

La production des décisions « médiatiques »

À propos de la crise de la « vache folle » en France

JÉRÉMIE NOLLET
IEP Toulouse

Comme de nombreuses autres affaires ou scandales, la crise dite de la « vache folle » a donné lieu à une intense médiatisation et à des décisions publiques que les commentateurs qualifient de « médiatiques ». Ces décisions sont aussi souvent perçues – ou dénoncées – comme « dépolitisées » au sens elles s’inscrivent dans une vision consensuelle et doxique des problèmes sociaux qui délaisse les causes structurelles¹.

Cette *doxa* ne va pas de soi : elle ne s’impose que tardivement dans le champ journalistique. De l’apparition de la maladie (1985) jusqu’à la grande crise européenne de la « vache folle » (1996), cette question a pendant longtemps été construite comme un problème secondaire, et décrite avec les catégories administratives routinisées et techniques, à savoir celle d’un problème spécifiquement agricole, ne soulevant que des enjeux de santé vétérinaire, de commerce international et de connaissance scientifique. Si cette définition du problème est associée à une vision légitimante et fonctionnaliste de l’action publique, n’offrant guère de prise à la mise en question critique des décisions publiques, elle

est cependant assez proche d’une vision du problème qui fait place à ses causes structurelles (pour dire vite, la régulation politico-administrative des activités économiques, notamment les filières agro-alimentaires). Avec l’irruption de la « vache folle » à l’agenda médiatique, à partir de mars 1996, le cadrage dominant du problème change radicalement et prend la forme d’une « crise » de santé publique (i.e. une interprétation du problème en fonction des seuls enjeux pour la santé des consommateurs, sur fond de panique morale²), mettant en question l’intervention du ministère de l’Agriculture. Cette critique s’articule autour de trois schèmes principaux, qui deviennent récurrents dans la mise en cause médiatique des décisions publiques dans les années 1990 et 2000 : le défaut de réactivité et d’ampleur des mesures, le manque d’indépendance des gouvernants à

1. Sur l’individualisation des problèmes collectifs, voir l’article de Jean-Baptiste Comby dans ce numéro.

2. Stanley Cohen, *Folk Devils and Moral Panics : The Creation of the Mods and Rockers*, New York, Routledge, 2001 [1972].

l'égard de certains intérêts privés, et l'insuffisante transparence de leurs activités décisionnelles. Ce cadrage est réactivé lorsque survient, à la fin de l'année 2000, une seconde mise en « crise » de la « vache folle », spécifiquement française. Celle-ci débouche sur un certain nombre de décisions publiques rapides et spectaculaires, dont la plus emblématique reste l'interdiction totale des farines animales, annoncée par le président de la République Jacques Chirac dans une allocution solennelle faite pour être médiatisée... et pour prendre le contrepied de Lionel Jospin, son Premier ministre et futur concurrent pour l'élection présidentielle de 2002. La définition « médiatique » de la « vache folle » qui domine à partir de 1996 se caractérise ainsi par une vision très largement consensuelle des finalités et des moyens de l'action publique : les principes de l'opposition entre agents politiques représentée dans les médias empruntent non pas à des visions du monde différentes, mais, dans une vision technocratique de l'action publique, à l'inégale capacité de ces agents à prendre des décisions conformes à une définition qui va de soi.

Parler de définition « médiatique » des problèmes sociaux est sans doute un abus de langage, dans la mesure où le cadrage de ces derniers est toujours coproduit par les journalistes et leurs sources d'information (notamment, ici, des agents multipositionnés dans les champs politique, administratif et scientifique, qui promeuvent la « sécurité sanitaire »³). Il demeure cependant une irréductible dimension médiatique à ce phénomène, dans la mesure où le champ journalistique n'est pas le réceptacle neutre des straté-

gies d'accès aux médias⁴ de ces agents : en fonction des structures du champ, qui se manifestent dans les routines pratiques des journalistes⁵, certaines sources et certaines visions du problème sont beaucoup plus reprises que d'autres.

On voudrait ici montrer comment ces cadrages « médiatiques » peuvent orienter les décisions politico-administratives, sans pour autant considérer qu'ils s'imposent mécaniquement à elles. La production de ces dernières est en effet le résultat d'un processus complexe fondé sur les relations entre agents appartenant à différents champs, principalement les champs politiques et bureaucratiques⁶. L'intégration dans les décisions des principes « médiatiques » repose sur la complicité active de certains agents de ce processus, qui sont à la fois en position de faire ces décisions et disposés à agir avec les médias et donc un peu en fonction d'eux. Vue sous cet angle, une décision publique est « médiatique » lorsque les étapes les plus décisives de son élaboration sont dominées par les agents les plus soumis aux contraintes de la médiatisation.

L'emprise du journalisme sur l'action publique

Si des ministres ou des parlementaires prennent des décisions – décrets, arrêtés ou lois – conformes à la construction journalistique du problème de la « vache folle », c'est en raison de l'usage devenu

3. Sur ces promoteurs, Thomas Alam, « Les mises en forme savante d'un mythe d'action publique : la sécurité sanitaire », *Genèses*, 2010, n° 78, p. 48-66.

4. Philip Schlesinger, « 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.

5. Pierre Bourdieu, *Sur la télévision*, Paris, Liber, 1996.

6. Vincent Dubois, « L'action de l'État, produit et enjeu des rapports entre espaces sociaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 201-202, 2014, p. 13-25.

structurel de la médiatisation dans les activités politiques. Celui-ci repose sur la configuration qui lie les agents politiques ou bureaucratiques avec les journalistes, mais aussi d'autres agents qui travaillent à rendre possible cette relation (sondeurs, communicateurs...). Dans cet état du jeu politique, les prises de position sont efficaces parce qu'elles sont diffusées et jugées dans le champ journalistique. Ce jeu politique orienté vers les médias fait dériver la production de décisions politico-administratives vers la reprise des principes de construction des problèmes publics consacrés par le champ journalistique (plutôt qu'en fonction des propriétés intrinsèques du problème). En effet, lorsqu'ils cherchent à médiatiser leur action, les agents politiques ou administratifs soumettent leurs prises de position à des opérations de sanctions et de censure et s'exposent aux contraintes pratiques de la médiatisation (urgence, contournement des hiérarchies, etc.). Ces prises de position sont élaborées par rapport aux définitions des problèmes publics consacrées par le champ journalistique, sans pour autant s'y conformer aveuglément, tant les jeux stratégiques autour des interprétations sanitaires ou dramatisantes de la situation laissent la possibilité d'infinies variations. Ce phénomène est redoublé par l'anticipation des exigences pratiques de la médiatisation – mise en scène des prises de position (par exemple avec une incarnation de l'action publique par quelques « décideurs »), accélération des processus décisionnels, etc. –, dans la mesure où les principes d'organisