campagne électorale, qui induit une sorte de fuite en avant dans une définition du problème à l'aune de ses seuls enjeux de santé publique. Dans cette logique, les finalités et les moyens de l'action publique consacrée à l'ESB sont consensuels, et c'est l'incapacité présumée à s'y conformer (en vertu des règles de la grammaire gestionnaire) qui constitue les fautes dénoncées par les concurrents, mais aussi, plus ou moins implicitement, par le champ journalistique. **La « vache folle » devient ainsi une « affaire »**.

Cette représentation journalistique de l'ESB ne dure que quelques semaines. Dès le début de l'année 2001, elle redevient un sujet d'importance secondaire, moins structuré par des prises de position politiques. Les schèmes avec lesquels elle a été pensée pendant « l'affaire » restent toutefois structurants. **Dorénavant la « vache folle » est définie par** quelques propriétés, aussi incontournables que partielles : **la prédominance des enjeux sanitaires** et **la réduction à quelques causalités** (les farines animales) **ou à quelques responsabilités** (la gestion coupable du ministère de l'Agriculture).

Au total, les propriétés symboliques de la médiatisation de l'ESB s'inscrivent à plusieurs niveaux interdépendants : **la prégnance de principes génériques structurants** de la construction journalistique des problèmes sociaux (principalement, la perception du monde social à l'aune d'une philosophie « humaniste » implicite et la légitimité des règles gestionnaires de réactivité, d'indépendance et de transparence) s'accompagne de **la définition plus ou moins consensuelle d'options de politique publique** sur un sous-problème particulier de la « vache folle », comme l'embargo sur le bœuf britannique, l'interdiction des farines animales, ou l'abattage systématique des troupeaux…

Les règles pratiques de la médiatisation de la « vache folle » : l'appel d'actions urgentes et visibles

Le fonctionnement du champ journalistique ne se réduit cependant pas à ces phénomènes symboliques de construction des problèmes ou de hiérarchisation des solutions. **Les activités pratiques relatives à la médiatisation du problème de la « vache folle » présentent aussi des régularités significatives.** La position dominante des médias audiovisuels, et notamment des chaînes de télévision généralistes, tend à redéfinir les pratiques du journalisme, en accentuant la prégnance des règles d'urgence, de format et d'image, et celles de production d'une information susceptible de rencontrer l'intérêt d'une audience vaste et généraliste, tout en minimisant ses coûts de fabrication. Renforcées par les mécanismes de circulation de l'information au sein du champ journalistique, ces pratiques conduisent à produire une information développant une vision très généraliste, en

l'occurrence sanitaire et dramatisante, de la « vache folle ». L'intensité de ce mode de fonctionnement des activités journalistiques est particulièrement grande dans les périodes perçues comme des « crises », c'est-à-dire celles où, en 1996 et en 2000, le champ journalistique manifeste un fort intérêt (collectif) pour la « vache folle ». À ces périodes, les journalistes généralistes (éditorialistes et journalistes politiques) dominent le jeu collectif de production de l'information : cela se traduit, dans la représentation du problème de l'ESB, par une montée en généralité qui met à distance les enjeux les plus spécifiques (ou techniques) du problème, au profit de schèmes plus politiques et/ou moralisants (en particulier les catégories de jugement du journalisme d'investigation). À l'inverse, dans les périodes de routine, avant 1996 et entre 1997 et l'automne 2000, la domination des journalistes spécialistes (des rubriques médicales, agricoles ou européennes) est plus forte et fait mieux ressortir les propriétés spécifiques du problème de l'ESB.

La médiatisation connaît ainsi une double phénoménalité, historiquement située. **Des décisions publiques sont donc « médiatiques » lorsqu'elles sont faites en fonction d'un système de règles symboliques mais aussi d'un système de règles pratiques.** Leur prise en compte dans les activités décisionnelles ne se réduit pas à une causalité mécanique et unidirectionnelle : l'analyse de ses modalités sociales montre au contraire qu'elle repose sur la « complicité » active d'agents politiques ou administratifs, portés par la logique de leurs champs sociaux, à agir avec les médias et donc un peu en fonction d'eux.

Les logiques de l'emprise du journalisme sur les décisions politiques

Si des ministres ou des parlementaires prennent des décisions – décrets, arrêtés ou lois – conformes à la construction journalistique du problème de la « vache folle », ou à ses logiques pratiques (par exemple, sa temporalité), c'est en raison de l'emprise du journalisme sur le champ politique, ou plus exactement sur diverses parties de celui-ci. **Le jeu politique qui s'y déroule prend alors une modalité particulière, socialement et historiquement délimitée, définie par la configuration qui unit les ministres ou les parlementaires avec les journalistes mais aussi d'autres agents qui rendent possible cette relation (sondeurs, communicateurs…).** Dans cet état du jeu politique, les pratiques politiques participent à la fois d'activités de production des décisions publiques et d'activités d'accès aux médias. L'élaboration des prises de position politiques, notamment celles constitutives des décisions publiques, obéit alors à des opérations de censure et de sanction qui conduisent à prendre en compte des règles symboliques du champ journalistique – sans pour autant s'y conformer aveuglément, tant les jeux stratégiques autour des interprétations sanitaires ou dramatisante de la situation laissent la possibilité d'infinies variations. Ce phénomène est redoublé par l'anticipation des règles pratiques qu'exigent les stratégies d'accès aux médias : mise en scène des prises de position prenant en charge les règles de formats et d'image (par exemple

avec une incarnation de l'action publique par quelques « décideurs »), accélération des processus décisionnels, etc. Ces principes d'organisation des activités décisionnelles tendent à favoriser des prises de position hétéronomes, où prédominent par exemple des critères sanitaires, plus moraux et plébiscitaires que nécessairement liés aux propriétés spécifiques du problème de la « vache folle ».

La propension des agents politiques à agir dans cette configuration orientée vers les médias, et donc en fonction de ses règles, plutôt qu'en fonction des relations autonomes du seul champ politique, dépend de trois séries de conditions. Des conditions structurelles permettent de rendre compte de l'emprise croissante du journalisme sur l'action publique : les **transformations de long terme du champ politique** (*i.e.* l'accentuation de sa fermeture sociale ainsi que sa présidentialisation, et en particulier la nationalisation du sous-champ politique national qui en découle) et **la généralisation de la communication politique** tendent à faire de l'usage de l'accès aux médias une pratique ordinaire dans le sous-champ politique national. Cette évolution structurelle est modulée par des conditions conjoncturelles, ce qui interdit toute lecture déterministe de l'emprise du journalisme sur le champ politique. La tendance des agents politiques à prendre position en fonction des règles du champ journalistique est plus intense dans certaines situations, notamment **lorsque le problème de la « vache folle » est au centre de l'attention de ce dernier** ; ces séquences sont alors perçues comme des « crises » par les responsables politiques. En superposition de ces variations dans l'histoire du problème de l'ESB, des évolutions sont observables au gré de chaque processus décisionnel : c'est dans **les phases de *policy formulation* et de prise de décision** de l'action publique que les enjeux « médiatiques » sont, pour les agents politiques, plus sensibles. La force de l'emprise du journalisme sur les activités politiques dépend encore **des dispositions de chaque agent politique à faire usage de l'accès aux médias** et donc à s'investir dans la configuration orientée vers les médias. Ces conditions individuelles tiennent en grande partie aux trajectoires sociales qui conduisent des agents politiques à l'accès (rapide) ou au retour aux postes prestigieux de l'exécutif : ce type de trajectoires, ancrées dans le sous-champ politique national, génèrent des ressources, des contraintes, des intérêts et des dispositions qui conduisent à surinvestir dans les pratiques politiques orientées vers les médias. Contrairement aux discours prophétiques sur « l'État spectacle », il apparaît ainsi que tous les agents politiques ne sont pas également et en permanence soumis aux seules « contraintes médiatiques » lorsqu'ils participent à la fabrique collective des décisions publiques.

La contribution décisive des agents de l'exécutif

Au sein du champ politique, ce sont les positions situées dans les institutions de l'exécutif qui ont été, pour ce qui est de la gestion du problème de la « vache folle, les plus

nettement placées sous l'emprise du journalisme. La communication des ministres ou du président de la République est très largement orientée vers les médias et elle représente un enjeu très structurant de leurs activités. Ce sont les agents politiques qui investissent le plus dans le contrôle de leur « image médiatique », afin d'entretenir leur légitimité. Cette communication passe par **une pratique du *spin doctoring* qui fait dépendre les prises de position des ministres des règles symboliques et pratiques du champ journalistique.**

Les décisions politiques peuvent se trouver enrôlées dans une telle communication. La somme d'opérations de formulation ou d'arbitrage réalisées par les conseillers des ministres, et parfois les ministres eux-mêmes, qui constituent la trame des activités de production des décisions, peuvent en effet laisser une place aux calculs hétéronomes de la compétition politique orientée vers les médias. Bien qu'elle soit structurellement présente dans cette partie du champ politique, l'emprise du journalisme, qui se traduit par la domination de ces critères « médiatiques » sur les raisonnements autonomes (*i.e.* propres aux nécessités spécifiques du problème et de sa prise en charge étatique), varie selon l'intensité de l'attention journalistique sur les affaires dont traite le ministre, mais aussi selon les dispositions et les contraintes de rôle des agents qui les prennent en charge. Ainsi, **les décisions ministérielles concernant le problème de la « vache folle » sont d'autant plus orientées vers les médias que le problème est ancré à l'agenda journalistique et que la gestion effective du problème remonte aux agents les plus sensibles à ces enjeux : le ministre, son directeur de cabinet ou les conseillers en communication (plutôt que les conseillers thématiques).** Or ces agents sont précisément ceux qui dominent les interactions politiques décisionnelles, et imposent leur logique d'action, lorsque le problème de l'ESB acquiert une grande importance dans le champ politique. Ces logiques s'illustrent de façon exemplaire dans deux décisions emblématiques : la décision de non-levée de l'embargo sur les produits bovins britanniques à l'automne 1999, et plus encore l'interdiction totale des farines animales, un an plus tard.

Le faible contrepoids des parlementaires

En comparaison, les activités parlementaires participant de la production des décisions publiques sont moins dépendantes de l'emprise du journalisme. En effet, députés et sénateurs sont structurellement plus éloignés du jeu politique orienté vers les médias, même si des variations conjoncturelles (en particulier l'évolution entre scène et coulisses de leurs activités) et individuelles (par exemple pour des députés dont la carrière rapide, ou la trajectoire descendante, laissent espérer l'accès, ou le retour, à des postes ministériels ou à des responsabilités partisanes) nuancent ce tableau. Ils sont plus souvent engagés dans une configuration politique qui génère un système d'incitations et des contraintes structurant leurs activités dans un sens plutôt autonome.

L'emprise du journalisme sur les activités parlementaires de contrôle et d'information varie avec l'exposition de celles-ci à l'attention journalistique : ce sont les activités les plus visibles qui sont les plus clairement structurées par les règles du jeu orienté vers les médias. Leurs conséquences sur l'action publique sont toutefois à relativiser. D'une façon générale, plus ces activités sont orientées vers les médias (comme les questions au gouvernement), plus leur capacité d'influence sur le cours des décisions publiques est faible. Après la « crise » de 1996, c'est ainsi le rapport d'information sénatorial qui inspire la loi du 1er juillet 1998 relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme, et non celui de l'Assemblée nationale, en dépit de l'investissement « médiatique » de son rapporteur, Jean-François Mattéi. Les activités qui participent du processus législatif sont inégalement exposées à l'attention médiatique et donc inégalement structurées par les règles pratiques et symboliques de la configuration politique orientée vers les médias. Plus ces activités sont exposées au travail des journalistes (comme les séances de débat public ou le vote du texte final), plus elles sont contrôlées par les cabinets ministériels pour lesquels elles représentent un enjeu de légitimité important.

Les parlementaires n'apparaissent donc, en règle générale (mais avec des variations selon les individus ou les conjonctures), ni comme un vecteur puissant de l'emprise du journalisme sur l'action publique ni comme un contrepoids efficace à celle qu'introduisent les agents de l'exécutif. Globalement forte, mais elle est loin d'être homogène à l'échelle du champ politique, **l'emprise du journalisme sur la production politique des décisions publiques est d'abord le fruit de l'investissement des agents de l'exécutif dans l'enjeu que représente pour eux l'accès aux médias.** Toutes les décisions produites dans le champ politique sont donc loin d'être « médiatiques ». Seules certaines d'entre elles sont produites de telle manière qu'elles en concentrent un grand de nombre de propriétés. C'est le cas, à des degrés divers, de l'invention du logo « VF » et de l'embargo sur les produits bovins britanniques en 1996, mais surtout de son maintien très emblématique en décembre 1999, et plus encore, en novembre-décembre 2000, de l'interdiction totale des farines animales et du dépistage systématique des bovins entrant dans la chaîne alimentaire.

Les logiques de l'emprise du journalisme sur les décisions administratives

La fabrique de décisions « médiatiques » doit moins aux agents du champ bureaucratique. L'emprise du journalisme y prend des formes différentes et surtout une intensité moindre. Elle se traduit par un état du jeu administratif où les prises de position bureaucratiques peuvent s'appuyer sur des stratégies d'accès aux médias, car elles y font sens et y produisent des effets. « Bien » communiquer dans les médias, notamment pour contenir les risques de critique journalistique, est en effet **une façon pour certains fonctionnaires de se conformer à une définition nouvelle de l'excellence bureaucratique,**

fondée sur la norme de la redevabilité, c'est-à-dire la légitimation de l'administration par son « image » publique (et notamment « médiatique »). Cette modalité du jeu administratif repose sur des transactions entre les fonctionnaires et un ensemble d'agents formant une configuration : les journalistes, mais aussi des responsables politiques et des communicateurs. Les agents investis dans cette configuration de la redevabilité sont inclinés à agir (en partie) en fonction des règles symboliques et pratiques du champ journalistique.

Il faut toutefois souligner d'emblée que **le champ administratif apparaît structurellement autonome par rapport au champ journalistique** (notamment en comparaison du champ politique) : le jeu de la redevabilité est loin d'être le mode de fonctionnement le plus fréquent de cet espace social. Il peut toutefois se révéler plus décisif dans certaines conjonctures, notamment lorsque les médias s'intéressent fortement, et sur un registre critique, à l'une des politiques publiques menées par une administration. En plus de ces conditions de possibilité conjoncturelles, l'emprise du journalisme sur le travail administratif peut être accentuée par quelques hauts fonctionnaires occupant une position élevée dans les hiérarchies bureaucratiques, et plus particulièrement par certains d'entre eux qui sont, en raison de leur trajectoire sociale, disposés à recourir à des pratiques innovatrices et notamment à jouer le jeu de la redevabilité. **C'est donc le traitement différentiel des questions posées par l'ESB, selon les périodes ou selon les agents, qui explique le caractère plus ou moins « médiatique » des décisions administratives**.

L'autonomie des activités décisionnelles bureaucratiques et ses limites face aux enjeux « médiatiques »

Dans la fraction du champ bureaucratique la plus directement concernée par la fabrique des décisions publiques, c'est-à-dire l'espace formé par les directions centrales des ministères, l'emprise du journalisme est un peu plus forte. Les activités de communication y sont plus présentes et davantage tournées vers l'accès aux médias que dans les administrations locales par exemple. Il reste que, contrairement au champ politique, **l'autonomie des processus décisionnels y est très fortement instituée** : l'objectivation des transactions avec le secteur, celle de l'intervention importante des agents administratifs les plus spécialisés dans les interactions productrices des mesures, celle des cultures institutionnelles plutôt autonomes (dans des catégories d'action publique encadrant les pratiques décisionnelles), et celle des décisions dans des dispositifs juridiques peu plastiques laissent peu de place aux logiques hétéronomes du jeu administratif orienté vers les médias. La production de la réglementation sur l'alimentation des animaux d'élevage (comme les restrictions drastiques de l'usage des farines animales pour les bovins) ou sur les produits destinés à la consommation humaine (comme le retrait de plus en plus rigoureux des

matériaux à risques spécifiés), avant la « crise » de 1996, est la plus nette illustration de ces logiques autonomes de production des décisions.

Cependant, les activités décisionnelles des administrations centrales peuvent être parfois (*i.e.* en vertu des conditions conjoncturelles et individuelles énoncées plus haut) déterminées par l'emprise du journalisme. D'une part, l'intrusion systématique des membres des cabinets ministériels dans le fonctionnement des services y fait indirectement prévaloir des schèmes cognitifs et des contraintes pratiques « médiatiques ». D'autre part, la désobjectivation durable ou conjoncturelle des interactions administratives laisse plus de marge de jeu aux pratiques liées à la configuration orientée vers les médias. Ces logiques produisent alors des mesures maximalistes, comme des arbitrages financiers exceptionnellement dépensiers ou des injonctions à accroître la rigueur juridique des contrôles.

C'est ainsi en vertu de l'appropriation des opérations de décisions par des agents, politiques ou administratifs, variablement placés sous l'emprise du journalisme que sont produites des décisions inégalement orientées vers les médias. Les décisions les plus « médiatiques » sont le produit de la prise en charge des dossiers les plus emblématiques selon les logiques d'action des agents les plus dépendants des enjeux de légitimation dans le champ journalistique – en premier lieu les principaux ministres et leurs conseillers.

Des décisions « médiatiques » ?

S'il fallait, pour clore ces développements, caractériser en quelques phrases les décisions « médiatiques », c'est-à-dire celles issues de ce processus de production plus ou moins orienté vers les médias, et qui ne constituent qu'une petite partie (difficilement quantifiable) de l'ensemble des décisions publiques produites par les pouvoirs publics, il faudrait insister sur deux propriétés principales.

En premier lieu, ces décisions ont tendance à reprendre les thèmes et des éléments des cadrages dominants dans le champ journalistique. Cela ne signifie pas nécessairement que les décisions soient une réponse mécanique aux attentes que constituerait la vision journalistique d'un problème : l'ajustement parfait des décisions à la définition médiatique de ce problème et de ses solutions est un cas particulier, sans aucun doute très exceptionnel, et même probablement purement théorique, de la prise en compte politique ou administrative des catégories de perception et de jugement journalistiques. De façon plus générale, **ces décisions peuvent sembler correspondre à des critères « médiatiques » dans la mesure où elles se fondent *en partie* sur ces catégories soit dans leur conception-même soit dans la façon dont elles sont présentées, c'est-à-dire dans la communication qui les accompagne.** Ainsi, on peut retrouver dans certaines décisions la trace, plus ou moins visible, du cadrage du problème de la « vache folle » comme une « crise » de santé publique ou de la prédominance d'un point de vue consumériste. C'est le cas, par exemple, des

mesures qui, répondant à une vision dramatisée du problème, apparaissent (aux agents spécialistes de la gestion des épidémies et des épizooties) **plus rigoureuses qu'il n'est nécessaire**. L'exemple le plus évident est l'interdiction totale des farines animales décrétée en novembre 2000[1], mais la persistance de l'abattage systématique des troupeaux jusqu'en décembre 2002 ou la mise en place en 1996, et surtout le maintien en 1999, de l'embargo français sur les produits bovins britanniques semblent procéder *en partie* de cette même logique. De même, les mesures développant la traçabilité des produits apparaissent aussi comme une façon de donner des gages à la vision consumériste de la « vache folle » consacrée par le champ journalistique, dans la mesure où elles sont entre autres choses faites pour garantir un étiquetage plus complet des viandes afin que le consommateur fasse un choix mieux éclairé. De façon plus générale, **les mesures dont l'efficacité est fondée sur l'orientation des comportements individuels** économiques (par exemple toutes les décisions destinées à favoriser la consommation par une meilleure information du consommateur : étiquetage, traçabilité…) ou sociaux (par exemple les campagnes de prévention), **par l'information ou la persuasion**, sont plus à même de fonctionner comme des décisions « médiatiques » que celles qui s'efforcent d'intervenir de façon plus structurelle, comme l'encadrement réglementaire des filières agro-industrielles ou la définition stricte et précise des pratiques professionnelles par les mesures de police.

Des décisions peuvent aussi être « médiatiques » – et les deux phénomènes sont très souvent liés – **en ce qu'elles se réalisent dans des modalités d'action « visibles »**, c'est-à-dire, plus précisément, rendues publiquement visibles par le fait qu'elles correspondent aux catégories journalistiques de perception du monde social et notamment du travail d'action publique. L'exemple le plus typique est sans doute le fait d'instituer par la loi des décisions

---

[1] Quelques années après la « crise » de 2000, cette mesure qui s'imposait dans toute sa radicalité est sur le point d'être en partie retirée. La réintroduction des farines animales pour l'alimentation de certains animaux est en effet actuellement examinée par le Conseil national de l'alimentation et l'Agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (l'ANSES [sic] est issue de la fusion, au 1er juillet 2010, de l'AFSSA et de l'AFSSET), à la demande de la Commission européenne. « Vache folle: un possible retour des farines animales à l'étude en France », *AFP*, 27 juillet 2010.
La vétérinaire Jeanne Brugère-Picoux, enseignante l'École vétérinaire de Maisons-Alfort, explique ainsi : « il n'y a pratiquement plus de vaches folles en Europe. Au plus fort de la crise, la Grande-Bretagne avait jusqu'à 3500 animaux atteints d'ESB par mois. Et la France en avait détecté au total un millier. Or, l'an dernier, il y a eu moins de dix cas recensés dans l'Hexagone, sur des animaux qui n'étaient pas destinés à l'abattoir. La crise de la vache folle est un accident terminé. Ce qui a posé problème à l'époque, c'était la pratique du cannibalisme, à savoir de donner à manger des farines animales de vache à une vache. Il faut absolument éviter le recyclage des farines entre bovins, car cela a amplifié la contamination intra-espèce. Mais les porcs et les volailles n'ont pas été malades. À cause de cette crise, on a transformé les porcs, omnivores, en végétariens. Or les porcs ainsi que les dindes ont besoin de protéines animales et réautoriser les farines pour ces animaux est parfaitement justifié, tant du point de vue nutritionnel que scientifique, car le risque a disparu. » Frédéric Mouchon, « C'est parfaitement justifié », *Le Parisien*, 27 juillet 2010.

qui pourraient relever de dispositifs moins formels et moins lourds à produire[2]. À cet égard, les mesures réglementaires d'encadrement de la production et de structuration des marchés (par la définition de normes sur le commerce des animaux, sur le commerce des viandes et abats, et sur le commerce des farines animales) se prêtent mal à la « médiatisation ».

LE SCHÈME THÉORIQUE DE L'EMPRISE DU JOURNALISME SUR L'ACTION PUBLIQUE

Le schème théorique que l'on s'est efforcé d'extraire de cette étude sur les politiques publiques de sécurité sanitaire des aliments repose sur la mise en évidence d'**un système de relations sociales complexes et pluridirectionnelles** désigné sous le terme d'*emprise du journalisme*. Loin de se réduire à un pouvoir des médias ou des journalistes sur les décisions publiques ou sur les « décideurs », elle décrit *un état des relations dans des parties des champs politique et administratif, qui, en fonction des relations d'interdépendances établies avec le champ journalistique, génère une modalité particulière, orientée vers les médias, des jeux politiques et administratifs et donc des mécanismes sociaux de production des prises de position*. **L'emprise du journalisme est ainsi comme « appelée » par la logique même des champs politique ou administratif sur lesquels, ou plutôt dans lesquels (voire à partir desquels), elle s'exerce.**

Une configuration particulière des champs politique et administratif

L'emprise du journalisme est une transformation, plus ou moins temporaire, du système de relations dans lequel un agent politique ou administratif est pris et en fonction duquel il agit. Cette transformation est liée au déploiement de transactions avec des agents extérieurs ou périphériques aux champs politique ou administratif : les journalistes, bien sûr, mais aussi divers communicateurs qui travaillent précisément à rendre possibles ces transactions entre journalistes et agents politiques ou administratifs.

La configuration dans laquelle ces derniers sont alors engagés contribue à (re)définir leurs façons d'agir. Elle met en place un phénomène d'interdépendance tactique élargie orienté vers les médias : les façons de faire et de penser des agents sociaux passent alors *en partie* par le champ journalistique et sont donc *en partie* contraintes par le mode de fonctionnement de ce dernier. On voit ainsi qu'**il est assez illusoire d'espérer distinguer une variable indépendante de variables dépendantes** : si le champ journalistique « impose » des règles aux agents politiques ou administratifs (qu'ils ont d'ailleurs contribué à forger, en tant

[2] Les lois élaborées à la faveur des « crises » de l'ESB, et notamment la loi du 1er juillet 1998, n'entrent pas vraiment dans cette catégorie, même si elles ont pu par moment servir des stratégies d'affichage ponctuelles et si l'emprise du journalisme a pu produire des effets dans certaines phases de leur production. Ce phénomène a cependant été marginal dans les processus hybrides que sont la préparation et le vote des lois.

que sources d'information auxquelles s'adaptent plus ou moins les journalistes), c'est parce que ces agents déplacent sur le « terrain » médiatique une partie des transactions qui font leurs activités habituelles et que, pour ce faire, ils s'efforcent de les y ajuster plus ou moins. Plus encore, la nécessité d'accéder aux médias est aussi coproduite par ces agents eux-mêmes, en lien avec les journalistes et les communicateurs.

La transformation temporaire des jeux politiques ou administratifs qui découlent de la mise en place de ces configurations n'est pas une création *ex nihilo*. Elle est plutôt une modalité particulière des jeux ordinaires. Même si les enjeux « médiatiques » y occupent une place importante, les activités restent ancrées dans de mode de fonctionnement spécifique des champs. Les logiques « médiatiques » y sont transfigurées en fonction du *nomos* de ces espaces sociaux. C'est pourquoi les jeux sociaux passant par le champ journalistique ne sont pas, entre les champs politique et administratif, réductibles l'un à l'autre. On les a ainsi désignés distinctement : jeu politique orienté vers les médias pour le premier, et jeu de la redevabilité pour le second.

Des jeux décisionnels orientés vers les médias

La transformation des jeux décisionnels, c'est-à-dire des activités de production des prises de position, qui résulte de l'engagement des agents dans la configuration orientée vers les médias procède de deux phénomènes sociaux interdépendants, mais analytiquement différenciables puisque le premier se situe dans l'ordre du symbolique, tandis que le second renvoie à des phénomènes plus pratiques.

L'économie symbolique des décisions « médiatiques », entre sanctions et censures

La prise en compte dans la production des prises de position constitutives des décisions publiques des catégories de perception et de jugement dominantes dans le champ journalistique s'opère par un double mécanisme. Des **opérations de *censure* déterminent les prises de position par l'effet de règles génériques de mise en forme**. Des **opérations de *sanction* infléchissent les prises de position en fonction de leur réception** (positive ou négative) dans le champ journalistique, ou de l'anticipation de celle-ci. Les médias produisent alors, de fait, un espace des possibles pour les prises de position des agents politiques ou administratifs : dans ces états des jeux politique ou administratif, toutes les déclarations à la presse (interviews, communiqués, etc.), mais aussi les annonces de décisions, prennent sens par rapport à l'ensemble plus ou moins cohérent de discours médiatiques se rapportant au même problème. Elles sont donc en partie conçues – sur la forme ou sur le fond – pour produire des effets dans cet espace des possibles.

L'économie pratique de production des décisions « médiatiques »

Parallèlement à cette orientation stratégique des prises de position en fonction de la problématique « médiatique », la fabrique des décisions peut aussi être marquée par la prise en compte des modalités pratiques de fonctionnement du champ journalistique. Cette transformation des modalités de production des décisions sous l'emprise du journalisme tend à renforcer les phénomènes de sanctions et de censures « médiatiques » et à affaiblir les phénomènes de sanctions et de censures autonomes qui pourraient les contrebalancer.

La première de ces modalités est l'extension et la diversification des agents intervenant dans la production des prises de position spécifiques (notamment des communicateurs) : cette complexification des interactions, qui est la conséquence directe de l'engagement dans une configuration orientée vers les médias, se traduit par la perte de contrôle relative par les agents de la fabrique de leur prise de position. Cette dépossession est favorisée par une seconde modalité : la désobjectivation des relations et des activités autonomes. Au nom de l'efficacité des stratégies d'accès aux médias, **les formes les plus contraignantes (car les plus instituées) des pratiques spécifiques sont partiellement défaites, affaiblissant la résistance qu'elles pouvaient offrir aux investissements des agents plus orientés vers les médias.** Par exemple, l'emprise du journalisme se traduit par une tendance au contournement des instances intermédiaires propres à un champ (expertise, représentation de la base, instances de délibération collective…) qui ont notamment pour fonction de faire exister les règles spécifiques de celui-ci. C'est par exemple le cas lorsque les processus de décisions sont accélérés pour s'inscrire dans la temporalité du champ journalistique. Il découle de ces phénomènes une dernière modalité pratique de l'emprise du journalisme, qui est sans doute la plus décisive dans la production des décisions « médiatiques » : **elle tend à renforcer, de façon conjoncturelle ou durable, le contrôle des interactions décisionnelles par les agents enclins aux profits « *externes* »**[3], c'est-à-dire ceux qui sont les plus exposés aux sanctions exogènes et qui sont donc les plus disposés à investir dans leurs pratiques des façons de faire et de penser hétéronomes.

Dans cet état des jeux politiques et administratifs, les agents les plus exposés aux règles symboliques et pratiques de l'accès aux médias, c'est-à-dire ceux pour qui l'accès aux médias constitue une ressources importante (et donc un enjeu central), deviennent plus décisifs, introduisant ainsi des propriétés « médiatiques » dans les décisions publiques.

[3] Pierre Bourdieu, « L'emprise du journalisme », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 101-102, 1994, p. 6.

L'historicité de l'emprise du journalisme

L'emprise du journalisme n'est jamais la seule « loi » de fonctionnement des champs politique ou administratif. Les façons d'agir et de penser qu'elle induit sont toujours en concurrence avec d'autres façons d'agir et de penser plus spécifiques. Cette tension entre logiques autonomes et hétéronomes ne se traduit pas sur le mode du calcul rationnel, mais de la raison pratique investie dans les activités décisionnelles quotidiennes.

L'emprise du journalisme ne se conçoit que comme un phénomène variable, dans le temps et selon les individus. Sa force relative (*i.e.* en comparaison d'autres logiques sociales de production des prises de position) fluctue selon des conditions de possibilité de divers ordres. L'engagement dans la configuration orientée vers les médias et le désenclavement des lieux de confrontation qui en découle dépendent en effet certes d'évolutions structurelles qui se traduisent par une dépendance plus ou moins affirmée des jeux et enjeux politiques ou administratifs aux logiques journalistiques. Ce sont ces transformations générales que décrivent les auteurs des théories plus ou moins prophétiques sur l'État spectacle ou la société conquise par la communication. Ces grandes lois historiques n'existent cependant que par ce que font les agents sociaux. Et tous les agents d'un champ n'agissent pas pareillement sous l'emprise du journalisme. Leur investissement dans une configuration « médiatique », et donc leur propension à agir en fonction du champ journalistique, dépendent de leurs dispositions individuelles et des contraintes de situation propres à une conjoncture.

Si les décisions semblent répondre à la construction médiatique du problème, c'est que les conditions sociales sont réunies pour que les agents en position de produire ces décisions agissent dans et donc en fonction de la configuration orientée vers les médias.

La productivité du schème théorique de l'emprise du journalisme, et la nécessité de sa mise à l'épreuve

Le schéma explicatif fondé sur le concept relationnel d'emprise du journalisme vaut par ce qu'il apporte un surplus d'intelligibilité aux résultats partiels des diverses théories par lesquelles est pensé le pouvoir des médias sur les politiques publiques. Outre qu'il ramène à leur historicité les théories téléologiques de l'État spectacle, ce schème permet surtout d'éclairer les angles morts des théories de l'*agenda* ou des *social problems* et de dépasser les contradictions qui apparaissent dans leurs résultats en les intégrant dans une explication plus globale.

Ce modèle permet en particulier d'ordonner l'accumulation de résultats parfois contradictoires[4] observés, sans en saisir les logiques fondamentales, par les travaux sur l'*agenda*. En mettant en balance les logiques de production des décisions orientées vers les médias avec des logiques de production des prises de position concurrentes, il explique dans un même cadre d'analyse des influences variables sur le court ou le long terme, dans les contextes de crise ou de routine, ou selon que l'action publique est mesurée par les indicateurs substantiels (lois, budgets) ou emblématiques (déclarations, rapports parlementaires). Il autorise par exemple à penser comme complémentaires les constats *a priori* contradictoires que dresse Pierre Favre : la faible sensibilité du travail gouvernemental aux effets d'information médiatique en raison du poids des déterminations structurelles de l'agenda gouvernemental et, malgré tout, l'effet de résonance provisoire qui mobilise l'action publique à court terme[5]. Le schème de l'emprise du journalisme sur l'action publique permet ainsi d'expliquer la variation de la puissance des effets d'*agenda* observés selon les cas.

Il est aussi une façon d'articuler l'analyse de la dimension symbolique des décisions publiques[6] non seulement avec les enjeux de *politics* (notamment les questions de légitimation qui sont au centre des concurrences entre agents politiques ou même entre agents administratifs), mais aussi avec les enjeux de *policy*, c'est-à-dire avec la dimension de *problem-solving* des décisions. Cette question de la double vérité, symbolique et substantielle, des politiques publiques est un obstacle récurrent de l'analyse de l'action publique. À l'instar du modèle séquentiel des politiques publiques, entièrement bâti sur une conception *problem-solving* de celles-ci, la plupart des outils conceptuels des politiques publiques peinent à rendre raison de la dimension symbolique de celles-ci[7]. En examinant comment cette tension se joue dans la pratique, socialement ancrée des divers « décideurs », le schème de l'emprise du journalisme apporte une contribution à la question soulevée – mais avec d'autres réponses – par l'analyse cognitive des politiques publiques[8]. En pensant, en quelque sorte, la construction journalistique des problèmes publics comme une modalité, jamais hégémonique, de la catégorisation des problèmes publics au sein de l'État, elle constitue le chaînon manquant entre la théorie des *social problems* et l'analyse des politiques publiques.

Le schème mis en évidence à la faveur de l'étude consacrée à la gestion politico-administrative de la maladie de la « vache folle » en France est un point de départ pour de

---

[4] Stefaan Walgrave et Peter Van Aelst, « The mass media's political agenda-setting power. Towards an integration of the available evidence », APSA political communication pre-conference, 1er septembre 2004, Chicago.

[5] Pierre Favre, « Travail gouvernemental et agenda généralisé », *in* Jacques Gerstlé (dir.), *Les effets d'information en politique*, Paris : L'Harmattan (Logiques politiques), 2001, p. 143-174.

[6] Murray Edelman, *Pièces et règles du jeu politique*, Paris : Seuil (La couleur des idées), 1991, 251 p.

[7] Patrick Hassenteufel, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris : Armand Colin (U-Sociologie), 2008, p. 35-37).

[8] Pierre Muller, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, 2000, 50 (2), p. 189-208.

futures investigations plus systématiques. Élaboré à partir d'un cas (ou plutôt d'un ensemble de situations) où le phénomène est, en certaines occasions, particulièrement saillant, il doit maintenant être mis à l'épreuve d'autres terrains. Il est en effet nécessaire de varier les types de politiques publiques susceptibles d'être en partie produites selon les logiques décrites dans cette thèse. Il faudrait en particulier examiner des politiques menées dans des situations perçues comme des « crises » mais sur des problèmes publics autres que sanitaires : des « crises » diplomatiques, écologiques ou économiques, mais aussi des faits divers spectaculaires interpelant les pouvoirs publics. Il serait intéressant, enfin, d'observer au concret la prégnance de certaines modalités de l'emprise du journalisme dans la fabrique *a priori* routinière de politiques : politiques économiques, éducatives, sociales ou culturelles.

BIBLIOGRAPHIE GÉNÉRALE

La bibliographie ne recense que les textes cités dans la thèse. Elle n'est donc ni une impossible recension exhaustive de la littérature consacrée à son objet, ni même la liste des travaux dont la lecture a contribué à nourrir la réflexion tout au long de ces années de thèse.

Le classement des textes en quelques grandes catégories thématiques recèle toujours une part d'arbitraire. Le classement retenu ici correspond à la façon dont chaque texte est utilisé dans la thèse.

RÉFÉRENCES GÉNÉRALES

Références générales de sciences sociales

AUSTIN John L., *Quand dire, c'est faire*, Paris : Le Seuil, 1991 (1970), 202 p.

BECKER Howard S., *Outsiders: Studies in the Sociology of Deviance*, New York : Free Press of Glencoe, 1963, 179 p. (édition française : *Outsiders. Études de sociologie de la déviance*, Paris : Métailié, 1985, 247 p.)

BOLTANSKI Luc, « L'espace positionnel : multiplicité des positions institutionnelles et habitus de classe », *Revue française de sociologie*, 1973, n° 14, p. 3-26.

BOLTANSKI Luc, *Les cadres. La formation d'un groupe social*, Paris : Minuit (Le sens commun), 1982, 523 p.

BOLTANSKI Luc et CHIAPELLO Ève, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris : Gallimard (NRF Essais), 1999, 843 p.

BOURDIEU Pierre, « Avenir de classe et causalité du probable », *Revue française de sociologie*, 1974, n° 15, p. 3-42.

BOURDIEU Pierre, *La distinction. Critique sociale du jugement*, Paris : Minuit, 1979, 670 p.

BOURDIEU Pierre, *Le sens pratique*, Paris : Minuit, 1980, 475 p.

BOURDIEU Pierre, « Effet de champ et effet de corps », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1985, n° 59, p. 73.

BOURDIEU Pierre, *La noblesse d'État. Grandes écoles et esprit de corps*, Paris : Minuit (Le sens commun), 1989, 568 p.

BOURDIEU Pierre, « Les juristes, gardiens de l'hypocrisie collective », *in* François CHAZEL et Jacques COMMAILLE (dir.), *Normes juridiques et régulations sociales*, Paris : LGDJ (Droit et société), 1991, p. 95-99.

BOURDIEU Pierre, *Réponses. Pour une anthropologie réflexive*, Paris : Seuil (Libre examen), 1992, 269 p.

BOURDIEU Pierre, « L'illusion biographique », *Raisons pratiques. Sur la théorie de l'action*, Paris : Seuil (Points Essais), 1994, p. 81-87.

BOURDIEU Pierre, « Un acte désintéressé est-il possible ? », *Raisons pratiques. Sur la théorie de l'action*, Paris : Seuil (Points Essais), 1994, p. 147-167.

BOURDIEU Pierre, « Un acte désintéressé est-il possible ? », *Raisons pratiques. Sur la théorie de l'action*, Paris : Seuil (Points essais), 1994, p. 147-167

BOURDIEU Pierre, *Les règles de l'art. Genèse et structure du champ littéraire*, Paris, Seuil, 1998 (1992), 567 p.

BOURDIEU Pierre, *Les structures sociales de l'économie*, Paris : Seuil (Liber), 2000, 289 p.

BOURDIEU Pierre, *Propos sur le champ politique*, Lyon : PUL, 2000, 110 p.

BOURDIEU Pierre, « Décrire et prescrire : les conditions de possibilité et les limites de l'efficacité politique », *Langage et pouvoir symbolique*, Paris : Seuil, 2001 (1982, 1991), p. 187-198.

BOURDIEU Pierre, « Sur le pouvoir symbolique », *Langage et pouvoir symbolique*, Paris : Seuil, 2001 (1982, 1991), p. 201-211.

BOURDIEU Pierre, « La représentation politique », *Langage et pouvoir symbolique*, Paris : Seuil, 2001 (1982, 1991), p. 213-258.

BOURDIEU Pierre, « Censure et mise en forme », *Langage et pouvoir symbolique*, Paris : Seuil, 2001 (1982, 1991), p. 343-377.

BOURDIEU Pierre, *Pouvoir et langage symbolique*, Paris : Seuil (Points Essais), 2001 (1982, 1991), 423 p.

BOURDIEU Pierre, *Méditations pascaliennes*, Paris : Seuil (Points Essais), 2003 (1997), 391 p.

BRIQUET Jean-Louis, « Communiquer en actes. Prescriptions de rôle et exercice quotidien du métier politique », *Politix*, 1994, n° 28, p. 16-26.

CALLON Michel, « Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *L'Année sociologique*, 1986, n° 36, p. 169-208.

CALLON Michel, LASCOUMES Pierre et BARTHE Yannick, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris : Le Seuil (La couleur des idées), 2001, 358 p.

COLLOVALD Annie, « Identités stratégiques », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1988, n° 73, p. 29-40.

CONTAMIN Jean-Gabriel, *Contribution à une sociologie des usages pluriels des formes de mobilisation. L'exemple de la pétition en France*, Thèse de doctorat de science politique, Université de Paris 1, 2001, 827 p.

de FORNEL Michel, « Légitimité et actes de langage », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1983, n° 46, p. 31-38.

de GAULEJAC Vincent, *La société malade de la gestion. Idéologie gestionnaire, pouvoir managérial et harcèlement social*, Paris : Seuil (Économie humaine), 2005, p. 275.

DOBRY Michel, *Sociologie des crises politiques. La dynamique des mobilisations multisectorielles*, Paris : Presses de la FNSP (Références), 1992 (1986), 319 p.

DOBRY Michel, « Préface à l'édition de 2009 », *Sociologie des crises politiques. La dynamique des mobilisations multisectorielles*, Paris : Presses de Sciences-Po, 2009 (3ème éd.), p. XI-XLV.

EBERSOLD Serge, « L'insertion ou la délégitimation du chômeur », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2004, n° 154, p. 94-102.

ELIAS Norbert, *La société de cour*, Paris : Flammarion (Champs), 1985 (1969), 330 p.

ELIAS Norbert, *Qu'est-ce que la sociologie ?*, Paris : Éditions de l'Aube (Agora Pocket), 1991 (1970), 224 p.

HEINICH Nathalie, *La sociologie de Norbert Elias*, Paris : La Découverte (Repères), 1997, 122 p.

LAGROYE Jacques, « Être du métier », *Politix*, 1994, n° 28, p. 5-15.

LAGROYE Jacques, « On ne subit pas son rôle. Entretien avec Jacques Lagroye », *Politix*, n° 38, 1997, p. 7-17.

LAGROYE Jacques, « L'institution en pratiques », *Swiss Political Science Review*, 2002, vol. 8, n° 3-4, p. 114-128.

LAGROYE Jacques, « Les processus de politisation », *in* Jacques LAGROYE (dir.), *La politisation*, Paris : Belin (Socio-histoires), 2003, p. 360-361.

LAGROYE Jacques, *La vérité dans l'Église catholique. Contestations et restauration d'un régime d'autorité*, Paris : Belin (Sociologiquement), 2006, 303 p.

LAHIRE Bernard, *L'esprit sociologique*, Paris : La Découverte, 2005, 444 p.

LATOUR Bruno et WOOLGAR Steeve, *La vie de laboratoire. La construction des faits scientifiques*, Paris : La Découverte, 1988, 299 p.

MANIN Bernard, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris : Flammarion (Champs), 1996 (1995), 319 p.

MERTON Robert, *Éléments de théorie et de méthode sociologique*, Paris : Plon, 1965 (1953), 250 p.

NEVEU Érik, *Sociologie des mouvements sociaux*, Paris : La Découverte, 2000, 125 p.

OFFERLÉ Michel, *Sociologie des groupes d'intérêt*, Paris : Montchrestien (Clés), 1994, 157 p.

OFFERLÉ Michel, *Sociologie de la vie politique française*, Paris : La Découverte (Repères), 2004, 123 p.

OFFERLÉ Michel, « Retour critique sur les répertoires de l'action collective (XVIIIe-XXIe siècles) », *Politix*, 2008, n° 81, p. 183-204.

PINTO Louis, « Le consommateur : agent économique et acteur politique », *Revue française de sociologie*, 1990, n° 31, p. 179-200.

RICŒUR Paul, *Temps et récit, t.1. L'intrigue et le récit historique*, Paris : Seuil, 1983, 319 p.

SUAUD Charles, « L'imposition de la vocation sacerdotale », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1975, n° 3, p. 2-17.

TILLY Charles, *La France conteste*, Paris : Fayard, 1986, 622 p.

TOPALOV Christian, « Un paysage intellectuel renouvelé », *in* Pierre ENCREVÉ et Rose-Marie LAGRAVE, *Travailler avec Bourdieu*, Paris : Flammarion (Champs), 2003, p. 195-207.

WEBER Max, *L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme*, Paris : Plon, 1967, 340 p.

Méthode des sciences sociales et épistémologie

ABBOTT Andrew, *Department and Discipline. Chicago Sociology at One Hundred*, Chicago : The Chicago University Press, 1999, 249 p.

BEAUD Stéphane, « L'usage de l'entretien en sciences sociales. Plaidoyer pour "l'entretien ethnographique" », *Politix*, 1996, n° 35, p. 226-257

BECKER Howard S., *Les ficelles du métier. Comment se construit une recherche en sciences sociales*, Paris : La Découverte (Guide), 2002 (1998), 352 p.

BONGRAND Philippe et LABORIER Pascale, « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? », *Revue française de science politique*, 2005, vol. 55, n° 1, p. 73-111.

BOURDIEU Pierre, CHAMBOREDON Jean-Claude et PASSERON Jean-Claude, *Le métier de sociologue*, Paris : Mouton, 1983 (1968), 357 p.

CHAMPAGNE Patrick, « Statistique, monographie et groupes sociaux », *Études dédiées à Madeleine Grawitz*, Paris : Dalloz, 1982, p. 3-16. (repris *in* Patrick CHAMPAGNE, *L'héritage refusé. La crise de la reproduction sociale de la paysannerie française, 1950-2000*, Paris : Seuil, 2002, p. 97-118).

COMBESSIE Jean-Claude, *La méthode en sociologie*, Paris : La Découverte (Repères), 2001 (1996), 123 p.

CORCUFF Philippe et SANIER Max, « Politique publique et action stratégique en contexte de décentralisation - Aperçus d'un processus décisionnel "après la bataille" », *Annales-Histoire, sciences sociales*, 2000, vol. 55, n° 4, p. 845-859.

de MONTLIBERT Christian, *Introduction au raisonnement sociologique*, Strasbourg : PUS (Études des réalités sociales contemporaines), 1999, 283 p.

DURKHEIM Émile, *Les règles de la méthode sociologique*, Paris : PUF (Quadrige), 1997 (1937) 149 p.

LAURENS Sylvain, « "Pourquoi" et "comment" poser les questions qui fâchent ? Réflexions sur les dilemmes récurrents que posent les entretiens avec des "imposants" », *Genèses*, 2007, n° 69, p. 112-127

OLIVIER de SARDAN Jean-Pierre, « La politique du terrain. Sur la production des données en anthropologie », *Enquête*, 1995, n° 1, p. 71-112.

PINSON Gilles et SALA PALA Valérie, « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? », *Revue française de science politique*, 2007, vol. 57, n° 5, p. 555-597

SOUTRENON Emmanuel, « Le "questionnaire ethnographique". Réflexions sur une pratique de terrain », *Genèses*, 2005, n° 60, p. 121-137

JOURNALISME ET COMMUNICATION

*Théorie de la mise à l'*agenda

BLUMLER Jay G., GUREVITCH Michael et KATZ Elihu, « Uses and Gratifications Research », *Public Opinion Quarterly*, 1973, vol. 37, n° 4, p. 509-523.

BREGMAN Dorine et MISSIKA Jean-Louis, « La sélection des controverses politiques » *in* Elizabeth DUPOIRIER et Gérard GRUNBERG (dir.), *Mars 1986 : La drôle de défaite de la gauche*, Paris : PUF, 1986, p. 97-116.

BREGMAN Dorine, « La fonction d'agenda : une problématique d'avenir », *Hermès*, 1989, n° 4, p. 191-202.

BREGMAN Dorine, *Le processus de construction des controverses politiques pendant les campagnes électorales en France : 1986-1988*, Thèse de doctorat de science politique, IEP de Paris, 1991

BREGMAN Dorine, « Le cadrage du débat public. Le projet de CSG », *Réseaux*, 1996, n° 75, p. 111-133.

BROUARD Sylvain et GROSSMAN Emiliano, « L'étude des agendas politiques : objectifs, méthodologie et résultats », communication au séminaire de sociologie politique du CEVIPOF, mars 2008.

CHARRON Jean, « Les médias et les sources. Les limites du modèle de l'agenda-setting », *Hermès*, 1995, n° 17-18, p. 73-89.

COBB Roger W. et ELDER Charles D., « The Politics of Agenda-Building : An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory », *The Journal of Politics*, 1971, vol. 33, n° 4, p. 892-915.

COBB Roger W. et ELDER Charles D., *Participation in American Politics: the Dynamics of Agenda-building*, Boston : Allyn and Bacon, 1972, 182 p.

COHEN Bernard C., *The Press and the Foreign Policy*, Princeton : Princeton University Press, 1963, 288 p.

COOK Fay Lomax, TYLER Tom R., GOETZ Edward G., GORDON Margaret T., PROTESS David, LEFF Donna R., MOLOTCH Harvey L., « Media and Agenda Setting : Effects on the Public, Interest Group Leaders, Policy Makers, and Policy », *The Public Opinion Quarterly*, 1983, vol. 47, n° 1, p. 16-35.

COOK Timothy E., « House Members as Newsmakers : The Effects of Televising Congress », *Legislative Studies Quarterly*, 1986, vol. 11, n° 2, p. 203-226.

DAVIS Aeron, « Investigating Journalist Influences on Political Issue Agendas at Westminster », *Political Communication*, 2007, vol. 24, n° 2, p. 181-199.

EDWARDS III George C. and WOOD B. Dan, « Who Influences Whom? The President, Congress, and the Media », *The American Political Science Review*, 1999, vol. 93, n° 2, p. 327-344.

ENTMAN Robert, « Framing : Toward Clarification of a Fractured Paradigm », *Journal of Communication*, 1993, vol. 43, n° 4, p. 51-58

ERBRING Lutz, GOLDENBERG Edie N., MILLER Arthur H., « Front-Page News and Real-World Cues : A New Look at Agenda-Setting by the Media », *American Journal of Political Science*, 1980, vol. 24, n° 1, p. 16-49.

FAVRE Pierre, « L'émergence des problèmes dans le champ politique » *in* Pierre FAVRE (dir.), *Sida et politique. Les premiers affrontements (1981-1987)*, Paris : L'Harmattan, 1992, p. 5-37.

FAVRE Pierre, « Travail gouvernemental et agenda généralisé », *in* Jacques GERSTLÉ (dir.), *Les effets d'information en politique*, Paris : L'Harmattan (Logiques politiques), 2001, p. 143-174.

FUNKHOUSER G. Ray, « The Issues of the Sixties : an Exploratory Study in the Dynamics of Public Opinion », *Public Opinion Quarterly*, 1973, vol. 37, n° 3, p. 62-75.

GARRAUD Philippe, « Politiques nationales : élaboration de l'agenda », *L'Année sociologique*, 1990, vol. 40, p. 17-41.

GEER J.G., *From Tea Leaves to Opinion Polls. A Theory of Democratic Leadership*, New York : Columbia University Press, 1996, 225 p.

GERSTLÉ Jacques et *al*., « Television News and The Construction of Political Reality in France and the United States », *in* Linda Lee KAID, Jacques GERSTLÉ et K. SANDERS (dir.) *Mediated Politics in Two Cultures*, Praeger, New York, 1991, p. 119-143.

GERSTLÉ Jacques, *La communication politique*, Paris : PUF (Que sais-je ?), 1993 (1992), 127 p.

GERSTLÉ Jacques, « L'information et la sensibilité des électeurs à la conjoncture », *Revue française de science politique*, 1996, vol. 46, n° 5, p. 731-752.

GERSTLÉ Jacques, « La persuasion de l'actualité télévisée », *Politix*, 1997, n° 37, p. 81-96.

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

GERSTLÉ Jacques (dir.), *Les effets d'information en politique*, Paris : L'Harmattan (Logiques politiques), 2001, 378 p.

GERSTLÉ Jacques, « Les effets d'information. Émergence et portée », *in* Jacques GERSTLÉ (dir.), *Les effets d'information en politique*, Paris : L'Harmattan (Logiques politiques), 2001, p. 11-28

GERSTLÉ Jacques, « La réactivité aux préférences collectives et l'imputabilité de l'action publique », *Revue française de science politique*, 2003, vol. 53, n° 6, p. 859-885.

GERSTLÉ Jacques, « Une fenêtre d'opportunité électorale » *in* Pascal PERRINEAU et Colette YSMAL (dir.), *Le vote de tous les refus*, Paris : Presses de Science Po, 2003, p. 29-52.

GERSTLÉ Jacques, *La communication politique*, Paris : Armand Colin (Compact Civis), 2004, 297 p.

GLYNN Carroll J., HERBST Susan, O'KEEFE Garrett J., SHAPIRO Robert Y., JACOBS Lawrence R., « Public Opinion and Policymaking », *in* Carroll J. GLYNN, Susan HERBST, Garrett J. O'KEEFE, Robert Y. SHAPIRO (dir.), *Public Opinion*, Boulder : Westview Press, 1999, p. 299-340.

IYENGAR Shanto et Kinder Donald R., *News that Matters : Television and American Opinion*, Chicago : Chicago University Press, 1987, 196 p.

JACOBS Lawrence R. et SHAPIRO Robert Y., *Politicians Don't Pander. Political Manipulation and the Loss of Democratic Responsiveness*, Chicago : University of Chicago Press, 2000, 448 p.

JOLY Pierre-Benoît et MARRIS Claire, « La trajectoire d'un problème public : une approche comparée du cas des OGM en France et aux États-Unis », *in* Claude GILBERT (dir.),

Risques collectifs et situations de crise. Apports de la recherche en sciences humaines et sociales, Paris : L'Harmattan (Risques collectifs et situations de crise), 2002, p. 41-63.

LAZARSFELD Paul F., BERELSON Bernard B. et GAUDET Hazel, *The People's Choice : How the Voter Makes Up the Mind in a Presidential Campaign*, New York : Duell, Sloan and Pearce, 1944, 178 p.

Le GRIGNOU Brigitte, *Du côté du public. Usages et réceptions de la télévision*, Paris : Économica (Études politiques), 2003, 239 p.

McCOMBS Maxwell E. et Shaw Donald L., « The Agenda-Setting Function of Mass Media », *The Public Opinion Quarterly*, 1972, vol. 36, n° 2, p. 176-187.

NEGRINE Ralph, « Parliaments and the Media. A Changing Relationship? », *European Journal of Communication*, 1999, vol. 14, n° 3, p. 325-352.

PAICHELER Geneviève, *Prévention du sida et agenda politique. Les campagnes en direction du grand public (1987-1996)*, Paris : Éditions du CNRS (CNRS Communication), 2002, 288 p.

PIERRU Emmanuel, « "Effets politiques des médias" et sociologie prophétique. Pour une sociologie des rapports ordinaires à l'information politique », *in* Jean-Baptiste LEGAVRE (dir.), *La presse écrite : objets délaissés*, Paris : L'Harmattan (Logiques politiques), 2004, p. 289-313

SAWICKI Frédéric, « Les questions de protection sociale dans la campagne présidentielle française de 1988. Contribution à l'étude de la formation de l'agenda électoral », *Revue française de science politique*, 1991, vol. 41, n° 2, p. 171-196

SCHATTSCHNEIDER Emler E., *The semisovereign people. A realist's view of democracy in America*, Hinsdale : Dreaden Press, 1960, 147 p

TCHAKHOTINE Serge, *Le viol des foules par la propagande politique*, Paris : Gallimard (Tel), 1992 (1939), 605 p.

WALGRAVE Stefaan et VAN AELST Peter, « The mass media's political agenda-setting power. Towards an integration of the available evidence », APSA political communication pre-conference, 1er septembre 2004, Chicago.

YANOVITZKY Itzhak, « Effects of News Coverage on Policy Attention and Actions. A Closer Look Into the Media-Policy Connection », *Communication research*, 2002, vol. 29, n° 4, p. 422-451

Théorie de la construction sociale des problèmes publics

AUBENAS Florence et BENASAYAG Miguel, *La fabrication de l'information. Les journalistes et l'idéologie de la communication*, Paris : La Découverte (Sur le vif), 1999, 110 p.

BECKER Howard S. (dir.), *Social Problems. A Modern Approach*, New York : Wiley, 1966, 770 p.

BERLIVET Luc, « De l'éducation sanitaire à la promotion de la santé : la santé publique face aux accusations de moralisme », *in* Alain GARRIGOU (dir.), *La santé dans tous ses états*, Biarritz, Atlantica, 2000, p. 243-270.

BERLIVET Luc, « Naissance d'une politique symbolique : l'institutionnalisation des "grandes campagnes de prévention" », *Quaderni*, 1997, n° 33, p. 99-117

BERLIVET Luc, *Une santé à risque. L'action publique de lutte contre l'alcoolisme et le tabagisme en France (1954-1999)*, Thèse de doctorat de science politique, Université Rennes 1, 2000.

BERLIVET Luc, « Une biopolitique de l'éducation pour la santé. La fabrique des campagnes de prévention », *in* Didier FASSIN et Dominique MEMMI (dir.), *Le gouvernement des corps*, Paris : Éditions de l'EHESS, 2004, p. 37-75

BEST Joel, « Constructing the Sociology of Social Problems : Spector and Kitsuse Twenty-Five Years Later », *Sociological Forum*, 2002, vol. 17, n° 4, p. 699-706.

BLUMER Herbert, « Social Problems as Collective Behaviour », *Social Problems*, vol. 18, n° 3, 1971, p. 298-306 (traduction française : « Les problèmes sociaux comme comportements collectifs », *Politix*, 2004, n° 67, p. 185-199.)

BOLTANSKI Luc, SCHILTZ Marie-Ange et DARRÉ Yann, « La dénonciation », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1984, n° 51, p. 3-40.

BOLTANSKI Luc et THÉVENOT Laurent, *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris : Gallimard, 1991, 485 p.

BOLTANSKI Luc, *La souffrance à distance. Morale humanitaire, médias et politique*, Paris : Gallimard (Folio essais), 2007 (1993), 519 p.

BOLTANSKI Luc et CLAVERIE Élisabeth, « Du monde social en tant que scène d'un procès », *in* Luc BOLTANSKI, Élisabeth CLAVERIE, Nicolas OFFENSTADT et Stéphane VAN DAMME, *Affaires, scandales et grandes causes. De Socrate à Pinochet*, Paris : Stock (Les essais), 2007, p. 395-451.

CARDON Dominique et HEURTIN Jean-Philippe, « La critique en régime d'impuissance. Une lecture des indignations des auditeurs de France-Inter », *in* Bastien FRANÇOIS et Érik NEVEU (dir.), *Espaces publics mosaïques. Acteurs, arènes et rhétoriques des débats publics contemporains*, Rennes : PUR (Res Publica), 1999, p. 85-119

CEFAÏ Daniel, « La construction des problèmes publics. Définition de situations dans les arènes publiques », *Réseaux*, 1996, n° 75, p. 43-66.

CHAMPAGNE Patrick, « La télévision et son langage : l'influence des conditions sociales de réception sur le message », *Revue française de sociologie*, 1971, vol. 12, n° 3, p. 406-430.

CHAMPAGNE Patrick, « La construction médiatique des malaises sociaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1991, n° 90, p. 64-75.

CLAVERIE Elizabeth, « Procès, Affaire, cause : Voltaire et l'innovation critique », *Politix*, 1994, n° 26, p. 76-86.

COHEN Stanley, *Folk Devils and Moral Panics. The Creation of the Mods and the Rockers*, Oxford : Blackwell, 1972, 224 p.

COMBY Jean-Baptiste, *Créer un climat favorable. Les enjeux liés aux changements climatiques : valorisation publique, médiatisation et appropriations au quotidien*, Thèse de doctorat de sciences de l'information et de la communication, Université Paris II, 2008.

de BLIC Damien et LEMIEUX Cyril, « Le scandale comme épreuve. Éléments de sociologie pragmatique », *Politix*, 2005, n° 71, p. 9-38.

DEVILLARD Valérie et MARCHETTI Dominique, « La "sécurité routière", un programme sans risque. La neutralisation d'un problème politique et social à la télévision », *Réseaux*, 2008, n° 147, p. 149-176.

DUVAL Julien, « Une réforme symbolique de la Sécurité sociale. Les médias et "le trou de la Sécu" », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2002, n° 143, p. 53-67.

FELSTINER William L. F., ABEL Richard L. et SARAT Austin, « The emergence and Transformation of Disputes : Naming, Blaming, Claiming… », *Law and Society Review*, 1980-1981, vol. 15, n° 3-4, p. 631-654 (« L'émergence et la transformation des litiges : réaliser, reprocher, réclamer… », *Politix*, 1991, n° 16, p. 41-54.)

FULLER Richard R. et MYERS Richard C., « Some Aspects of a Theory of Social Problems », *American Sociological Review*, 1941, vol. 6, p. 24-32.

FULLER Richard R. et MYERS Richard C., « The Natural History of a Social Problems », *American Sociological Review*, 1941, vol. 6, p. 320-328.

GAMSON William A. et MODIGLIANI Andre, « Media Discourse and Public Opinion on Nuclear Power : a Constructionnist Approach », *The American Journal of Sociology*, 1989, vol. 95, n° 1, p.1-37.

GROSSETÊTE Matthieu, « L'État conducteur. La circulation de la « sécurité routière » dans les journaux télévisés français », *in* Dominique MARCHETTI (dir.), *Communication et médiatisation de l'État. La politique invisible*, Grenoble : PUG (coll. « Communication, médias et sociétés »), 2008, p. 23-52.

GROSSETÊTE Matthieu, *La sécurité routière au radar des inégalités sociales. Codage et décodages d'un problème public*, Thèse de doctorat de science politique, IEP de Toulouse, 2008.

GUSFIELD Joseph, *Symbolic Crusade. Status Politics and the American Temperance Movement*, Urbana : University of Illinois Press, 1963, 198 p.

GUSFIELD Joseph, *The Culture of Public Problems : Drinking-Driving and the Symbolic Order*, Chicago : University of Chicago Press, 1981, 263 p. (Traduction française : *La culture des problèmes publics. L'alcool au volant : la production d'un ordre symbolique*, Paris : Economica, 2009, 354 p.)

HALL Stuart, CRICHTER Chas, JEFFERSON Tony, CLARKE John, BRIAN Roberts, *Policing the Crisis. Mugging the State and Law and Order*, London : MacMillan, 1978, 425 p.

HALL Stuart, « Encoding and Decoding in the Television Discourse », *in* Stuart HALL et *al.*, *Culture, Media, Language*, Londres : Hutchinson, 1980, p. 128-138. (traduction partielle : « Codage/décodage », *Réseaux*, 1994, n° 68, p. 27-39.)

HAZAN Éric, *LQR. La propagande au quotidien*, Paris : Raisons d'Agir, 2006, 122 p.

HENRY Emmanuel, *Un scandale improbable. Amiante : d'une maladie professionnelle à une « crise de santé publique »*, Thèse de doctorat de sciences de l'information et de la communication, Université de technologie de Compiègne, octobre 2000, 884 p.

HENRY Emmanuel, « Quand l'action publique devient nécessaire. Qu'a signifié « résoudre » la crise de l'amiante ? », *Revue française de science politique*, 2004, vol. 54, n° 2, p. 289-314.

HENRY Emmanuel, *Amiante. Un scandale improbable. Sociologie d'un problème public*, Rennes : PUR, 2007, 308 p.

HILGARTNER Stephen et BOSK Charles L., « The Rise and Fall of Social Problems : A Public Arenas Model », *The American Journal of Sociology*, 1988, vol. 94, n° 1, p. 53-78.

JUHEM Philippe, « Luttes partisanes et fluctuation des cadres cognitifs des journalistes », *in* Jacques GERSTLÉ (dir.), *Les effets d'information en politique*, Paris : L'Harmattan (Logiques politiques), 2001, p. 109-139.

KITSUSE John I. et SPECTOR Malcolm, « Toward a Sociology of Social Problems : Social Conditions, Value-Judgements, and Social Problems », *Social Problems*, 1973, vol. 20, n° 4, p. 407-419.

KRIEG-PLANQUE Alice, « "Formules" et "lieux discursifs" : propositions pour l'analyse du discours politique », *Semen*, 21, Catégories pour l'analyse du discours politique, 2006, [En ligne], mis en ligne le 28 avril 2007.
URL : http://semen.revues.org/document1938.html. Consulté le 06 juin 2009.

KRIEG-PLANQUE Alice, « La notion d'"observable en discours". Jusqu'où aller avec les sciences du langage dans l'étude des pratiques d'écriture journalistique ? », *in* Marcel BURGER (dir.), *L'analyse linguistique des discours médiatiques. Entre sciences du langage et sciences de la communication*, Québec : Éditions Nota Bene, 2008, p. 59-81.

LAHIRE Bernard, *L'invention de l'illettrisme. Rhétorique publique, éthique et stigmates*, Paris : La Découverte (Textes à l'appui), 1999, 370 p.

Le BART Christian, « Le système des attributions causales dans le discours des candidats à l'élection présidentielle de 1988 », *Revue française de science politique*, 1990, vol. 40, n° 2, p. 212-229.

LEMIEUX Cyril, « L'accusation tolérante. Remarques sur les rapports entre commérage, scandale et affaire », *in* Luc BOLTANSKI, Élisabeth CLAVERIE, Nicolas OFFENSTADT et Stéphane VAN DAMME, *Affaires, scandales et grandes causes. De Socrate à Pinochet*, Paris : Stock (Les essais), 2007, p. 367-394

MERCIER Arnaud, « Amiante, sida, caulerpa taxifolia : l'apport d'une sociologie de l'incommunication à la compréhension des dysfonctionnements des politiques publiques », *in* Jacques GERSTLÉ (dir.), *Les effets d'information en politique*, Paris : L'Harmattan (Logiques politiques), 2001, p. 175-192.

MERTON Robert K. et NISBET Robert A., *Contempory Social Problems. An Introduction to the Sociology of Deviant Behavior and Social Disorganization*, New York : Hartcourt, Brace and World, 1961, 754 p.

MOLOTCH Harvey et LESTER Marylin, « News as Purposive Behavior : on the Strategic Use of Routine Events, Accidents and Scandals », *American Sociological Review*, 1974, vol. 39, p. 101-112 (traduction : « Informer : une conduite délibérée. De l'usage stratégique des événements », *Réseaux*, 1996, n° 75, p. 23-41.)

NEVEU Érik, « L'approche constructiviste des "problèmes publics". Un aperçu des travaux anglo-saxons », *Études de communication*, 1999, n° 22, p. 41-57.

NEVEU Érik, *Introduction aux cultural studies*, Paris : La Découverte (Repères), 2003, 128 p.

PIERRU Frédéric, *Hippocrate malade de ses réformes*, Bellecombe-en-Beauges : Le Croquant (Savoir/agir), 2007, 319 p.

RINAUDO Christian, « Qu'est-ce qu'un problème social ? Les apports théoriques de la sociologie anglo-saxonne », *Cahiers de l'URMIS. Notes et travaux sociologiques*, 1995, n° 1, p. 72- 87

SEDEL Julie, *Les médias et la banlieue*, Paris : Le bord de l'eau-INA (Penser les médias), 2009, 249 p.

SPECTOR Malcolm et Kitsuse John I., « Social Problems : a Re-Formulation », *Social Problems*, vol. 21, n° 2, 1973, p. 145-159.

STALLINGS Robert A., « Media Discourse and the Social Construction of Risk », *Social Problems*, 1990, vol. 37, n° 1, p. 80-95

TISSOT Sylvie, *L'État et les quartiers. Genèse d'une catégorie de l'action publique*, Paris : Seuil (Liber), 2007, 300 p.

Sociologie des activités journalistiques

AUGEY Dominique, « Les journalistes : petits maillons au bout de la chaîne industrielle », *Hermès*, 2003, n° 35, p. 73-79.

BAISNÉE Olivier, « Publiciser le risque nucléaire. La polémique autour de la conduite de rejets en mer de l'usine de La Hague », *Politix*, 2001, n° 54, p. 157-181.

BAISNÉE Olivier, « Les journalistes accrédites auprès de l'Union européenne : correspondants a l'étranger ou généralistes spécialises ? Logiques et paradoxes du poste de Bruxelles dans la presse française et britannique », *Réseaux*, 2002, n° 111, p. 102-130.

BAISNÉE Olivier, « Une actualité "invendable" : les rédactions françaises et britannique face à l'actualité communautaire », *in* Guillaume GARCIA et Virginie Le TORREC, (dir.), *L'Union européenne et les médias. Regards croisés sur l'information européenne*, Paris : L'Harmattan (Cahiers politiques), 2003, p. 43-66.

BAISNÉE Olivier, *La production de l'actualité communautaire. Éléments d'une sociologie comparée du corps de presse accrédité auprès de l'Union européenne (France/Grande-Bretagne)*, Thèse de doctorat de science politique, Université de Rennes I, novembre 2003, 730 p.

BAISNÉE Olivier, « Faire scandale à l'échelle européenne. Pratiques coopératives et défense d'un modèle professionnel au sein du corps de presse de l'union européenne. La constitution du pool de journalistes d'investigation lors des scandales de la Commission européenne », *in* Jean-Baptiste LEGAVRE, *La presse écrite : objets délaissés*, Paris : L'Harmattan (Logiques politiques), 2004, p. 123-144.

BAISNÉE Olivier, « Le corps de presse accrédité auprès de l'Union européenne. Une comparaison franco-britannique », *in* Dominique MARCHETTI (dir.), *En quête d'Europe. Médias européens et médiatisation de l'Europe*, Rennes : PUR (Res Publica), 2004, p. 153-175

BALBASTRE Gilles, « Journal d'un JRI ou les sherpas de l'info », *in* Alain ACCARDO (dir.) *Journalistes au quotidien. Outils pour une socioanalyse des pratiques journalistiques*, Bordeaux : Le Mascaret, 1995, p. 63-185.

BALBASTRE Gilles, « Précarité et fabrication de l'information », *in* Alain ACCARDO (dir.), *Journalistes précaires*, Bordeaux : Le Mascaret, 1998, p. 161-179

BOURDIEU Pierre, « L'emprise du journalisme », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 101-102, 1994, p. 3-9

BOURDIEU Pierre, *Sur la télévision*, Paris : Liber (Raisons d'agir), 1996, 95 p.

BOURDIEU Pierre, « La télévision, le journalisme et la politique », *Contre-feux*, Paris : Liber-Raisons d'agir, 1998, p. 76-84.

BRANDEWINDER Marie, « Le rôle du *consulting* dans la presse française », journée d'étude du REJ organisée par le GRIPIC (Celsa) et le CRAPE, 1er juin 2007.

BRANDEWINDER Marie, *Le journalisme et les consultants : le conseil médias dans les entreprises de presse,* Thèse de doctorat de science politique, IEP de Rennes, 2009

BRIN Colette, « Informer les consommateurs : l'expérience individuelle et l'expertise critique », *in* Jean CHARRON et Jean de BONVILLE (dir.), *Nature et transformation du journalisme. Théories et recherches empiriques*, Montréal : Presses de l'Université de Laval, 2004, p. 397-425.

BURGESS Ernest W., « The Aims of the Society for the Study of Social Problems », *Social Problems*, 1953, vol. 1, n° 1, p. 2-3.

CHAMPAGNE Patrick, « La manifestation. La production de l'événement politique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1984, n° 52-53, p. 18-41.

CHAMPAGNE Patrick, « "L'Heure de vérité". Une émission très représentative », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1988, n° 71, p. 98-101.

CHAMPAGNE Patrick, « La loi des grands nombres. Mesures de l'audience et représentation politique du public », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1994, n° 101-102, p. 10-22.

CHAMPAGNE Patrick, « La double dépendance. Quelques remarques sur les rapports entre les champs politique, économique et journalistique », *Hermès*, 1995, n° 17-18, p. 215-229.

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

CHAMPAGNE Patrick, « Le journalisme à l'économie », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 131-132, 2000 p. 3-7

CHAMPAGNE Patrick, « Le médiateur entre deux *Monde*. Transformation du champ médiatique et gestion du capital journalistique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2000, n° 131-132, p. 8-29

CHAMPAGNE Patrick, « L'événement comme enjeu », *Réseaux*, 2000, n° 100, p. 403-426.

CHAMPAGNE Patrick, « 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*, Biarritz : Atlantica, 2000, p. 271-284.

CHAMPAGNE Patrick, « L'étude des médias et l'apport de la notion de champ », *in* Evelyne PINTO (dir.), *Pour une analyse critique des médias. Le débat public en danger*, Bellecombe-en-Bauges : Le Croquant, 2007, p. 39-53.

CHARLE Christophe, *La siècle de la presse (1830-1939)*, Paris : Seuil (L'univers historique), 2004, 399 p.

CHARON Jean-Marie, « La presse magazine. Un média à part entière ? », *Réseaux*, 200, n° 105, p. 53-78

CHARON Jean-Marie, « Le journalisme d'investigation et la recherche d'une nouvelle légitimité », *Hermès*, 2003, n° 35, p. 137-144.

CHARPENTIER Isabelle, « Pour une sociologie de la réception et des publics », *in* Isabelle CHARPENTIER (dir.), *Comment sont reçues les œuvres ? Actualités des recherches en sociologie de la réception & des publics*, Paris : Creaphis, 2006, p. 5-22.

CHARRON Jean, LEMIEUX Jacques, SAUVAGEAU Florian, *Les journalistes, les médias et leurs sources*, Boucherville (Québec, Canada) : Gaëtan Morin éditeur, 1991, 237 p.

CHARRON Jean, *La production de l'actualité. Une analyse stratégique des relations entre la presse parlementaire et les autorités politiques*, Québec : Éditions du Boréal, 1994, 446 p.

CHARRON Jean et de BONVILLE Jean, « Le paradigme du journalisme de communication : essai de définition », *Communication*, vol. 17, n° 2, 1996, p. 51-97.

CHARRON Jean et de BONVILLE Jean, « Le journalisme et le marché : de la concurrence à l'hyperconcurrence », *in* Jean CHARRON et Jean de BONVILLE (dir.), *Nature et transformation du journalisme. Théories et recherches empiriques*, Montréal : Presses de l'Université de Laval, 2004, p. 273-316

CHARRON Jean, de BONVILLE Jean et BRIN Colette, *Nature et transformation du journalisme. Théories et recherches empiriques*, Montréal : Presses de l'Université de Laval, 2004, 454 p.

CHUPIN Ivan et NOLLET Jérémie, « Jalons pour une sociologie historique des interdépendances du journalisme à d'autres univers sociaux », *in* Ivan CHUPIN et Jérémie NOLLET (dir.), *Journalisme et dépendance*, Paris : L'Harmattan (Cahiers politiques), 2006, p.15-36.

CHUPIN Ivan, HUBÉ Nicolas et KACIAF Nicolas, *Histoire politique et économique des médias en France*, Paris : La découverte (Repères), 2009, 126 p.

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

DARRAS Éric, « Les bienséances de l'échange politique. Naissance d'une tribune politique télévisuelle », *Politix*, 1997, n° 37, p. 9-24

DERVILLE Grégory, « Le combat singulier Greenpeace-SIRPA. La compétition pour l'accès aux médias lors de la reprise des essais nucléaires français », *Revue française de science politique*, 1997, vol. 47, n° 5, p. 589-629.

DERVILLE Grégory, *Le pouvoir des médias. Mythes et réalités*, Grenoble : PUG, 2005, 207 p.

DEVILLARD Valérie, LAFOSSE Marie-Françoise, LETEINTURIER Christine et RIEFFEL Rémy, *Les journalistes français à l'aube de l'an 2000. Profils et parcours*, Paris : Editions Panthéon-Assas, 2001, 169 p.

DUVAL Julien, *Critique de la raison journalistique. Les transformations de la presse économique en France*, Paris : Seuil (Liber), 2004, 366 p.

EDELMAN Murray, *Pièces et règles du jeu politique*, Paris : Seuil (La couleur des idées), 1991, 251 p.

ESQUENAZI Jean-Pierre, *L'écriture de l'actualité. Pour une sociologie du discours médiatique*, Grenoble : PUG, 2002, 183 p.

FERENCZI Thomas, *L'invention du journalisme en France*, Paris : Plon, 1993, 275 p.

GANS Herbert J., *Deciding What's News: A Study of* CBS Evening News, NBC Nightly News, Newsweek *and* Time, New York : Random House, 1979, 393 p.

GAXIE Daniel, « Mort et résurrection du paradigme de Michigan. Remarques sur quelques résultats récents de la sociologie des comportements politiques aux États-Unis », *Revue française de science politique*, 1982, vol. 32, n° 2, p. 251-269.

HALLIN C. Daniel, « Sound Bite News : Television Coverage of Elections, 1968-1988 », *Journal of Communication*, 1992, vol. 42, n° 2, p. 5-24.

HENRY Emmanuel, « Du silence au scandale. Des difficultés des médias d'information à se saisir de la question de l'amiante », *Réseaux*, 2003, vol. 21, n° 122, p. 237-272.

HUBÉ Nicolas, *Qu'est-ce que l'actualité « politique » ? Pour une analyse de la hiérarchisation de l'information. Regards croisés sur les « Unes » de la presse quotidienne et allemande*, Thèse de doctorat de science politique, Université Strasbourg 3 / Freie Universität Berlin, 2005, 755 p.

HUBÉ Nicolas et KACIAF Nicolas, « Les pages "société" ou les pages "politique" en creux. Retour sur des conflits de bon voisinage », *in* Ivan CHUPIN et Jérémie NOLLET (dir.), *Journalisme et dépendance*, Paris : L'Harmattan (Cahiers politiques), 2006, p. 189-212.

JUNQUA Daniel, *La presse, le citoyen et l'argent*, Paris : Gallimard (Folio Actuel – *Le Monde*), 1999, p. 49-87.

KACIAF Nicolas, « Le journalisme politique d'une République à l'autre. Les conditions de transformation des pages "politique" de la presse écrite française (1945-1981) », *in* Antonin COHEN, Bernard LACROIX, Philippe RIUTORT (dir.), *Les formes de l'activité politique. Éléments d'analyse sociologique (XVIIIe-XXe siècles)*, Paris : PUF, 2005, p. 367-384.

KACIAF Nicolas, « "Parle-moi de moi. Il n'y a que ça qui m'intéresse". Les implications idéologiques d'un impératif de proximité. L'exemple du "Treize heures" de TF1 », *in* Christian Le BART et Rémi LEFEBVRE (dir.), *La « Proximité » dans le champ politique. Usages, rhétoriques, pratiques*, Rennes : PUR, 2005, p. 271-284.

KACIAF Nicolas, *Les métamorphoses des pages* politique *dans la presse écrire française (1945-2001)*, Thèse de doctorat de science politique, Université Paris 1, décembre 2005, 712 p.

LAGNEAU Éric, « Le style agencier et ses déclinaisons thématiques. L'exemple des journalistes de l'Agence France Presse », *Réseaux*, 2002, n° 111, p. 57-100.

LAURENT Martin, *Le Canard Enchaîné ou les Fortunes de la vertu. Histoire d'un journal satirique (1915-2000)*, Paris : Flammarion, 2001, 724 p.

Le BART Christian, « Les bulletins municipaux : une contribution ambiguë à la démocratie locale », *Hermès*, 2000, n° 26-27, p. 175-184.

Le BOHEC Jacques, *Les mythes professionnels des journalistes. L'état des lieux en France*, Paris : L'Harmattan, 2000, 115 p.

Le GRIGNOU Brigitte et NEVEU Érik, « Intimités publiques. Les dynamiques de la politique à la télévision », *Revue française de science politique*, 1993, vol. 43, n° 6, p. 940-969.

LEGAVRE Jean-Baptiste, « *Off the record*. Mode d'emploi d'un instrument de coordination », *Politix*, 1992, n° 18, p. 135-157.

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

LEHINGUE Patrick, *Subunda. Coups de sonde dans l'océan des sondages*, Bellecombe-en-Beauges : Editions du Croquant (Savoir/agir), 2007, p. 211-234.

LEMIEUX Cyril, « La Révolution française et l'excellence journalistique au sens civique », *Politix*, 1992, n° 19, p. 31-36.

LEMIEUX Cyril, *Mauvaise presse. Une sociologie compréhensive du travail journalistique et de ses critiques*, Paris : Métailié, 2000, 467 p.

LEMIEUX Cyril, « Heurs et malheurs du journalisme d'investigation en France », *in* Christian DELPORTE, Michael PALMER et Denis RUELLAN (dir.) *Presse à scandale, scandale de presse*, Paris : L'Harmattan, 2001, p. 85-96.

LEROUX Pierre et TEILLET Philippe, « Second marché médiatique et carrière politique. L'exemple de Roselyne Bachelot », *in* Antonin COHEN, Bernard LACROIX, Philippe RIUTORT (dir.), *Les formes de l'activité politique. Éléments d'analyse sociologique (XVIIIe-XXe siècles)*, Paris : PUF, 2006, p. 439-456.

LEVÊQUE Sandrine, *Les journalistes sociaux. Histoire et sociologie d'une spécialité journalistique*, Rennes : PUR (Res Publica), 2000, 234 p.

MARCHETTI Dominique, *Contribution à une sociologie des transformations du champ journalistique dans les années 80 et 90. À propos d' « événements sida » et du « scandale du sang contaminé »*, Paris, Thèse de doctorat de sociologie, École des Hautes Études en Sciences Sociales, 1997, 705 p.

MARCHETTI Dominique, « 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 (Res Publica), 2001, p. 167-191.

MARCHETTI Dominique, « Les marchés du travail journalistique », *in* Dominique Marchetti et Denis Ruellan, *Devenir journalistes. Sociologie de l'entrée sur le marché du travail*, Paris : La Documentation française, 2001, p. 124-127

MARCHETTI Dominique, « Les sous-champs spécialisés du journalisme », *Réseaux*, 2002, vol. 20, n° 111, p. 21-56.

MARCHETTI Dominique et BAISNÉE Olivier, « L'économie de l'information en continu. À propos des conditions de production dans les chaînes d'information en général et à Euronews en particulier », *Réseaux*, 2002, n° 114, p.181-214.

MARCHETTI Dominique, « La division du travail journalistique et ses effets sur le traitement de l'"événement". L'exemple du "scandale du sang contaminé", *in* Ivan

CHUPIN et Jérémie NOLLET (dir.), *Journalisme et dépendance*, Paris : L'Harmattan (Cahiers politiques), 2006, p. 141-159.

MARCHETTI Dominique, « Le déclin de l'information politique internationale à la télévision française », *in* Evelyne PINTO (dir.), *Pour une analyse critique des médias. Le débat public en danger*, Bellecombe-en-Bauges : Le Croquant, 2007, p. 111-127.

MARCHETTI Dominique, *Quand la santé devient médiatique. Les logiques de production de l'information dans la presse*, Grenoble : PUG (Communication, médias et sociétés), 2010, 191 p.

MARINE Dominique, « Le "on" et le "off" ou les fausses confidences », *in* Alain ACCARDO (dir.) *Journalistes au quotidien. Outils pour une socioanalyse des pratiques journalistiques*, Bordeaux : Le Mascaret, 1995, p. 235-258.

MERCIER Arnaud, *Le journal télévisé : politique de l'information et information politique*, Paris : Presses de Sciences Po, 1996, 345 p.

NEVEU Érik, « Pages "politique" », *Mots*, 1993, n° 37, p. 6-28.

NEVEU Érik, « Les émissions politiques à la télévision. Les années quatre-vingt ou les impasses du spectacle politique », *Hermès*, « Communication et politique », 1995, n° 17-18, p. 145-162.

NEVEU Érik, « Des questions "jamais entendues". Crise et renouvellements du journalisme politique à la télévision », *Politix*, 1997, n° 37, p. 25-56

NEVEU Érik, « Médias, mouvements sociaux et espaces publics », *Réseaux*, 1999, n° 98, p. 17-85

NEVEU Érik, « De quelques incidences des médias sur les systèmes démocratiques », *Réseaux*, 2000, n° 100, p. 107-136.

NEVEU Érik, « De l'art (et du coût) d'éviter la politique. La démocratie du talk-show version française (Ardisson, Drucker, Fogiel) », *Réseaux*, 2003, n° 118, p. 95-134.

NEVEU Érik, *Une société de communication ?*, Paris : Montchrestien (Clefs), 2006 (1994), 160 p.

NEVEU Érik, *Sociologie du journalisme*, Paris : La Découverte (Repères), 2008 (2004), 122 p.

PADIOLEAU Jean-Gustave, « Systèmes d'interaction et rhétoriques journalistiques », *Sociologie du travail*, 1976, vol. 18, n° 3, p. 256-282.

RIEFFEL Rémy, *L'élite des journalistes. Les hérauts de l'information*, Paris : PUF (Sociologie d'aujourd'hui), 1984, 220 p.

RIEFFEL Rémy, *Que sont les médias ?*, Paris : Gallimard (Folio Actuel), 2005, 539 p.

RIUTORT Philippe, « Grandir l'événement : l'art et la manière de l'éditorialiste », *Réseaux*, 1996, vol. 14, n° 76, p. 61-81.

RUELLAN Denis et MARCHETTI Dominique, *Devenir journalistes. Sociologie de l'entrée sur le marché du travail*, Paris : La Documentation française, 2001, 165 p.

SACRISTE Valérie, « La publicité et ses acteurs », *in* Éric MAIGRET (dir), *Communication et médias*, Paris : La documentation française, 2003, p. 78-85.

SAITTA Eugénie, « *Le Monde*, vingt ans après », *Réseaux*, 2005, n° 131, p. 189-225.

SAITTA Eugénie, « Le désenchantement des journalistes politiques. Une comparaison France/Italie », *in* Antonin COHEN, Bernard LACROIX, Philippe RIUTORT (dir.), *Les formes de l'activité politique. Éléments d'analyse sociologique (XVIIIe-XXe siècles)*, Paris : PUF, 2006, p. 385-402.

SAITTA Eugénie, « Les journalistes politiques et leurs sources. D'une rhétorique de l'expertise critique à une rhétorique du "cynisme" », *Mots. Les langages du politique*, 2008, n° 87, p. 113-128.

SCHLESINGER Philip, « Rethinking the Sociology of Journalism. Sources Strategies and the Limits of Media-Centrism », *in* Marjory FERGUSSON (dir.), *Public Communication : The New Imperatives*, London : Sage, 1990, p. 61-83 (Traduction française : « Repenser la sociologie du journalisme. Les stratégies de la source d'information et les limites du média-centrisme », *Réseaux*, 1992, n° 51, p. 75-98.)

SCHLESINGER Philip, TUMBER Howard, MURDOCK Graham, « The Media Politics of Crime and Criminal Justice », *The British Journal of Sociology*, 1991, vol. 42, n° 3, p. 397-420.

SCHUDSON Michael, « The Sociology of News Production Revisited (Again) », *in* James CURRAN and Michael GUREVITCH (dir.), *Mass Media and Society*, London : Arnold, 2000, p. 175-200.

SCHWARTZENBERG Roger-Gérard, *L'État spectacle 2. Politique, casting et médias*, Paris : Plon, 2009, 390 p.

SIRACUSA Jacques, *Le JT, machine à décrire. Sociologie du travail des reporters à la télévision*, Bruxelles : De Boeck Université (Médias Recherches, Études), 2001, 299 p.

TUCHMAN Gaye, « Objectivity as Strategic Ritual : An Examination of Newsmen's Notions of Objectivity », *The American Journal of Sociology*, 1972, vol. 77, n° 4, p. 660-679.

Sociologie de la communication politique et publique

AJAVON François-Xavier, « Perspectives et enjeux politiques de la veille médiatique audiovisuelle », *Market Management*, 2006, vol. 2, n° 3, p. 5-21.

ARTUFEL Claire, « Nicolas Sarkozy, ou la communication politique en action », *Mouvements*, 2007, n° 52, p.45-56.

BALANDIER George, *Le pouvoir sur scènes*, Paris : Balland, 1980, 172 p.

BLONDIAUX Loïc, *La fabrique de l'opinion. Une histoire sociale des sondages*, Paris : Le Seuil (Science politique), 1998, 601 p.

BLUMLER Jay G. and KAVANAGH Dennis, « The Third Age of Political Communication : Influences and Features », *Political Communication*, 1999, n° 16, p. 209–230.

BOORSTIN Daniel, *The Image : a Guide to Pseudo-Events in America*, New York : Antheneum, 1971, 319 p. (Traduction française : *L'image*, Paris : Union générale d'éditions, 1971, 436 p.)

BRIQUET Jean-Louis, « Communiquer en actes. Prescriptions de rôle et exercice quotidien du métier politique », *Politix*, 1994, n° 28, p. 16-26.

CAYROL Roland, *La nouvelle communication politique*, Paris : Larousse, 1986, 214 p.

CHAMPAGNE Patrick, « Le cercle politique. Usages sociaux des sondages et nouvel espace politique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1988, n° 71, p. 71-97.

CHAMPAGNE Patrick, *Faire l'opinion. Le nouveau jeu politique*, Paris : Minuit (Le sens commun), 2001 (1990), 311 p.

CHARON Jean-Marie, « Les spin doctors au centre du pouvoir », *Revue internationale et stratégique*, 2004, n° 56, p. 99-108.

CHAUVEAU Agnès, « Un idéaltype : la communication du Premier ministre. Laurent Fabius, juillet 1984-mars 1986 », *Hermès*, 1994, n° 13-14, p. 285-304

CHAUVEAU Agnès, « L'homme politique et la télévision. L'influence des conseillers en communication », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 2003, n° 80, p. 89-100.

CURAPP, *La communication administration-administrés*, Paris : PUF, 1983, 166 p.

CURAPP, *La communication politique*, Paris : PUF, 1991, 214 p.

DEGLAIRE Arnaud, *La communication des groupes politiques de l'Assemblée nationale. Contribution à une sociologie des professionnels de la communication au sein de cette institution*, Mémoire de Master 2 Recherche en science politique, Université Lille 2, 2008-2009, 119 p.

DUBOIS Françoise, « La communication de la région : le nouveau champ d'action des communicateurs », *in* CURAPP, *La communication politique*, Paris : PUF, 1991, p. 109-119.

ESSER Frank, REINEMANN Carsten et FAN David, « Spin Doctoring in British and German Election Campaigns. How the Press is Being Confronted with a New Quality of Political PR », *European Journal of Communication*, 2000, vol. 15, n° 2, p. 209-239.

FRANKLIN Bob, « Education, Education and Indoctrination ! Packaging Politics and the Three "Rs" », *Journal of Education Policy*, 2004, vol. 19, No. 3, p. 255-270.

GEORGAKAKIS Didier, *La République contre la propagande. Aux origines perdues de la communication d'État en France (1917-1940)*, Paris : Économica (Études politiques), 2004, 290 p.

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

LAMBETH Edmund, « Perceived Influence of the Press on Energy Policy Making », *Journalism Quarterly*, 1978, vol. 55, n° 1, p. 11-18.

LASWELL Harold D., SMITH Bruce Lannes et CASEY Ralph D., *Propaganda, Communication and Public Opinion. A Comprehensive Reference Guide*, Princeton : Princeton University Press, 1946, 435 p.

Le TORREC Virginie, « Aux frontières de la publicité parlementaire : les assemblées et leur visibilité médiatisée », *Réseaux*, 2005, n° 129-130, p. 181-208.

LEGAVRE Jean-Baptiste, « Du militant à l'expert en communication politique. L'institutionnalisation inachevée d'une position locale singulière. Le cas de Rennes », *Politix*, 1989, n° 7-8, p. 80-90

LEGAVRE Jean-Baptiste, *Conseiller en communication politique. L'institutionnalisation d'un rôle*, Thèse de doctorat de science politique, Université Paris 1, 1993, 736 p.

LEGAVRE Jean-Baptiste, « L'horizon local de la communication politique. Retour sur la diffusion d'une expertise », *Politix*, 1994, n° 28, p. 76-99.

LEGAVRE Jean-Baptiste, « Crise de la représentation et nouvel homme politique. Le métier politique au prisme des conseils en communication politique », *in* Yves POIRMEUR et Pierre MAZET (dir.), *Le métier politique en représentation*, Paris : L'Harmattan, 1999, p. 183-211.

LEGAVRE Jean-Baptiste, « La quête des origines. Retour sur la fondation de la communication politique experte en France », *Questions de communication*, 2005, n° 7, p. 323-343.

LEGAVRE Jean-Baptiste, *« Je t'aime moi non plus ». Les relations d'« associés-rivaux » entre journalistes et communicants*, Mémoire pour l'habitation à diriger les recherches en sciences de l'information et de la communication, 2007, 524 p.

LÉVÊQUE Sandrine, « La conférence de presse. Les transactions entre syndicalistes et journalistes sociaux », *Politix*, 1992, n° 19, p. 120-134.

LÉVÊQUE Sandrine, « 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*, 1993, n° 3, p. 137-149.

MARIOT Nicolas, *Bains de foule. Les voyages présidentiels en province, 1888-2002*, Paris : Belin, 2006 (Socio-histoires), 351 p.

MERCIER Arnaud, « Médias d'information et transparence. De l'idéal aux sombres réalités », *MEI « Médiation et information », Revue internationale de communication*, n° 22, « Transparence et communication », 2005, p. 63-70.

NICOT Anne-Laure, « La démocratie en questions. L'usage stratégique de *démocratie* et de ses dérivés dans les questions au gouvernement de la 11ème Législature (1997-2002) », *Mots. Les langages du politique*, 2007, n° 83, p. 9-21.

OGER Claire et OLLIVIER-YANIV Caroline, « Conjurer le désordre discursif. Les procédés de "lissage" dans la fabrication du discours institutionnel », *Mots. Les langages du politique*, 2006, n° 81, p. 63-77.

OLLIVIER Bruno, *Observer la communication. Naissance d'une interdiscipline*, Paris : CNRS Éditions (CNRS communication), 2000, 184 p.

OLLIVIER-YANIV Caroline, *L'État communicant*, Paris : PUF, 2000, 323 p.

OLLIVIER-YANIV Caroline, « Des conditions du discours politique : les "écrivants" des prises de parole publiques ministérielles », *in* Simone BONNAFOUS, Pierre CHIRON, Dominique DUCARD et Carlos LEVY (dir.), *Argumentation et discours politique. Antiquité grecque et latine, Révolution française, Monde contemporain*, Rennes : PUR, 2003, p. 89-98.

OLLIVIER-YANIV Caroline, *La communication comme outil de gouvernement. Définition et enjeux de la politique du discours*, Mémoire pour l'habilitation à diriger des recherches en sciences de l'information et de la communication, Université Paris 12, 2008, 180 p.

OLLIVIER-YANIV Caroline et RINN Michael, *Communication de l'État et gouvernement du social. Pour une société parfaite ?*, Grenoble : PUG, 2009, 232 p.

POIRMEUR Yves, « Transparence et secret administratif dans le débat politique », *in* François RANGEON (dir.), *Information et transparence administratives*, Paris : PUF (Curapp), 1988, p. 181-223.

POIRMEUR Yves, « Marché de la communication et mutation de la vie politique », *in* CURAPP, *La communication politique*, Paris : PUF, 1991, p. 115-133.

RANGEON François (dir.), *Information et transparence administratives*, Paris : PUF (Curapp), 1988, 280 p.

RIUTORT Philippe, « Quand les conseillers en communication produisent des professionnels de la politique à leur image : le "cas" Bernard Tapie », *in* Antonin COHEN, Bernard LACROIX et Philippe RIUTORT (dir.), *Les formes de l'activité politique. Éléments d'analyse sociologique. XVIIIème – XXème siècle*, Paris : PUF, 2006, p. 403-419

RIUTORT Philippe, *Sociologie de la communication politique*, Paris : La Découverte (Repères), 2007, 121 p.

ROBINSON Piers, « The Policy-Media Interaction Model : Measuring Media Power during Humanitarian Crisis », *Journal of Peace Research*, 2000, vol. 37, n° 5, p. 613-633.

STREET John, « Politics Lost, Politics Transformed, Politics Colonised ? Theories of the Impact of Mass Media », *Political Studies Review*, 2005, vol. 3, p. 17-33.

TSEBELIS George, « Nested Games : The Cohesion of French Electoral Coalitions », *British Journal of Political Science*, 1988, vol. 18, n° 2, p. 145-170.

VIALE Thierry, *La communication d'entreprise. Pour une histoire des métiers et des écoles*, Paris : L'Harmattan (Dynamiques d'entreprises), 1997, 277 p.

WALTER Jacques, *Directeur de communication. Les avatars d'un modèle professionnel*, Paris : L'Harmattan, 1995, 198 p.

ZETLAOUI Tiphaine, « Les mirages technologiques de la transparence administrative », *Quaderni*, 2003, n° 52, p. 67-76.

SOCIOLOGIE POLITIQUE / SOCIOLOGIE DE L'ACTION PUBLIQUE

Sociologie politique

ABÉLÈS Marc, *Un ethnologue à l'Assemblée*, Paris : Odile Jacob, 2000, 283 p.

ARDANT Philippe, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris : LGDJ (Manuels), 1998 (10ème éd.), 612 p.

BARBONI Thierry, « Dos à dos : l'impossible coopération entre le parti socialiste et son groupe à l'Assemblée nationale », *Parlement[s]*, 2009, n° 12, p. 144-156.

BLONDIAUX Loïc, « Les clubs : société de pensée, agencements de réseaux ou instances de sociabilité politique ? », *Politix*, 1988, n° 1, p. 29-42.

BUÉ Nicolas, *Rassembler pour régner. Négociation des alliances et maintien d'une prééminence partisane : l'union de la gauche à Calais (1971-2005)*, Thèse de doctorat de science politique, Université Lille 2, 2006, 748 p.

CARCASSONNE Guy, « La résistance de l'Assemblée nationale à l'abaissement de son rôle », *Revue française de science politique*, 1984, vol. 34, n° 4, p. 910-921.

COLLOVALD Annie et GAÏTI Brigitte, « Discours sous surveillances : le social à l'Assemblée », *in* Daniel GAXIE (dir.), *Le « social » transfiguré. Sur la représentation politique des préoccupations « sociales »*, Paris : PUF (Curapp), 1990, p. 9-54.

COLLOVALD Annie, « Curieux "printemps de la démocratie"... », *Le Monde diplomatique*, mai 2007, p. 6.

COSTA Olivier et KERROUCHE Éric, *Qui sont les députés français? Enquête sur des élites inconnues*, Paris : Presses de Sciences Po (Nouveaux débats), 2007, 214 p.

DOBRY Michel, « Le président en cohabitation. Modes de pensée préconstituée et logiques sectorielles », *in* Bernard LACROIX et Jacques LAGROYE (dir.), *Le président de la République. Usages et genèses d'une institution*, Paris : Presses de la FNSP, 1992, p. 251-279.

DREYFUS Françoise, « Les cabinets ministériels : du politique à la gestion administrative », *in* Pierre BIRNBAUM (dir.), *Les élites socialises au pouvoir. 1981-1985*, Paris : PUF, 1985, p. 87-104.

DULONG Delphine, *Moderniser la politique. Aux origines de la Vème République*, Paris : L'Harmattan (Logiques politiques), 1997, 291 p.

DULONG Delphine et MATONTI Frédérique, « L'indépassable "féminité". La mise en récit des femmes en campagne », *in* Jacques LAGROYE, Patrick LEHINGUE, Frédéric SAWICKI (dir.), *Mobilisations électorales. Le cas des élections municipales de 2001*, Paris : PUF, 2005, p. 281-303.

EDELMAN Murray, *Pièces et règles du jeu politique*, Paris : Seuil (La couleur des idées), 1991, 241 p.

EYMERI Jean-Michel, « Les cabinets ministériels », *Regards sur l'actualité*, n° 339, 2008, p. 63-74.

GAÏTI Brigitte, « La politique d'abord. Le chemin de la réussite ministérielle dans la France contemporaine », *in* Pierre BIRNBAUM (dir.), *Les élites socialistes au pouvoir*, Paris : PUF, 1985, p. 53-85.

GAXIE Daniel et LEHINGUE Patrick, *Enjeux municipaux. La constitution des enjeux politiques dans une élection municipale*, Paris : PUF (Curapp), 1984, 287 p.

GAXIE Daniel, « Les fondements de l'autorité présidentielle. Transformations structurelles et consolidation de l'institution », *in* Bernard LACROIX et Jacques LAGROYE (dir.), *Le président de la République. Usages et genèses d'une institution*, Paris : Presses de la FNSP, 1992, p. 333-375.

GAXIE Daniel, « Les structures politiques des institutions. L'exemple de la Quatrième République », *Politix*, 1992, n° 20, p. 72-98.

GAXIE Daniel, *La démocratie représentative*, Paris : Montchrestien (Clefs), 2000, 160 p.

GRASS Etienne, « L'inflation législative a-t-elle un sens ? », *Revue de droit public*, 2003, n° 1, p. 139-162.

HEURTIN Jean-Philippe, *L'espace public parlementaire. Essai sur les raisons du législateur*, Paris : PUF (Droit, éthique et société), 1999, 281 p.

JOBERT Bruno, « Le mythe de la gouvernance dépolitisée », *in* Pierre FAVRE, Jack HAYWARD, Yves SCHEMEIL (dir.), *Être gouverné. Études en l'honneur de Jean Leca*, Paris : Presses de Science po, 2003, p. 273-285.

LAGROYE Jacques, « On ne subit pas son rôle », *Politix*, 1997, n° 38, p. 7-17

LAGROYE Jacques, FRANÇOIS Bastien et SAWICKI Frédéric, *Sociologie politique*, Paris : Presses de Science po et Dalloz, 2002, 599 p.

LAGROYE Jacques, « Les processus de politisation », *in* Jacques LAGROYE (dir.), *La politisation*, Paris : Belin (Socio-histoires), 2003, p. 359-372

LASCOUMES Pierre, « L'obligation d'informer et de débattre. Une mise en public des données de l'action publique », *in* Jacques GERSTLÉ (dir.), *Les effets d'information en politique*, Paris : L'Harmattan (Logiques politiques), 2001, p. 303-320.

LASCOUMES Pierre, « Gouverner par les instruments. Ou comment s'instrumente l'action publique », *in* Jacques LAGROYE (dir.), *La politisation*, Paris : Belin (Socio-histoires), 2003, p. 387-401.

LASCOUMES Pierre et Le GALÈS Patrick, « De l'innovation instrumentale à la recomposition de l'État », *in* Pierre LASCOUMES et Patrick Le GALÈS (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris : Presses de Sciences Po (Gouvernances), 2004, p. 357-369.

LASCOUMES Pierre, « Les compromis parlementaires, combinaisons de surpolitisation et de sous-politisation. L'adoption des lois de réforme du code pénal (décembre 1992) et de création du Pacs (novembre 1999) », *Revue française de science politique*, 2009, vol. 59, n° 3, p. 455-478.

Le BART Christian, *La rhétorique du maire-entrepreneur*, Bordeaux : Pédone (Vie locale), 1992, 192 p.

LEFEBVRE Rémi et SAWICKI Frédéric, *La société des socialistes. Le PS aujourd'hui*, Bellecombe-en-Bauges : Éditions du Croquant (Savoir/agir), 2006, 255 p.

LEHINGUE Patrick, « La parole présidentielle. Travail de codification et définition du poste », *in* Bernard LACROIX et Jacques LAGROYE (dir.), *Le président de la République. Usages et genèses d'une institution*, Paris : Presses de la FNSP, 1992, p. 109-140.

Le LIDEC Patrick, « Les députés, leurs assistants et les usages du crédit collaborateurs. Une sociologie du travail politique », *Sociologie du travail*, 2008, vol. 50, p. 147-168

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

MATHIOT Pierre et SAWICKI Frédéric, « Les membres des cabinets ministériels socialistes en France (1981-1993) : recrutement et reconversion. 2) Passage en cabinet et trajectoires professionnelles », *Revue française de science politique*, 1999, vol. 49, n° 2, p. 231-264.

NAY Olivier, « La politique des bons offices. L'élu, l'action publique et le territoire », *in* Jacques LAGROYE (dir.), *La politisation*, Paris : Belin (Socio-histoires), 2003, p. 199-219.

NAY Olivier, « Le travail politique à l'assemblée. Note sur un champ de recherche trop longtemps déserté », *Sociologie du travail*, 2003, vol. 45, p. 537-554.

PETITFILS Anne-Sophie, « L'institution partisane à l'épreuve du management. Rhétoriques et pratiques managériales dans le recrutement des "nouveaux adhérents" au sein de l'Union pour un Mouvement Populaire (UMP) », *Politix*, 2007, n° 79, p. 53-76.

SAWICKI Frédéric, « Laurent Fabius : du "Giscard de gauche" au "socialiste moderne" », *Pôle Sud*, 1994, n° 1, p. 35-60.

SAWICKI Frédéric, « Du parti à l'assemblée régionale. Itinéraire d'un professionnel de l'intermédiation », *in* Olivier NAY et Andy SMITH (dir.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique*, Paris : Économica (Études politiques), 2002, p. 23-45.

SUET Patrick, « Le Premier ministre, un acteur économique et social », *Pouvoirs*, 1997, n° 83, p. 75-87.

TREILLE Éric, « L'écriture parlementaire au quotidien. Le travail des assistants de députés socialistes », *in* Guillaume COURTY (dir.), *Le travail de collaboration avec les élus*, Paris : éditions Michel Houdiard, p. 157-173.

VANNEUVILLE Rachel, « Les enjeux politico-juridiques des discours sur l'inflation normative », *Parlement[s]*, 2009, n° 11, p. 80-91.

Sociologie de l'action publique

« Figures de la décision », *Politix*, n° 82, 2008, p. 5

AEBISCHER Sylvie, *« Mettre l'élève et le management au centre du système ». Sociologie d'un moment réformateur – le ministère Jospin (1988-1989)*, Thèse de doctorat de science politique, Université Lyon 2, 2010, 638 p.

ALAM Thomas, *Quand la vache folle retrouve son champ. Une comparaison transnationale de la remise en ordre d'un secteur d'action publique*, Thèse de doctorat de science politique, Université Lille 2, 2007, 653 p.

ALLISON Graham T., *The Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*, New York : Harper Collins, 1971, 338 p.

BAUMGARTNER Frank R. and JONES Bryan D., « Agenda Dynamics and Policy Subsystems », *The Journal of Politics*, 1991, vol. 53, n° 4, p. 1044-1074.

BAUMGARTNER Frank R. and JONES Bryan D., *The Politics of Attention. How Government Prioritizes Problems*, Chicago : University of Chicago Press, 2005, 316 p.

BUÉ Nicolas et Nollet JÉRÉMIE, « Gouverner au nom des habitants. Métier d'élu, action publique et médias locaux », *in* Anquetin VIRGINIE et Audrey FREYERMUTH (dir.), *La figure de l'« habitant ». Sociologie politique de la « demande sociale »*, Rennes : PUR (Res Publica), 2008, p. 35-54.

COHEN Michael, MARCH James et OLSEN Johan Peter, « A Garbage Can Model of Organizationnal Choice », *Administrative Science Quarterly*, 1972, vol. 17, p. 1-25.

COMMAILLE Jacques, « Transformations du droit et de l'action publique », *Économie rurale*, 2000, n° 260, p. 20-25.

CORCUFF Philippe et SANIER Max, « Politique publique et action stratégique en contexte de décentralisation. Aperçus d'un processus décisionnel après la bataille », *Annales-Histoire, sciences sociales*, 2000, vol. 55, n° 4, p. 845-869.

COURTY Guillaume, *Les groupes d'intérêt*, Paris : La découverte (Repères), 2006, 121 p.

de VISSCHER Christian et VARONE Frédéric, « La nouvelle gestion publique « en action » », *Revue internationale de politique comparée*, 2004, vol. 11, n° 2, 177-185 p.

DESAGE Fabien et GODARD Jérôme, « Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales. Retour critique sur le rôle des idées dans l'action publique », *Revue Française de Science Politique*, 2005, vol. 55, n° 4, p. 633-661.

DESAGE Fabien, *Le « consensus » communautaire contre l'intégration intercommunale. Séquences et dynamiques d'institutionnalisation de la communauté urbaine de Lille (1964-2003)*, Thèse de doctorat de science politique, Université Lille 2, 2005, 715 p.

DUBOIS Vincent, *La politique culturelle. Genèse d'une catégorie d'action publique*, Paris : Belin (Socio-histoires), 1999, 381 p.

DUBOIS Vincent, *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Paris : Économica (Études politiques), 1999, 208 p.

DUBOIS Vincent, *Action publique et processus d'institutionnalisation. Sociologie des politiques culturelle et linguistique et du traitement bureaucratique de la misère*, Paris, Mémoire pour l'habilitation à diriger les recherches en sociologie, Université Paris I, 2001, 264 p.

DUBOIS Vincent, « La sociologie de l'action publique. De la socio-histoire à l'observation des pratiques (et vice-versa) », *in* Pascale LABORIER et Dany TROM (dir.), *Historicités de l'action publique*, Paris : PUF (CURAPP), 2003, p. 353-354.

DUBOIS Vincent, « L'action publique », *in* Antonin COHEN, Bernard LACROIX et Philippe RIUTORT (dir.), *Nouveau manuel de science politique*, Paris : la Découverte, 2009, p. 311-325

DURAN Patrice, « Légitimité, droit et action publique », *L'Année sociologique*, 2009, vol. 59, p. 303-344.

GAUDIN Jean-Pierre, « L'action publique transversale et le désenchantement du politique », *in* Olivier NAY et Andy SMITH (dir.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique*, Paris : Économica (Études politiques), 2002, p. 227-237.

GROSSMAN Emiliano et SAURUGGER Sabine, *Les groupes d'intérêt. Action collective et stratégies de représentation*, Paris : Armand Colin, 2006, 251 p.

HALL Peter et TAYLOR Rosemary, « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue française de science politique*, 1997, vol. 47, n° 3, p. 469-496.

HASSENTEUFEL Patrick, « Les groupes d'intérêts dans l'action publique : l'État en interaction », *Pouvoirs*, 1995, n° 74, p. 155-168.

HASSENTEUFEL Patrick et Smith ANDY, « Essoufflement ou second souffle ? L'analyse des politiques publiques "à la française" », *Revue française de science politique*, 2002, vol. 52, n° 1, p. 53-73.

HASSENTEUFEL Patrick, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris : Armand Colin (U-Sociologie), 2008, 394 p.

HENRY Emmanuel, « Quand l'action publique devient nécessaire : qu'a signifié « résoudre » la crise de l'amiante ? », *Revue française de science politique*, 2004, vol. 54, n° 2, p. 289-314.

JOBERT Bruno, « Le retour du politique », *in* Bruno JOBERT (dir.), *Le tournant néolibéral en Europe*, Paris : L'Harmattan (Logiques politiques), 1994, p. 9-20.

JONES Charles O., *An Introduction to the Study of Public Policy*, Belmont : Duxbury Press, 1970, 170 p.

KINGDON John, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston : Little Brown, 1995 (1984), 253 p.

LASCOUMES Pierre et Le GALÈS Patrick, *Sociologie de l'action publique*, Paris : Armand Colin (128), 2007, 127 p.

LECA Jean et MULLER Pierre, « Y a-t-il une approche française des politiques publiques ? Retour sur les conditions de l'introduction de l'analyse des politiques publiques en France », *in* Olivier GIRAUD et Philippe WARIN (dir.), *Politiques publiques et démocratie*, Paris : La Découverte (Recherches / Territoires du politique), 2008, p. 35-72.

LINDBLOM Charles, « The Science of Muddling Through », *Public Administration Review*, 1959, vol. 19, n° 2, p. 79-88.

MICHEL Hélène, « Les groupes d'intérêt », *in* Antonin COHEN, Bernard LACROIX et Philippe RIUTORT (dir.), *Nouveau manuel de science politique*, Paris : La Découverte (Manuels), p. 256-263.

MULLER Pierre et SUREL Yves, *L'analyse des politiques publiques*, Paris : Montchrestien (Clefs), 1998, 156 p.

MULLER Pierre, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, 2000, vol. 50, n° 2, p. 189-208.

MULLER Pierre, *Les politiques publiques*, Paris : PUF (Que sais-je ?), 2009 (1990), 127 p.

NAY Olivier et SMITH Andy, « Les intermédiaires en politique. Médiations et jeux d'institutions », *in* Olivier NAY et Andy SMITH (dir.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique*, Paris : Économica (Études politiques), 2002, p. 1-21.

NOLLET Jérémie, « Une gestion de crise " médiatique" ? Les usages de la communication dans la prise en charge politico-administrative territorialisée des risques sanitaires », *in* Thomas ALAM, Fabien DESAGE et Jérémie NOLLET, *La gestion territorialisée des crises et risques sanitaires*, Rapport pour l'ACI « Normes, pratiques et régulations des politiques publiques », 62 p.

OGIEN Albert, « La valeur sociale du chiffre. La quantification de l'action publique entre performance et démocratie », *Revue française de sociologie économique*, 2010, n° 19, p. 19-40.

PADIOLEAU Jean-Gustave, *L'État au concret*, Paris : PUF (Sociologies), 1982, 222 p.

PADIOLEAU Jean-Gustave, *Le réformisme pervers : le cas des sapeurs-pompiers*, Paris : PUF (Sociologies), 2002, 216 p.

PALIER Bruno et SUREL Yves, « Les "trois I" et l'analyse de l'état en action », *Revue française de science politique*, 2005, vol. 55, n° 1, p. 7-32.

PIERRU Frédéric, « Un mythe bien fondé : le lobby des professions de santé à l'Assemblée nationale », *Sève*, 2007, n° 14, p. 73-83.

SABATIER Paul A. et SCHLAGER Edella, « Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines », *Revue française de science politique*, 2000, vol. 50, n° 2, p. 209-234.

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

SIMON Herbert, *Administration Behaviour. A study of decision-making process in administrative organisation*, New York : Free Press, 1965, 259 p.

SPIRE Alexis, *Accueillir ou reconduire. Enquête sur les guichets de l'immigration*, Paris : Raisons d'agir, 2008, 124 p.

STONE Alec, « Le « néo-institutionnalisme ». Défis conceptuels et méthodologiques », *Politix*, 1992, n° 20, p. 156-168.

STONE Deborah A., « Causal Stories and the Formation of Policy Agendas », *Political Science Quarterly*, 1989, vol. 104, n° 2, p. 281-300.

SUREL Yves, « Quand la politique change les politiques. La loi Lang du 10 août 1981 et les politiques du Livre », *Revue française de science politique*, 1997, vol. 47, n° 2, p. 147-172.

ZITTOUN Philippe, « Partis politiques et politiques du logement échange de ressources entre dons et dettes politiques », *Revue française de science politique*, 2001, vol. 51, n° 5, p. 683-706.

Sociologie de l'administration

BAUER Michel, BERTIN-MOUROT Bénédicte, THOBOIS Pascal, « La gestion de la ressource dirigeante : levier et/ou frein à la modernisation de l'action publique ? Une comparaison entre la France, la Grande-Bretagne et l'Italie », *in* Françoise DREYFUS et Jean-Michel EYMERI (dir.), *Science politique de l'administration. Une approche comparative*, Paris : Économica (Études Politiques), 2006, p. 232.

BEZES Philippe, « Le modèle de "l'État-stratège" : genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française », *Sociologie du travail*, 2005, vol. 47, p. 431-450.

BEZES Philippe, « Concurrences ministérielles et différenciation : la fabrique de la "réforme de l'État" en France dans les années 1990 », *in* Françoise DREYFUS et Jean-Michel EYMERI (dir.), *Science politique de l'administration. Une approche comparative*, Paris : Économica (Études Politiques), 2006, p. 236-252.

BEZES Philippe, « Un jeu redistribué sous la cinquième République : nouvelles formes et nouveaux acteurs de la réforme de l'État. Publiciser et politiser la question administrative : généalogie de la réforme néo-libérale de l'État dans les années 1970, *Revue française d'administration publique*, 2006, n° 120, p. 721-742.

BEZES Philippe, « Construire des bureaucraties wébériennes à l'ère du New Public Management ? », *Critiques internationales*, 2007, n° 35, p. 9-29.

BEZES Philippe, « Le tournant néomanagérial de l'administration française », *in* Olivier BORRAZ et Virginie GUIRAUDON (dir.), *Politiques publiques. 1. La France dans la gouvernance européenne*, Paris : Presses de Science Po (Gouvernances), 2008, p. 215-254.

BEZES Philippe, « Administration », *in* Laurie BOUSSAGUET, Sophie JACQUOT et Pauline RAVINET (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris : Presses de Sciences Po (Références), 2010, p. 38-48

BOURDIEU Pierre et ROSINE Christin, « La construction du marché. Le champ administratif et la production de la "politique du logement" », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1990, n° 81-82, p. 65-85.

BOURDIEU Pierre, « Droit et passe-droit. Le champ des pouvoirs territoriaux et la mise en œuvre des règlements », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1990, n° 81-82, p. 86-96.

DREYFUS Françoise et d'ARCY François, *Les institutions politiques et administratives de la France*, Paris : Économica, 1997 (5ème éd.), 485 p.

DREYFUS Françoise, « Servir l'état, un idéal encore moderne ? », *Pouvoirs*, 2006, n° 117, p. 5-15

EYMERI Jean-Michel, *Les gardiens de l'État. Une sociologie des énarques de ministère*, Thèse de doctorat de science politique, Université Paris 1, 1999, 936 p.

EYMERI Jean-Michel, *La fabrique des énarques*, Paris : Économica (Études politiques), 2001, 261 p.

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

EYMERI Jean-Michel, « Pour une sociologie politique comparée des institutions et de l'action publiques », *in* Françoise DREYFUS et Jean-Michel EYMERI (dir.), *Science politique de l'administration. Une approche comparative*, Paris : Économica (Études Politiques), 2006, p. 269-283.

GAXIE Daniel (dir.), *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris : L'Harmattan (Logiques juridiques), 1997, 295 p.

JOBERT Bruno, « Le ministère de l'industrie et la cohérence de la politique industrielle », *Revue française de science politique*, 1973, vol. 23, n° 2, p. 321-329

MAYNTZ Renate et DERLIEN Hans-Ulrich, « Party Patronage and Politicization of the West German Administrative Elite. 1970-1987. Towards Hybridization ? », *Governance*, vol. 2, p. 384-404.

MENDONÇA David, WEBB Gary et BUTTS Carter, « L'improvisation dans les interventions d'urgence : les relations entre cognition, comportement et interactions sociales », *Tracés. Revue de Sciences humaines*, 2010, n° 18, p. 69-86.

ROUBAN Luc, « Les hauts fonctionnaires sous la cinquième république : idées reçues et perspectives analytiques », *Revue française d'administration publique*, 2002, n° 104, p. 657-675.

SINÉ Alexandre, *L'ordre budgétaire. L'économie politique des dépenses de l'État*, Paris : Économica (Études politiques), 2006, 405 p.

WELLER Jean-Marc, « Le travail administratif des petits bureaucrates : enjeux et transformations », *in* Françoise DREYFUS et Jean-Michel EYMERI (dir.), *Science politique de l'administration. Une approche comparative*, Paris : Économica (Études Politiques), 2006, p. 253-268.

Politiques alimentaires et sanitaires

BRUEGEL Martin et STANZIANI Alessandro, « Pour une histoire de la "sécurité alimentaire" », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 2004, vol. 51, n° 3, p. 7-16.

BUTON François, « De l'expertise scientifique à l'intelligence épidémiologique : l'activité de veille sanitaire », *Genèses*, 2006, n° 65, p. 71-91.

CHATEAURAYNAUD Francis et TORNY Didier, *Les sombres précurseurs. Une sociologie pragmatique de l'alerte et du risque*, Paris : Edition de l'École des hautes études en sciences sociales, 1999, 476 p.

CLERGEAU Christophe, *Le processus de création de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments. Généalogie, genèse et adoption d'une proposition de loi*, Rapport d'étape, ENSA Rennes-Science Po Paris (CEVIPOF), 2000, 176 p.

DESLYS Jean-Philippe et PICOT André, *La vache folle. Les risques pour l'homme*, Paris : Flammarion (Dominos), 2001, 127 p.

FASSIN Didier, *Faire de la santé publique*, Rennes : Editions ENSP, 2005, 61 p.

GODARD Olivier (dir.), *Le principe de précaution dans la conduite des affaires humaines*, Paris : Éditions de la Maison des Sciences de l'Homme et Éditions de l'INRA, 1997, 351 p.

GODARD Olivier, « Embargo or not embargo ? », *La recherche*, 2001, n° 339, p. 50-55

GODARD Olivier, « Leçons tirées du maintien de l'embargo sur le bœuf britannique en 1999 », *Revue française d'administration publique*, 2002, n° 103, p. 411-421

HIRSCH Martin, DUNETON Philippe et al., *L'affolante histoire de la vache folle*, Paris : Balland, 1996, 239 p.

JOLY Pierre-Benoît, Le PAPE Yves, BARBIER Marc, ESTADÈS Jacqueline, LEMARIÉ Juliette, MARCANT Olivier, *BSE and the France national action system*, INRA - Économie et Sociologie Rurales (rapport BASES – Building a common data base on scientific research and public decisions on TSEs in Europe, Concerted Action BMH4-CT98-6057 – Biomed programme TSE Joint Call), 1999, 56 p.

KOURILSKY Philippe et VINEY Geneviève, *Le principe de précaution. Rapport au Premier ministre*, Paris : La Documentation française et Odile Jacob, 2000, 405 p.

LLEDO Pierre-Marie, *Histoire de la vache folle*, Paris : PUF (Science, histoire et sociétés), 2001, 160 p.

MILET Marc, « Cadres de perception et luttes d'imputations dans la gestion de crise : l'exemple de "la canicule" d'août 2003 », *Revue française de science politique*, 2005, vol. 55, n° 4, p. 573-605.

MULLER Séverin, *À l'abattoir. Travail et relations professionnelles face au risque sanitaire*, Paris : Éditions de la Maison des sciences de l'homme (Natures sociales), 2008, 301 p.

PERETTI-WATTEL Patrick, *La société du risque*, Paris : La Découverte (Repères), 2001, 123 p.

PERETTI-WATEL Patrick, « Du recours au paradigme épidémiologique pour l'étude des conduites à risque », *Revue Française de Sociologie*, 2004, vol. 45, n° 1, p. 103-132.

SETBON Michel, *Risques, sécurité sanitaire et processus de décision*, Paris : Elsevier (Médecine des risques), 2004, 170 p.

SETBON Michel et VALAT-TADDEÏ Maud, « Processus de décision concernant la levée de l'embargo sur la viande britannique », *in* Michel SETBON (dir.), *Risques, sécurité sanitaire et processus de décision*, Paris : Elsevier (Médecine des risques), 2004, p. 107-123.

STANZIANI Alessandro, *Histoire de la qualité alimentaire (XIXe- XXe siècle)*, Paris : Seuil (Liber), 2005, 440 p.

TÉMOIGNAGES, OUVRAGES D'ACTEURS ET LITTÉRATURE GRISE

Pratiques et organisation administratives

ABENHAÏM Lucien, « La décision. L'exemple du risque technologique », *in* Gilles BRÜCKER et Didier FASSIN (dir.), *Santé publique*, Paris : Edition Marketing, 1989, p. 824-839.

ABENHAÏM Lucien, PENAUD Pascal, d'AUTUME Christine, SLONIMSKY Alice, DAB William, « Les missions de la direction générale de la santé (DGS) », *Santé publique*, 2000, vol. 12, n° 3, p. 393-403.

ABENHAÏM Lucien, *Canicules. La santé publique en question*, Paris : Fayard, 2003, 267 p.

ABENHAÏM Lucien, « Information et crise », *Sève*, 2005, p. 27-33.

CAEF, *Historique des Directions et des Services du Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie*, Août 2004, 27 p.

LAGADEC Patrick, *Apprendre à gérer les crises – Société vulnérable, acteurs responsables*, Paris : Éditions de l'organisation, 1993, 120 p.

LAGADEC Patrick, « Les médias en situations de crise. Constats et questionnements à partir des couvertures d'actes de terrorisme », *Actes de la treizième séance du Séminaire du programme Risques collectifs et situations de crise*, Grenoble : CNRS, 1999, p. 63-115.

LAGADEC Patrick et *al.*, *Traité des nouveaux risques*, Paris : Gallimard (Folio Actuel), 2002, 620 p.

MÉNARD Joël, « Les "autres" métiers de la santé. Le directeur général de la santé », *Sève*, 2006, n° 10, p. 97-94.

PENAUD Pascal, « Les relations entre le pouvoir politique et l'administration », *Working paper du Club Penser et Agir (Institut de l'entreprise)*, septembre 2005, 12 p.

TABUTEAU Didier, « Crises et réformes », *Sève. Les tribunes de la santé*, 2009, n° 22, p. 19-40.

TABUTEAU Didier, *Les contes de Ségur: les coulisses de la politique de santé, 1988-2006*, Paris : Ophrys, 2006, 420 p.

Communication

« 50 principes », *Magazine de la communication de crise et sensible*, décembre 2004, p. 11-15.

BENOÎT Jean-Marc, « L'organisation du service de l'information et de la communication du ministère des affaires sociales et de l'intégration », *Revue française d'administration publique*, 1991, n° 58, p. 224-225

CARASSIK Danielle, « L'écoute du politique dans la communication gouvernementale », *Mots*, 1994, vol. 40, n° 1, p. 93-98.

COHEN-SOLAL Lyne, « Le temps politique et le temps "journalistique" ne sont pas les mêmes », *Les cahiers du radicalisme*, « Informer, communiquer, même métier ? », Paris : Éditions Balland, 1999, p. 227-234.

Guide pratique de la communication parlementaire, Sénat, 2008, 60 p.

Le GALL Gérard, « Le décryptage de l'opinion », *in* Pierre BRÉCHON (dir.), *La gouvernance de l'opinion publique*, Paris : L'Harmattan, 2003, p. 71-80.

LIBAERT Thierry, *La communication de crise*, Paris : Dunod (Topos), 2001, 118 p.

MÉGARD Dominique et DELJARRIE Bernard, *La communication des collectivités locales*, Paris : LGDJ, 2003, 120 p.

MISSIKA Jean-Louis (dir.), *Le travail gouvernemental. La communication gouvernementale*, Rapports de séminaires établis par les élèves de la promotion René Char de l'ENA, Paris : La documentation française, 1996, p. 896-971.

NOUTEAU Jean-Noël, *Les relations presse. Comment communiquer avec le public grâce aux médias*, Paris : Les éditions Démos (Démos communication), 2002, 196 p.

Revue Française d'Administration Publique, n° 58, avril-juin 1991

ROQUES Xavier, « La communication à l'Assemblée nationale », Assemblée générale de l'association des secrétaires généraux des parlements francophones, septembre 2008, 13 p.

ZÉMOR Pierre, *La communication publique*, Paris : PUF (« Que Sais-Je ? »), 1995, 128 p.

ZÉMOR Pierre, *Le sens de la relation. Organisation de la communication de service public*, Paris : Documentation française, 1992, 150 p.

Rapports parlementaires

DÉRIOT Gérard et BIZET Jean, *Farines : l'alimentation animale au cœur de la sécurité sanitaire*, rapport fait au nom de la commission d'enquête sénatoriale, n° 321, 11 mai 2001, 362 p.

DESCOURS Charles et HURIET Claude, *Les conditions du renforcement de la veille et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme en France*, Rapport fait au nom de la Commission des affaires sociales du Sénat à la suite de la mission d'information, n° 196, 29 janvier 1997, 512 p.

GUILHEM Evelyne et MATTEI Jean-François, *Les problèmes posés par le développement de l'épidémie d'encéphalopathie spongiforme bovine*, Rapport d'information de l'Assemblée nationale, n° 3291, 15 janvier 1997.

LEYZOUR Félix et CHEVALLIER Daniel, *Transparence et sécurité de la filière alimentaire française : bilan et propositions*, Rapport fait au nom de la Commission d'enquête de l'Assemblée nationale, n° 2297, 29 mars 2000, 377 p. (+ auditions, 3 vol.)

SAUVADET François et VERGNIER Michel, *Le recours aux farines animales dans l'alimentation des animaux d'élevage, la lutte contre l'ESB et les enseignements de la crise en termes de pratiques agricoles et de santé publique*, Rapport fait au nom de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale, n° 3138, 13 juin 2001, 375 p. (+ auditions, 2 vol.)

Témoignages politiques

BARTOLONE Claude, « Au perchoir. Présider la séance de l'Assemblée nationale », *Politix*, 1992, n° 20, p. 54-62

GLAVANY Jean, *Politique folle*, Paris : Grasset, 2001, 281 p.

MOPIN Michel, « Diriger le Parlement », *Pouvoirs*, 1997, n° 83, p. 41-58

SCHRAMECK Olivier, *Matignon rive gauche (1997-2001)*, Paris : Seuil, 2001, 190 p.

STIRN Bernard, « Lois et règlements : le paradoxe du désordre », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Étranger*, 2006, n° 1, p. 129-137

SZIJ Éric, « La technique de la loi dans les travaux préparatoires au débat parlementaire », *Parlement[s]*, 2009, n° 11, p. 93-104

VASSEUR Philippe, *La révolution alimentaire. Que mangerons-nous demain ?*, Paris : Hachette (Librement), 1998, 232 p.

Témoignages de journalistes

BENKIMOUN Paul, *Démocratie et sécurité sanitaire : la peur aux ventres*, Paris : Textuel (La discorde), 2000, 151 p.

BIÉTRY Michèle, « Rôle des médias dans la prise de conscience collective », *Ensemble face à la douleur : prévention, traitement et prise en charge*, 2005, p. 95

de VIRIEU François-Henri, *La médiacratie*, Paris : Flammarion, 1990, 292 p.

FAVEREAU Éric, « Information et santé. Le journalisme, de l'information médicale à l'information santé », *Sève*, 2005, p. 21-26.

NAU Jean-Yves, *Le journal de la vache folle*, Genève : Georg éditeur, 2001, 177 p.

NAU Jean-Yves et *al.*, « Gestion de la "saga ESB" et bilan en France et en Europe », Actes du Colloque « La vache folle en questions », 9 juin 2001, Cité des sciences et de l'industrie, p. 37-50

ANNEXES

ANNEXE 1. ARCHIVES CONSULTÉES

Les archives ont été consultées aux Centre national des archives contemporaines de Fontainebleau, après l'obtention de dérogations en octobre 2008.

Côte	Service origine	Datation	Détail du contenu
20030473	**Premier ministre** ; Cabinet du Premier ministre et services rattachés ; Cabinet ; Conseiller	1997-2002	Cabinet de Lionel Jospin, Premier ministre de 1997 à 2002. Dossiers d'Aquilino Morelle, conseiller auprès du Premier ministre
art 1-3			Minutier chronologique des discours du Premier ministre
art 4-21			Préparation des discours du Premier ministre (classement chronologique).
20030509 art 1-3	**Premier ministre** ; Cabinet du Premier ministre et services rattachés ; Cabinet ; Conseiller Technique	2000-2002	Cabinet de Lionel Jospin, Premier ministre de 1997 à 2002. Dossiers de Pauline Peretz, chargée de mission : préparation des discours du Premier ministre (classement chronologique).
20030510 art 1	**Premier ministre** ; Cabinet du Premier ministre et services rattachés ; Cabinet ; Conseiller Technique	2000-2002	Cabinet de Lionel Jospin, Premier ministre de 1997 à 2002. Dossiers d'Aurélien Colson, chargé de mission. Préparation des discours du Premier ministre (classement chronologique)
20030511	**Premier ministre** ; Cabinet du Premier ministre et services rattachés ; Cabinet ; Conseiller	1997-2002	Cabinet de Lionel Jospin, Premier ministre de 1997 à 2002. Dossiers d'Aquilino Morelle, conseiller technique puis conseiller auprès du Premier ministre.
art 1			Minutiers chronologiques
art 1 (suite)-3			Dossiers de travail (classement thématique)
20050251	**Premier ministre** ; Cabinet du Premier ministre et services rattachés ; Cabinet ; Conseiller Technique	1997-2002	Cabinet de Lionel Jospin, Premier ministre de 1997 à 2002. Dossiers d'Aquilino Morelle, conseiller technique puis conseiller auprès du Premier ministre.
art 1			Minutiers chronologiques des interviews du Premier ministre (classement chronologique).
art 1 (suite)-3			Préparation des interviews et communiques du Premier ministre (classement chronologique)
20050298	**Premier ministre** ; Cabinet du Premier ministre et services rattachés	1998-2000	Cabinet de Lionel Jospin, Premier ministre de 1997 à 2002. dossiers du service de presse
art 1-3			Collection chronologique des discours, interventions et déclarations, communiques de presse de Lionel Jospin
art 4			Préparation des interviews de Lionel Jospin

Côte	Service origine	Datation	Détail du contenu
19970081 art 1-31	**Santé** Service Information, Communication	1981-1995	Information et communication en matière de santé publique et d'action sociale : discours, revues de presse, dossiers thématiques. (Ministres concernes : Claude Évin, Bernard Kouchner, Bruno Durieux, Kofi Yamgnane, Michèle Barzach, René Teulade, Adrien Zeller, Philippe Seguin, Philippe Douste-Blazy, Simone Veil).
20010066 art 1-24	**Santé** Service Information, Communication	1974-1994	Minutier chronologique du chef du service de l'Information et de la communication (SICOM).
20010182 art 1-16	**Santé** Service Information, Communication	1991-1996	Opérations de communication externe organisées par le service de l'Information et de la communication (SICOM) du ministère de l'Emploi et de la solidarité

ANNEXE 2. LISTE DES ENTRETIENS RÉALISÉS

Nom	Fonction	Date et durée	Enquêteur	Identification
Babusiaux Christian	Conseiller-maître à la Cour des Comptes. Directeur général de la DGCCRF (1984-1997) ; président du conseil national de l'Alimentation (2000-2003).	06/07/04 2h	T. Alam J. Nollet	(H, dir., DGCCRF, CC)
Bardon Éric	Ingénieur. Chef de la délégation à l'Information et la communication, ministère de l'Agriculture (2005).	Printemps 2005 1h30	J. Nollet	(H, chef serv., DICOM, IGREF)
Bucher Karen	Inspectrice de santé publique vétérinaire (direction de la Santé vétérinaire du Nord).	19/06/03 1h30	T. Alam J. Nollet	(F, insp., DSV, ISPV)
Coquin Yves	Médecin de santé publique. Sous-directeur de la Veille sanitaire (1993-2000) puis chef du service Prévention, programmes de santé, gestion des risques à la DGS.	18/02/04 1h40	T. Alam J. Nollet	(H, ss-dir., DGS, MISP)
Dab William	Médecin spécialiste en santé publique, épidémiologiste. Directeur du cabinet du directeur général de la Santé (1999-2001), responsable du pôle santé publique et sécurité sanitaire du cabinet du ministre de la Santé (2002-2003), directeur général de la Santé 2003-2005).	Printemps 2005 1h30	J. Nollet	(H, dir., DGS, cab. Santé, univ.)
Delamasure Béatrice	Administratrice civile. Chef de la direction de la communication, ministère de l'Économie et des finances (2005).	Printemps 2005 1h	J. Nollet	(F, chef serv., SIRCOM, AC)
Fournier Françoise	Administratrice civile. Adjointe au directeur général, DGAL (mars 1993-octobre 1996).	Printemps 2005 2h	J. Nollet	(F, adj. dir., DGAL, AC)
Gabrié Pierre	Commissaire contrôleur des assurances. Chef des services Consommation, qualité, sécurité (1992-1998), puis Produits et marchés, DGCCRF (1998-2003)	23/06/04 1h40	T. Alam J. Nollet	(H, chef serv., DGCCRF, commissaire)
Hirsch Martin	Conseiller d'État. Directeur de cabinet du secrétaire d'État à la Santé et conseiller auprès de la ministre de l'Emploi et de la Solidarité (1997-1999). Directeur général de l'Afssa (1999-2005)	13/07/04 1h40	T. Alam J. Nollet	(H, dir., Afssa, dir.-cab. Santé, CE)
Hulaud Daniel	Directeur départemental. Chef du bureau Produits d'origine animale, DGCCRF (1985-2006).	Printemps 2005 2h	J. Nollet	(H, chef bur., DGCCRF, dir. départ. CCRF)
Infante-Lavergne Déborah	Inspectrice de santé publique vétérinaire. Chef du bureau des Emplois, de l'animation et de l'orientation, DGAL (2005).	20/01/05, 1h15	J. Nollet	(F, chef bur., DGAL, ISPV)
Monier Marie-Hélène	Inspectrice de santé publique vétérinaire. Chef du bureau Aliments,	09/02/04 1h20	T. Alam J. Nollet	(F, chef bur., DGS, ISPV)

	DGS (2002)			
Renault Jean-Jacques	Administrateur civil. Adjoint à la directrice générale, DGAL (2000-2004).	Printemps 2005 2h	J. Nollet	(H, adj. dir., DGAL, AC)
Valade Jean-Luc	Administrateur civil. Sous-directeur Produits agricoles et alimentaires (1994-2002), chef des Produits et des marchés (2002), DGCCRF.	Printemps 2005 1h30	J. Nollet	(H, ss-dir., DGCCRF, AC)
Vallat Bernard	Inspecteur de santé publique vétérinaire. Chef des services vétérinaires (1996-1998), directeur général adjoint de l'Alimentation (1999-2000), DGAL.	05/07/04 1h30	T. Alam J. Nollet	(H, chef serv./dir.-adj., DGAL, ISPV)
Vaxelaire Stéphane	Chef de la mission Communication et information de la DGAL (2000-2006).	27/01/05 2h	J. Nollet	(H, chargé com, DGAL, contract.)

ANNEXE 3. SIGLES

Afssa : agence française de sécurité sanitaire des aliments

Afssaps : agence française de sécurité sanitaire des produits de santé

C2I2A : commission interministérielle et interprofessionnelle de l'alimentation animale

CEA : commissariat à l'énergie atomique

CEDAP : commission interministérielle d'étude des produits destinés à une alimentation particulière

CIESST : comité interministériel sur les encéphalopathies spongiformes subaigües transmissibles, dit « comité Dormont »

CNA : conseil national de l'Alimentation

CNAMTS : caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés

CNEVA : centre national des études vétérinaires et alimentaires

CNJA : centre national des jeunes agriculteurs

CNSS : comité national de sécurité sanitaire

CSD : comité scientifique directeur européen

CSHPF : conseil supérieur d'hygiène publique de France

DDAF : direction départementale de l'Agriculture et de la forêt

DDASS : direction départementale de l'Action sanitaire et sociale

DGAL : direction générale de l'Alimentation (ministère de l'Agriculture)

DGCCRF : direction générale de la Concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (ministère de l'Économie et des finances)

DGS : direction générale de la Santé (ministère de la Santé)

DRASS : direction régionale de l'Action sanitaire et sociale

ENA : école nationale d'administration

ESB : encéphalopathie spongiforme bovine

ESST : encéphalopathie spongiforme subaiguë transmissible

FNSEA : fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles

FVO : farines de viandes et d'os

IAA : industries agro-alimentaires

IGAS : inspection générale des affaires sociales

IGREF : inspection générale des eaux et forêts

INRA : institut national de la recherche agronomique

Inserm : institut national de la santé et de la recherche médicale

InVS : institut de veille sanitaire

ISPV : inspecteur de santé publique vétérinaire

LOLF : loi organique relative aux lois de finance

MCJ : maladie de Creutzfeldt-Jakob

MISP : médecin inspecteur de santé publique

MRS : matériaux à risques spécifiés

NAIF : nés après l'interdiction des farines

nvMCJ : nouveau variant de la maladie de Creutzfeldt-Jakob

OIE : office international des épizooties

PQR : presse quotidienne régionale

SGCI : secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération européenne

UFC : union fédérale des consommateurs

X : école Polytechnique

INDEX

« Affaire », 15, 71, 97, 107, 192, 202, **208**, 215, 220, 221, 283, 290, 291, 297, 303, 304, 306, 336, 404, 672, 765, 784, 800, 852, 970, 987

« Crise », 97, 112, 141, 145, 150, **151**, 158, 190, **194**, 208, 213, 216, 248, 263, 270, 273, 297, 308, 355, 403, 405, 439, 494, 505, 573, 584, **585**, 595, 641, 744, 757, 758, 764, 770, 774, 782, 799, 806, 808, 824, 852, 873, 876, 879, 883, 950

Agence française de sécurité sanitaire des aliments, 13, 16, 33, 59, 176, 456, 510, 560, 565, 591, 668, **692**, 713, 741, 746, 764, 793

Agenda-setting, 45, **46**, **58**, 66, 70, 72, 73, 76, 77, 78, 79, 80, 82, 83, 92, 93, 98, 102, 107, 111, 119, 141, 142, 151, 153, 193, 214, 229, 234, 237, 240, 248, 253, 408, 410, 438, 491, 500, 501, 504, 511, 514, 560, 573, 590, 641, 659, 660, 667, 675, 693, 694, 696, 697, 879, 919, 920, 940, 959, 970, 990, 998, 999

Autonomie

- Autonomie de l'action publique, **274**, 298, 474, 526, **538**, 555, 558, 569, 570, 577, 585, 586, 587, 598, 606, 608, 613, **619**, 674, 675, 676, 677, 682, 683, 687, 688, 689, 693, 699, 700, 717, 729, 730, 731, 792, 794, **795**, 796, 797, 798, 800, 809, 810, 811, 812, 824, 846, **884**, 925, 926, 927, 929, 930, 932, 933, 934, 936, 937, 958, 962, 970, 973, 980, 981, 982, 990, 992, 997, 998
- Autonomie du champ bureaucratique, 809, 813, 825, 834, **835**, 872, 924
- Autonomie du champ journalistique, 69, 73, 147, 227, 244, 245, 252, 255, 258, 267, 269, **274**, **276**, 341, 349, 355, 398, 405, 445, 585
- Autonomie du champ politique, 364, 370, 376, 381, 388, 396, 420, 423, 430, 431, 435, 514, **546**, 617, 989

Cabinets ministériels, 118, 339, 343, 347, 387, **433**, 438, **458**, 497, **516**, 535, 536, 541, 550, 555, 580, 614, 629, 714, 793, 798, 840, 854, 862, **919**, 937, 982, 991, 993

Cadrage, **49**, 57, 69, 70, 71, 73, 76, 78, 93, **137**, 238, **270**, 276, 294, 332, 350, 369, 496, 507, 518, 538, 585, 662, 782, 806, 863, 993

Censure, **355**, 364, 367, 368, 390, 482, 496, 518, 535, 550, 558, 560, 569, 631, 634, 659, 663, 704, 714, 716, **788**, 789, 792, 794, 812, 831, 904, 906, 907, 908, 928, 936, 937, 958, 970, 979, 980, 988, 996

Champ, sous-champ, 72, 80, 81, 85, 87, **88**, 92, 96, 98, 100, 120, 135, 147, 227, 242, 243, 244, 270, **313**, 314, **317**, 321, 334, 391, 392, 735

Communicateur, 82, 95, 124, 254, 320, 321, 328, **343**, 345, 357, 363, 379, **398**, 424, 453, **457**, 522, 574, **625**, 626, 628, 630, **766**, 771, 817, 840, **854**, 958

Communication politique, 55, 146, 330, 376, 388, 394, **398**, 405, 417, **436**, 523, 573, 626, 747, 854, 864, 874, 882

Communication publique, 624, 755, 761, **817**, **840**

Configuration, **319**, 322, 334, 340, 348, 391, 429, **739**, 763

Construction des problèmes publics, **62**, 76, 78, 83, 98, 102, 107, 140, 505, 559, 798

Corpus, 48, **118**, 136, 226, 272, 274, 324, 328, 403, 409, 414, 435, 618, 638, 740, 741, 742, 791, 823, 824

Décision, **88**, **90**, 114, 149, 169, 171, 173, 180, **367**, 372, 481, **511**, **516**, **535**, **537**, 656, 692, 735, 780, 790, 793, 794, **884**, 922, 923, 928, 973

Décision « médiatique », décision emblématique, 135, 221, 308, **310**, 368, **501**, **503**, **545**, 560, 569, 588, 657, 669, 691, 696, 697, 710, 712, 722, 797, 815, 874, 922, 939, 973, 980
DGAL, 27, 28, 109, 122, 147, 220, 478, 516, 544, 560, 743, 748, 756, 761, 773, 783, 784, 799, 802, 816, 826, 829, 845, 858, 871, 879, 882, 893, 898, 899, 905, **909**, 912, 916, 925, 930, **941**, 951, 952, 961, 966, 968, 971, 974, 977
DGCCRF, 27, 29, 35, 109, 117, 122, 147, 220, 304, 516, 749, 756, 760, 784, 789, 800, 826, 833, 843, 845, 846, 858, 890, 896, 906, 911, **912**, 919, 927, **944**, 951, 952, 955, 961, 977
DGS, 28, 29, 109, 122, 220, 289, 478, 558, 561, 713, 755, 756, 771, 783, 784, 785, 825, 826, 832, 858, 861, 867, 886, 898, 902, **914**, 933, 936, **947**, 951, 952, 957, 961, 967, 973
Dispositions, 88, 95, 98, 104, 114, 123, 341, 347, 387, 394, 413, **419**, 531, 535, 539, 558, 575, 576, 579, 580, **611**, **644**, 811, **827**, 871, 904, 937, 941, 958, 972, 989, 998
Éléments de langage, 459, 463, 469, 473, 482, 486, 496, 504, **509**, 522, 568, 629, 665, 803, 850, 863, 920, 960
Embargo français sur les produits bovins britanniques, 29, 33, 38, 145, 165, 214, 252, 332, 352, **560**, 578, 609, 690, 800, 939
Emprise du journalisme, **82**, 90, **95**, 100, 318, 322, 334, 348, 435, 511, 538, 730, **739**, 919, 981, **995**
ESB, maladie de la « vache folle », **25**, 108, 145, 151, 193, 215, 232, 352, 560, 588, 589, 973
Farines animales, FVO, 26, 30, 32, **35**, 145, 193, 211, 218, 263, 306, **588**, 684, 772, 773, 800, 976, 994
Grammaire gestionnaire, **180**, 190, 201, 358, 986
Hauts fonctionnaires, directeurs, sous-directeurs, 89, 109, 125, 174, **896**, 934
Jeu / configuration de la redevabilité, **740**, 756, 763, 771, 840, 918, 992
Jeu / configuration politique orientée vers les médias, **317**, **322**, 340, 391, 436, 511, 570, 619, 767, 919, 988
Loi du 1er juillet 1998, 32, 515, 670, 688, **692**
Ministres, 109, 170, 203, 414, **433**, **475**, **531**, 630, 637, 653, 657, 664, 730, 746, 783, 840, 897, 921, 980, 989
Monographie, 53, 54, 72, **106**, 571, 764
Parlement, parlementaires, 32, 37, 216, 301, 395, 514, **615**, 644, 768, 990
Politisation, 202, **209**, 244, 358, 405, 418, 501, 541, **585**, 603, 659, 677, 705, 712, **715**, **810**, **823**, **890**
Principe de précaution, 28, 200, 354, 456, 690, 724, **788**
Rôle, 111, 170, 294, 324, **327**, 351, 376, 398, **417**, **458**, **520**, **625**, **648**, **704**, **718**, **755**, 792, 859, **896**
Rôle Rôle, **88**
Sanction, 339, 341, **350**, 364, 387, 395, 419, 492, 535, 558, 560, 631, 634, 665, 716, **782**, 793, 812, 830, 937, 949, 972, 980, 988, 996
Santé publique, sécurité sanitaire, 107, 160, 289, 467, 510, 536, 719, **914**, **948**
Secteur agro-alimentaire, 180, 219, 547, 690, 888, 909, 944
Sociologie de l'action publique, **87**, 114, 516, 657, 691, 884
Spin doctoring, 93, **490**, 569
Stratégies d'accès aux médias, **69**, **86**, 99, 139, 308, 313, 323, 372, 437, 741, 798, 847, 919, 960
Traçabilité, 540, 578, 690, 978, 994
Trajectoire sociale, 98, 120, 275, 287, 419, 611, 649, 827

TABLEAUX ET ENCADRÉS

Liste des tableaux, graphiques et illustrations

Tableau 0.1. Structure des envois et des retours (questionnaire « La gestion politico-administrative des maladies à prions : le cas de l'ESB. ») 125

Graphique 1.1. Nombre mensuel de dépêches AFP consacrées à la maladie de la « vache folle »142
Graphique 1.2. Nombre mensuel de dépêches AFP consacrées à la maladie de la « vache folle » en 1996 152
Tableau 1. 1. Réponses des agents des administrations centrales et territoriales à la question « quel jugement portez-vous sur la couverture médiatique des crises de l'ESB ? » 168
Tableau 1.2. Les imputations journalistiques des décisions publiques relatives à l'ESB (*Le Monde*, 1985-2002) 171

Tableau 2.1. Distribution des articles consacrés à la maladie de la « vache folle » dans *Le Monde* en fonction des spécialités journalistiques 274
Tableau 2.2. Nombre d'éditoriaux consacrés à la maladie de la « vache folle » dans *Le Monde*.... 294

Graphique 3.1. Distribution mensuelle des dépêches AFP relayant une prise de position politique à propos de l'ESB (1990-2002) 406
Tableau 3.2. Distribution des prises de position politiques reprises par l'AFP et de l'ensemble des dépêches AFP selon les séquences de l'action publique 411
Tableau 3.3. Distribution des prises de position politiques reprises par l'AFP selon les séquences de l'action publique et le poste politique du locuteur 413
Tableau 3.4. Nombre de prises de position relayées par l'AFP des principaux agents politiques de la gestion de l'ESB (1990-2002) 415
Tableau 3.5. Distribution des prises de position politiques relayées par l'AFP en fonction du poste politique occupé par le locuteur 416
Tableau 3.6. Distribution des prises de position politiques médiatisées par l'AFP en fonction de la trajectoire politique (par poste politique) 423

Tableau 4.1. Distribution selon le type de médias des interviews accordées par Lionel Jospin au cours de son mandat de Premier ministre. 447
Tableau 4.2. Distribution des textes relatifs à l'ESB en fonction du statut du signataire 517
Tableau 4.3. Distribution du nombre de prises de position relatives à l'ESB relayées par l'AFP en fonction de la position occupée dans le champ politique (1990-2002) 574

Tableau 5.1. Distribution des articles du corpus « *Le Monde* » en fonction des activités parlementaires évoquées 623
Tableau 5.2. Les services de la communication du Parlement français (extrait du *Guide pratique de la communication parlementaire 2008*) 627
Tableau 5.3. Distribution des parlementaires en fonction du nombre de prises de position relatives à l'ESB relayées par *Le Monde* 640

Graphique 5.1. Nombre mensuel de prises de position parlementaires relayées dans les dépêches AFP à propos de l'ESB 643
Tableau 5.4. Distribution des parlementaires en fonction du nombre de prises de position relatives à l'ESB relayées par l'AFP 647
Tableau 5.5. Les parlementaires spécialisés sur la question de l'ESB 649
Graphique 5.2. Distribution mensuelle des questions d'actualité consacrées à l'ESB à l'Assemblée nationale (1990-2002) 662
Tableau 5.6. Les rapports d'investigation parlementaire à propos de l'ESB 676
Tableau 5.7. Distribution des textes déposés et adoptés à l'Assemblée nationale (XIème législature) selon leur origine 696

Graphique 6.1. Distribution mensuelle des dépêches AFP relayant une prise de position ministérielle à propos de l'ESB (1990-2002) 744
Illustration 6.1. La campagne de publicité gouvernementale de soutien à la filière bovine 751

Tableau 7. 1. Réponses des agents des administrations centrales et territoriales à la question « Sur la question de l'ESB, quel est, selon vous, l'objectif qu'une éventuelle action de communication doit viser en priorité ? » 764
Tableau 7.2. Distribution des prises de position administratives relayées par l'AFP en fonction des institutions 793
Tableau 7.3. Distribution mensuelle des prises de position administratives relayées par l'AFP .. 825

Liste des encadrés

Encadré 0.1. Les effets d'*agenda* sur les politiques de la « vache folle » 58
Encadré 0.2. La construction sociale du problème de la « vache folle » 73
Encadré 0.3. Sociologie des politiques publiques et sociologie des décisions publiques 90
Encadré 0.4. Les délimitations du « terrain » d'enquête : la gestion politico-administrative de l'ESB en France (1989-2002) 108

Encadré 1.1. La première « crise » en France (1990) 145
Encadré 1.2. La trame de l'actualité sur la « vache folle » : l'annonce des nouveaux cas 155
Encadré 1.3. Polémique sur le rôle des médias, « la presse folle ? » 158
Encadré 1.4. Les catégories journalistiques de l'agir politique 173
Encadré 1.5. Les catégories journalistiques de l'agir administratif 178
Encadré 1.6. La vision journalistique de la légitimité des experts 186
Encadré 1.7. L'action publique pensée à l'aune des critères de réactivité, d'indépendance et de transparence 191
Encadré 1.8. La mise en scène d'une victime et la « grande peur » de la « vache folle » sur M6 .. 198
Encadré 1.9. La déclaration présidentielle du 7 novembre 2000 204
Encadré 1.10. Les prises de position politiques sur la « vache folle » lors de la journée du 7 novembre 2000 206

Encadré 2.1. La médiatisation de la déclaration du 20 mars 1996 : comment la « vache folle » est devenue un événement. 255
Encadré 2.2. La mise en « crise » d'octobre-novembre 2000 : entre concurrences journalistiques et multiplication des événements 265
Encadré 2.3. L'expertise journalistique sur la « vache folle » : le décryptage des jeux gestionnaires 269
Encadré 2.4. La vision spécialisée de l'ESB d'un journaliste « agricole » 279
Encadré 2.5. La rhétorique éditorialiste : l'ESB saisie au prisme d'enjeux politiques 297

Encadré 3.1. La rationalisation de l'évaluation de l'accès aux médias d'un Premier ministre 330
Encadré 3.2. Communiquer sur l'action ministérielle pour la légitimer 333
Encadré 3.3. L'anticipation des attentes (supposées) d'un public dépolitisé 363
Encadré 3.4. Les « logiques » contradictoires des prises de position de Jacques Chirac sur l'ESB 371
Encadré 3.5. Les enjeux temporels de l'intervention présidentielle du 7 novembre 2000..... 384
Encadré 3.6. Un discours politique ajusté aux règles journalistiques 427

Encadré 4.1. Un usage ministériel des communiqués de presse : l'intervention dans une polémique politique 443
Encadré 4.2. Un usage ministériel des conférences de presse : l'annonce d'une mesure importante 446
Encadré 4.3. Un usage ministériel des interviews : la légitimation de l'action publique 449
Encadré 4.4. Un usage ministériel des visites : l'exemple du salon de l'Agriculture..... 457
Encadré 4.5. Le plan de communication d'un Premier ministre : un révélateur du rôle de conseiller en communication 466
Encadré 4.6. Le rôle de rédacteur des discours sectoriels du Premier ministre… vu par lui-même 471
Encadré 4.7. Les luttes en coulisses pour la publicité 482
Encadré 4.8. La préparation des interviews : un travail collectif et invisible. 486
Encadré 4.9. Les réunions régulières du cabinet de Matignon : l'institution de la diversité des logiques décisionnelles 558
Encadré 4.10. L'appel présidentiel à l'interdiction des farines : une prise de position en fonction de la configuration politique orientée vers les médias 595

Encadré 5.1. Le destin contrasté des deux auteurs d'un rapport parlementaire sur l'ESB 657

Encadré 6.1. Le numéro vert spécial ESB : un outil de la communication ministérielle..... 753
Encadré 6.2. La codification parlementaire et l'institutionnalisation de la prise en compte administrative des catégories « médiatiques »..... 770
Encadré 6.3. « L'analyse de la presse » dans les administrations ministérielles..... 788
Encadré 6.4. Trajectoires de quelques directeurs généraux « médiatiques » 829
Encadré 6.5. La trajectoire spécifique d'un spécialiste de l'ESB..... 835

Encadré 7.1. La variété des pratiques au sein des services de communication publique ministériels 843
Encadré 7.2. « L'information des consommateurs » : un usage instrumental de la communication publique 848
Encadré 7.3. Les activités de la cellule de communication de la DGS : un fonctionnement nettement tourné vers les médias. 863
Encadré 7.4. Quelques principes de « communication de crise » 877
Encadré 7.5. La centralisation de la gestion et de la communication sur la campagne de tests de dépistage de l'ESB à la DGAL 884
Encadré 7. 6. La création de bureaux de gestion des alertes 954

TABLE DES MATIÈRES

Remerciements *5*

SOMMAIRE 9

Introduction **11**

Les décisions publiques « médiatiques » *14*

Le cas de la gestion politico-administrative de la maladie de la « vache folle » en France 15
Sortir la question des décisions « médiatiques » du registre moral 16

Une clé explicative, l'emprise du journalisme sur l'action publique *18*

Éléments de problématique 19
Les pistes de recherche 20
Les étapes du raisonnement 21

Chronique du problème de la « vache folle » et de ses politiques publiques en France **23**

DE 1985 À 1996, LA PRISE EN CHARGE ADMINISTRATIVE DE L'ÉPIZOOTIE 25

L'apparition de la maladie en Grande-Bretagne *25*
L'arrivée de la maladie en France *27*
La prise en compte progressive du risque de contamination humaine *28*

LA « CRISE » DU PRINTEMPS 1996 29

Des mesures d'urgence pour rassurer les consommateurs *29*
Des mesures complémentaires pour réglementer le marché de la viande bovine *29*
Les enjeux européens des politiques de gestion de la « crise » de la « vache folle » *30*
Des mesures de soutien à la filière agroalimentaire *31*

DE FIN 1996 À 1998, LE TEMPS DU TRAVAIL LÉGISLATIF 32

La loi 26 décembre 1996 sur l'équarrissage *32*
La loi du 1er juillet 1998 sur la sécurité sanitaire des aliments *32*

À L'AUTOMNE 1999, LE REFUS FRANÇAIS DE LEVER L'EMBARGO 33
LA « CRISE » DE L'AUTOMNE 2000 34

Le renouvellement des mesures vétérinaires de lutte contre l'épizootie *34*
La seconde mise en « crise » de l'ESB *34*
Une mesure d'urgence : l'interdiction totale des farines animales *35*
Des mesures complémentaires : le dépistage systématique et l'aide à la filière *36*
Les commissions d'enquête parlementaires *37*
Le lent retour sur la décision de l'abattage systématique *38*
Le réexamen des mesures de « crise » *38*

Chapitre préliminaire. Penser le « pouvoir » des médias sur l'action publique 41

SECTION 1. « L'INFLUENCE » DES MÉDIAS SUR L'ACTION PUBLIQUE : DES « EFFETS D'INFORMATION » ? 45

§1. Apports et insuffisances des théories de l'agenda 46

A. La théorie de l'agenda dans la sociologie des médias 47
B. La théorie de l'agenda dans l'analyse des politiques publiques 50
C. L'agenda comme point d'intersection entre médias, opinion et politiques publiques 54
D. Un tropisme cognitif à dépasser 59

§2. Apports et angles morts des théories de la construction sociale des problèmes publics 62

A. Les problèmes sociaux saisis par la théorie de l'interactionnisme symbolique 63
B. La sociologie du journalisme et la construction sociale des problèmes 68
C. Les angles morts de la théorie des social problems pour penser le pouvoir des médias 73

§3. Quatre erreurs à éviter pour penser le pouvoir des médias sur les politiques publiques 76

A. Les biais intellectualistes de l'analyse du pouvoir des médias 76
B. Les biais mécanistes de l'analyse du pouvoir des médias 78
C. Les biais médiacratiques de l'analyse du pouvoir des médias 79
D. Les biais médiacentriques de l'analyse du pouvoir des médias 81

SECTION 2. L'EMPRISE DU JOURNALISME SUR L'ACTION PUBLIQUE 82

§1. De la question des effets à celle des usages 83

A. Les apports de la sociologie de la réception 83
B. Usages des médias et usages de l'accès aux médias 85

§2. Les transactions avec les journalistes prises dans les relations internes des espaces politique et administratif (et vice-versa) 87

A. Une sociologie des processus décisionnels 87
B. Les formes symboliques de l'emprise du journalisme sur l'action publique 92
C. Les formes pratiques de l'emprise du journalisme sur l'action publique 94

§3. Les conditions de possibilité de l'emprise du journalisme sur l'action publique 95

A. Les conditions structurelles de l'usage de l'accès aux médias 96
B. Les conditions conjoncturelles de l'usage de l'accès aux médias 97
C. Les conditions individuelles de l'usage de l'accès aux médias 98

SECTION 3. RETOUR SUR LE TRAVAIL EMPIRIQUE 100

§1. Les objectifs de l'enquête 101

A. Les enjeux épistémologiques du travail empirique 101
B. Le « choix » de la monographie et ses implications 106
C. La nature des informations recherchées 114

§2. Les techniques d'enquêtes employées 116

A. L'enquête documentaire et archivistique 116
B. Les traitements du corpus journalistique 118
C. La collecte de données sociographiques 120
D. L'enquête par questionnaire 121
E. Les entretiens semi-directifs 125

Partie I. La médiatisation de la « vache folle » **133**
Chapitre 1. Les structures symboliques de la médiatisation de la « vache folle » **137**

SECTION 1. LA REPRÉSENTATION ORDINAIRE D'UNE POLITIQUE TECHNIQUE (1985-1996) 141

§1. La « vache folle » comme enjeu agricole, commercial et scientifique *142*
§2. Une vision légitime de l'action publique *146*

SECTION 2. LA REPRÉSENTATION DE LA « VACHE FOLLE » COMME « CRISE » DE SANTÉ PUBLIQUE (1996-1997) 150

§1. La « vache folle » devient un grave enjeu de santé publique *150*

A. La « mise en crise » du problème de la « vache folle » 151
B. La « vache folle » construite comme un problème sanitaire 160

§2. Une vision critique de l'action publique *168*

A. Une représentation ambiguë à l'État, entre attentes et méconnaissances 169
B. Les critères de l'action publique médiatiquement légitime, une grammaire gestionnaire 180

SECTION 3. LA REPRÉSENTATION DE LA « VACHE FOLLE » COMME « AFFAIRE » POLITIQUE (1999-2002) 192

§1. Le résurgence de la « crise » de la « vache folle » *193*

A. L'ESB à nouveau sur l'agenda médiatique 193
B. L'accentuation des schèmes « critiques » mis en place en 1996 195

§2. Une vision critique et politisée de l'action publique *203*

A. L'action publique perçue au prisme de la compétition politique 203
B. La définition du problème de la « vache folle » réduite à quelques enjeux politiques 210

§3. La « vache folle » après la « crise » *213*

A. Le retour progressif à un régime ordinaire 214
B. L'histoire de la « crise » de la « vache folle » : un récit simplifié et une « morale » 216

Conclusion du chapitre 1. Des règles symboliques pour les décisions publiques « médiatiques » *222*

Chapitre 2. Les structures pratiques de la médiatisation de la « vache folle » **225**

SECTION 1. LA DOMINATION TENDANCIELLE DU PÔLE COMMERCIAL DU CHAMP JOURNALISTIQUE FRANÇAIS DANS LES ANNÉES 1990 229

§1. Les rapports entre médias et la production de l'information *229*

A. La domination de la télévision généraliste et la légitimation des pratiques journalistiques « commerciales » 231
B. La presse écrite généraliste entre crise économique et mutations professionnelles 243
C. Les relations entre médias comme facteurs sociaux de l'homogénéisation de l'information journalistique 250

§2. Le poids des contraintes économiques dans les pratiques journalistiques *257*

A. Les exigences de rentabilité de l'information sur les deux marchés de l'audience et de la publicité 258
B. L'abaissement des coûts de fabrication de l'information 267

SECTION 2. LA DIVISION DU TRAVAIL JOURNALISTIQUE ET L'ÉVOLUTION DES CADRAGES MÉDIATIQUES 272

§1. Des rapports spécialisés au problème de la « vache folle » *276*

A. Un journalisme d'expertise 277
B. Les pratiques des journalistes européens 282
C. Les pratiques des journalistes médicaux 286

§2. Des rapports hétéronomes au problème de la « vache folle » *293*

A. Un journalisme généraliste 295
B. Les pratiques des journalistes politiques 300
C. Les pratiques du journalisme d'investigation 305

Conclusion du chapitre 2. Des règles pratiques pour les décisions publiques « médiatiques » *310*

CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE. CE QUE « MÉDIATIQUE » VEUT DIRE 312

Partie II. L'emprise du journalisme sur les décisions politiques **313**
Chapitre 3. Le jeu politique orienté vers les médias **317**

Une configuration particulière dans le sous-champ politique national *319*

SECTION 1. AGIR POLITIQUEMENT *VIA* LE CHAMP JOURNALISTIQUE 325

§1. Les modalités du jeu politique orienté vers les médias *325*

A. Les « prestations » médiatiques des hommes politiques 326
B. La force politique des prises de position dans les médias 332

§2. La configuration politique orientée vers les médias *342*

A. Les structures sociales objectives : professionnels de la politique, journalistes et communicateurs 342
B. Les structures sociales subjectives : les croyances communicationnelles 346

SECTION 2. LES ACTIVITÉS POLITIQUES SOUS L'EMPRISE DU JOURNALISME 350

§1. Agir en fonction des règles symboliques du champ journalistique *351*

A. Les effets de sanction « médiatique » sur les prises de position politiques 352
B. Les effets de censure « médiatique » sur les prises de position politiques 357
C. La tension entre logiques « médiatiques » et logiques internes au champ politique 366

§2. Agir en fonction des règles pratiques du champ journalistique *374*

A. La prise en charge politique des coûts de l'information et le renchérissement des activités politiques 375
B. La compétition politique prise dans le rythme de l'actualité 378
C. La tendance au contournement des institutions collectives 386

SECTION 3. LES VARIATIONS DE L'EMPRISE DU JOURNALISME SUR LA SOUS-CHAMP POLITIQUE NATIONAL 392

§1. Les conditions structurelles de l'investissement dans le jeu politique orienté vers les médias *394*

A. Les transformations institutionnelles et sociales du sous-champ politique national 394
B. L'institutionnalisation de la communication politique 400

§2. Les conditions conjoncturelles de l'investissement dans le jeu politique orienté vers les médias 405

A. Les dynamiques du champ journalistique : la perception « critique » de la situation 405
B. Les dynamiques propres au champ politique : l'intensification de la compétition 407
C. Les dynamiques de l'action publique 408

§3. Les conditions individuelles de l'investissement dans le jeu politique orienté vers les médias *414*

A. Les ressources et contraintes de rôle liées à la position dans le champ politique 416
B. Les ressources et dispositions liées à la trajectoire sociale 421

CONCLUSION DU CHAPITRE 3. DE L'INÉGALE EXPOSITION AU JEU POLITIQUE ORIENTÉ VERS LES MÉDIAS À L'INÉGALE CONTRIBUTION AUX POLITIQUES PUBLIQUES. 431

Chapitre 4. Les institutions de l'exécutif et la production des décisions « médiatiques » **435**

SECTION 1. LA COMMUNICATION « MÉDIATIQUE » DES MINISTRES : GÉRER « L'OPINION » 438

§1. Le répertoire ministériel d'actions orientées vers les médias *439*

A. Les pratiques classiques de « relations presse », des outils communicationnels diversifiés 440
B. L'importance des pseudo-événements dans la communication ministérielle 451

§2. Produire la communication « médiatique » des ministres *460*

A. La division du travail de communication politique au sein des cabinets ministériels 460
B. Les logiques sociales du travail de communication ministérielle 479

§3. La production des prises de position politiques et la logique du spin doctoring *493*

A. Un travail « proactif », la maîtrise de l'agenda médiatique 494
B. Un fonctionnement stratégique, l'ajustement à l'espace des possibles « médiatiques » 499
C. Un usage de légitimation politique, le soutien de « l'opinion » 503

§4. La mise en scène des décisions : les annonces ministérielles 504

A. Le travail symbolique de mise en scène des décisions ministérielles 504
B. Les enjeux pratiques de la mise en scène des décisions ministérielles 509

SECTION 2. LA FABRIQUE DES DÉCISIONS MINISTÉRIELLES SOUS L'EMPRISE DU JOURNALISME 514

§1. La domination des institutions de l'exécutif dans les interactions politiques décisionnelles 515
§2. La contribution des cabinets ministériels à la production des décisions publiques : un processus d'arbitrage 519

A. Des questions « sur-sélectionnées » 520
B. La diversité des investissements dans les opérations décisionnelles au sein du cabinet.....523

§3. Les logiques hétérogènes à l'œuvre dans le processus décisionnel ministériel 537

A. Les modalités autonomes de production des décisions 541
B. Les modalités « politiques » de production des décisions.....547
C. La pratique décisionnelle : des arbitrages de fait entre des attentes hétérogènes.....559
D. L'exemple de la non-levée de l'embargo sur les produits bovins britanniques en 1999 562

SECTION 3. LES VARIATIONS DE LA PRÉDOMINANCE DES CRITÈRES « MÉDIATIQUES » DANS LES PROCESSUS DÉCISIONNELS MINISTÉRIELS 572

§1. Les conditions structurelles de la prise en compte des règles du jeu politique orienté vers les médias 573

A. La position dominante des institutions ministérielles dans le champ politique : la contrainte de la légitimation « médiatique » 573
B. L'institutionnalisation des pratiques de la communication ministérielle et l'évidence du jeu politique orienté vers les médias 576
C. La mise à distance structurelle des exigences spécifiques : la faiblesse relative des logiques concurrentes.....579

§2. Les conditions conjoncturelles de la prise en compte des règles du jeu politique orienté vers les médias 584

A. Les dynamiques de la conjoncture politique et l'intensification de la communication « médiatique » 584
B. La dynamique propre du problème public : mise en « crise » et politisation 587
C. Les dynamiques conjoncturelles d'une décision « médiatique » : l'interdiction totale des farines animales 590

§3. Les conditions individuelles de la prise en compte des règles du jeu politique orienté vers les médias 610

A. La position dans le champ politique : le jeu politique orienté vers les médias comme contrainte de rôle 611
B. Trajectoire et socialisation politique : types de capital politique et intérêt pour le jeu politique orienté vers les médias 613

CONCLUSION DU CHAPITRE 4. L'EMPRISE PUISSANTE DU JOURNALISME SUR LA CONTRIBUTION DES MINISTRES AUX DÉCISIONS PUBLIQUES 615

Chapitre 5. Les institutions parlementaires et la production des décisions « médiatiques » ... 617

SECTION 1. L'AUTONOMIE RELATIVE DES PARLEMENTAIRES PAR RAPPORT AU JEU POLITIQUE ORIENTÉ VERS LES MÉDIAS ... 621

§1. Les ressorts sociaux de la faiblesse de l'emprise du journalisme sur les activités parlementaires ... 621

A. Le faible intérêt des journalistes pour les parlementaires ... 622
B. La communication des parlementaires peu orientée vers les médias ... 625
C. Les conditions politiques de l'autonomie relative des parlementaires par rapport au jeu politique orienté vers les médias ... 633

§2. Les variations de l'investissement des parlementaires dans le jeu politique orienté vers les médias ... 642

A. Les conditions conjoncturelles : les fluctuations entre scènes et coulisses ... 642
B. Les conditions individuelles : les dispositions « médiatiques » et les intérêts d'une carrière politique nationale 646

SECTION 2. L'EMPRISE DU JOURNALISME SUR LES ACTIVITÉS DE CONTRÔLE ET D'INFORMATION (DES DÉCISIONS POLITIQUES) ... 658

§1. Les questions d'actualité : un spectacle sans influence ... 659

A. La mise en forme « médiatique » des questions au gouvernement ... 659
B. Le faible impact sur les politiques publiques ... 666

§2. Les investigations parlementaires : une influence hétéronome sur l'action publique très exceptionnelle ... 671

A. La forme « médiatique » des enquêtes parlementaires ... 671
B. L'influence indirecte sur l'action publique ... 689

SECTION 3. L'EMPRISE DU JOURNALISME SUR LES ACTIVITÉS LÉGISLATIVES ... 693

§1. L'initiative législative enrôlée dans les effets d'annonce ministériels ... 695

A. Les formes autonomes de l'initiative des lois ... 695
B. Les formes « médiatiques » de l'initiative des lois ... 698

§2. L'autonomie du travail en commission ... 701

A. Les formes autonomes du travail en commission ... 702
B. Les formes « médiatiques » du travail en commission ... 712

§3. Le travail en séance plénière, entre pratique autonome et « surpolitisation » ... 716

A. Les formes autonomes du travail en séance plénière ... 719
B. Les formes « médiatiques » de travail en séance plénière ... 724

CONCLUSION CHAPITRE 5. L'EMPRISE INDIRECTE ET DISCONTINUE DU JOURNALISME SUR LA CONTRIBUTION DES PARLEMENTAIRES AUX POLITIQUES PUBLIQUES ... 731

CONCLUSION DE LA DEUXIÈME PARTIE. L'EMPRISE DU JOURNALISME SUR L'ACTION PUBLIQUE ANCRÉE AU PÔLE EXÉCUTIF DU SOUS-CHAMP POLITIQUE NATIONAL ... 732

Partie III. L'emprise du journalisme sur les décisions bureaucratiques 735
Chapitre 6. Le jeu de la redevabilité 739

SECTION 1. AGIR ADMINISTRATIVEMENT *VIA* LE CHAMP JOURNALISTIQUE 742

§1. Les modalités du jeu de la redevabilité *743*

A. Les pratiques « médiatiques » des administrations et de leurs agents 743
B. La pratique « médiatique » comme enjeu d'excellence bureaucratique 755

§2. La configuration de la redevabilité *765*

A. Les structures sociales objectives : fonctionnaires, journalistes, communicateurs et responsables politiques 765
B. Les structures sociales subjectives : la rhétorique de la « transparence » 772

SECTION 2. LES ACTIVITÉS BUREAUCRATIQUES SOUS L'EMPRISE DU JOURNALISME 783

§1. Agir en fonction des règles symboliques du champ journalistique *784*

A. Les effets de sanction externe : les politiques publiques réorientées par les « crises » 784
B. Les effets de censure : l'institutionnalisation des catégories d'action publique consacrées par le champ journalistique 790
C. Les tensions entre logiques « médiatiques » et logiques bureaucratiques 794

§2. Agir en fonction des règles pratiques du champ journalistique *800*

A. Les « contraintes » pratiques de la médiatisation 801
B. La fluidification des transactions au sein du champ bureaucratique 810

SECTION 3. LES VARIATIONS DE L'EMPRISE DU JOURNALISME SUR LE CHAMP BUREAUCRATIQUE 814

§1. Les conditions structurelles de l'investissement dans la configuration de la redevabilité *815*

A. La démonétisation des moyens d'action autonomes 815
B. L'extension et la transformation de la communication publique 819

§2. Les conditions conjoncturelles de l'investissement dans la configuration de la redevabilité *825*
§3. Les conditions individuelles de l'investissement dans la configuration de la redevabilité *826*

A. La position (institutionnelle) et les intérêts au jeu de la redevabilité 826
B. La trajectoire sociale et les dispositions au jeu de la redevabilité 829

CONCLUSION DU CHAPITRE 6. L'AUTONOMIE DU CHAMP BUREAUCRATIQUE ET SA DÉPENDANCE INTERMITTENTE AUX RÈGLES DU CHAMP JOURNALISTIQUE DANS LE CADRE DU JEU DE LA REDEVABILITÉ 837

Chapitre 7. Les directions ministérielles et la production des décisions « médiatiques » 839

SECTION 1. LA COMMUNICATION DES DIRECTIONS MINISTÉRIELLES : RENDRE DES COMPTES POUR ÉVITER LES MISES EN CAUSE « MÉDIATIQUES » 842

§1. La diversité des formes de communication ministérielle : la relativité de l'enjeu « médiatique » *842*

A. Les pratiques instrumentales de la communication publique 844
B. Les pratiques « médiatiques » de la communication publique et l'émergence d'un enjeu de légitimation externe 849

§2. Produire la communication « médiatique » des services ministériels *856*

A. La division du travail : la structure triadique de la communication ministérielle 857
B. Les logiques sociales de la communication ministérielle 866

§3. La « communication de crise », une pratique très « médiatique » *876*

A. Les enjeux symboliques de la « communication de crise » : contrôler « l'image » de l'institution 878
B. Les enjeux pratiques de la « communication de crise » : un dispositif pour être « réactif » 881

SECTION 2. LES LOGIQUES AUTONOMES DE LA PRODUCTION BUREAUCRATIQUE DES DÉCISIONS PUBLIQUES 886

§1. Des relations déterminantes avec le secteur d'action publique 887

A. L'institutionnalisation de l'intervention des groupes du secteur dans les travaux administratifs 890
B. L'institutionnalisation de la connaissance spécifique du secteur au sein des directions ministérielles 893

§2. Un processus décisionnel contraignant 897

A. Hiérarchie des postes et hiérarchie des enjeux 898
B. Le lent circuit de validation de formulations écrites 906

§3. Le poids des catégories d'action publique instituées 909

A. La culture institutionnelle de la DGAL : la problématique de la santé vétérinaire 911
B. La culture institutionnelle de la DGCCRF : la problématique des fraudes 914
C. La culture institutionnelle de la DGS : la problématique de la santé publique 916

§4. Des décisions publiques dotées de la force du droit 918

SECTION 3. LES LOGIQUES DE L'EMPRISE DU JOURNALISME SUR LA PRODUCTION BUREAUCRATIQUE DES DÉCISIONS PUBLIQUES 920

§1. L'emprise du journalisme par l'entremise des cabinets ministériels 921

A. Les formes de l'intervention des cabinets ministériels dans le fonctionnement des services 922
B. Le transfert de règles pratiques de la médiatisation.....925
C. Le transfert de règles symboliques de la médiatisation.....927

§2. La prise en compte directe des règles du champ journalistique dans le cadre du jeu de la redevabilité 929

A. La fluidification des transactions au sein des directions administratives 930
B. La monopolisation de la décision par les généralistes 936
C. L'usage et l'institutionnalisation de catégories d'action publique hétéronomes 941

§3. Le cas de la gestion de « crise » 952

A. Les principes cardinaux du dispositif de gestion de risque.....954
B. Une prise en compte des règles pratiques du champ journalistique : la « réactivité » et la redevabilité 960
C. Une prise en compte des règles symboliques du champ journalistique : la gestion stratégique de « l'image » de la direction ministérielle 963

§4. Le cas de la conduite des programmes d'action publique 966

A. Les principes fondamentaux de l'action publique par projet 967
B. Une prise en compte des règles médiatiques symboliques du champ journalistique : rendre les politiques publiques « lisibles » 970
C. Une prise en compte des règles pratiques du champ journalistique : la transversalité et la domination des enjeux stratégiques 972

§5. Du processus décisionnel aux décisions emblématiques : quelques exemples 975

A. Mesures « excessives » à l'aune des nécessités du problème de la « vache folle » 975
B. Mesures « insuffisantes » à l'aune des nécessités du problème de la « vache folle » 980

CONCLUSION CHAPITRE 7. L'EMPRISE EXTRA-ORDINAIRE ET (PARTIELLEMENT) SUBIE DU JOURNALISME SUR LA CONTRIBUTION DES DIRECTIONS MINISTÉRIELLES AUX DÉCISIONS PUBLIQUES 982

CONCLUSION DE LA TROISIÈME PARTIE. LA RÉSISTANCE DU CHAMP ADMINISTRATIF À L'EMPRISE DU JOURNALISME SUR L'ACTION PUBLIQUE ET SES FAIBLESSES 983

Conclusion générale **985**

LA PRODUCTION DES DÉCISIONS « MÉDIATIQUES » EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ SANITAIRE DES ALIMENTS 987

Ce que « médiatique » veut dire *987*

Les règles symboliques de la médiatisation de la « vache folle » : la gravité des enjeux de santé des consommateurs 988

Les règles pratiques de la médiatisation de la « vache folle » : l'appel d'actions urgentes et visibles 989

Les logiques de l'emprise du journalisme sur les décisions politiques *990*

La contribution décisive des agents de l'exécutif 991

Le faible contrepoids des parlementaires 992

Les logiques de l'emprise du journalisme sur les décisions administratives *993*

L'autonomie des activités décisionnelles bureaucratiques et ses limites face aux enjeux « médiatiques » 994

Des décisions « médiatiques » ? *995*

LE SCHÈME THÉORIQUE DE L'EMPRISE DU JOURNALISME SUR L'ACTION PUBLIQUE 997

Une configuration particulière des champs politique et administratif *997*

Des jeux décisionnels orientés vers les médias *998*

L'économie symbolique des décisions « médiatiques », entre sanctions et censures 998

L'économie pratique de production des décisions « médiatiques » 999

L'historicité de l'emprise du journalisme *1000*

La productivité du schème théorique de l'emprise du journalisme, et la nécessité de sa mise à l'épreuve *1000*

Bibliographie générale **1003**

RÉFÉRENCES GÉNÉRALES 1005

JOURNALISME ET COMMUNICATION 1008

SOCIOLOGIE POLITIQUE / SOCIOLOGIE DE L'ACTION PUBLIQUE 1024

TÉMOIGNAGES, OUVRAGES D'ACTEURS ET LITTÉRATURE GRISE 1033

Annexes **1037**

ANNEXE 1. ARCHIVES CONSULTÉES 1039

ANNEXE 2. LISTE DES ENTRETIENS RÉALISÉS 1041

ANNEXE 3. SIGLES 1043

Index **1045**

Tableaux et encadrés **1047**

Liste des tableaux, graphiques et illustrations *1047*

Liste des encadrés *1048*

Table des matières **1051**

Des décisions publiques « médiatiques » ?

Sociologie de l'emprise du journalisme sur les politiques de sécurité sanitaire des aliments

Résumé : Les médias font-ils les décisions publiques ? Cette conception d'un pouvoir du journalisme sur les politiques publiques est répandue parmi les « décideurs ». Elle est aussi présupposée par les théories de l'agenda et de la construction sociale des problèmes. La réalité du phénomène est cependant plus complexe : ce pouvoir n'est ni uniforme ni unidirectionnel. Il repose sur la contribution active et variable des agents politiques et administratifs qui produisent ces décisions. La question s'en trouve alors reformulée : dans quelle mesure la production des décisions publiques peut-elle se faire en fonction du champ journalistique ? Pour y répondre, la thèse propose une sociologie des logiques spécifiques de prise en compte de la médiatisation dans les activités décisionnelles au sein des champs politique (dans les cabinets ministériels et au Parlement) et administratif (dans les administrations centrales des ministères). L'élaboration de ce cadre théorique, au croisement de la sociologie du journalisme et de celle de l'action publique, s'appuie sur l'analyse de la gestion politico-administrative de la maladie de la « vache folle » en France dans les années 1990. Il s'agit de restituer l'importance que les responsables de l'exécutif (en particulier les ministres de l'Agriculture, de la Consommation, de la Santé, mais aussi le Premier ministre et le président de la République), les parlementaires et les hauts fonctionnaires ont pu accorder aux enjeux médiatiques jusque dans leurs pratiques décisionnelles. Il apparaît ainsi que les décisions les plus « médiatiques » sont le produit de la prise en charge des dossiers les plus emblématiques selon les logiques d'action des agents les plus dépendants des enjeux de légitimation dans le champ journalistique : les principaux ministres et leurs conseillers.

Mots-clés : Journalisme. Politiques publiques. Cabinets ministériels. Parlement. Administration. Communication politique. Communication publique. Risques. Vache folle

Policy Decisions Shaped by the Media?

Media-oriented Food Safety Policies: a Sociological Approach

Abstract: Are public policies made by the media? This would-be influence of journalists over public decisions is commonplace among "decision-makers". It is also assumed by Agenda-setting as well as social problems theorists. Yet, the real nature of the phenomenon is more complex: it follows different paths along several directions. It rests on the active and variable engagement of the politicians and high civil servants who produce decisions. Thus, the question needs to be rephrased: to what extent does the production of public decisions depend on the journalistic field? In order to elucidate this question, this doctoral thesis offers a sociological analysis of the specific logics which lead decision-makers (i.e. ministers' personal staff, and representatives as well as high civil servants,) to pay attention to media coverage in decision-making processes. The elaboration of this theoretical framework, at the crossroads of the sociologies of journalism and public action, is based on an analysis of the handlingof the mad cow disease by French officials during the 1990s. The ambition is to account forthe very attention the holders of the executive power (namely, the Ministers of Agriculture, Consumption, Health, but also the Prime Minister and the President), the members of Parliament and high civil servants paid to media-related challenges within the practice of decision-making. Thus, it appears that the most "media-dependent" decisions are the result of the handling of the most symbolic issues according to the logics of action of the most dependent agents on legitimization stakes in the journalistic field: the principal ministers and their advisers.

Keywords: Journalism. Public policies. Ministers' personal staff. Parliament. Administration. Political communications. Public communications. Risks. Mad cow.

Discipline – spécialité doctorale : Science politique

Centre d'études et de recherches administratives, politiques et sociales (CERAPS)

Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales, 1, place Déliot – BP 629 – 59024 Lille Cedex

École doctorale n° 74, Université Lille 2 – Droit et Santé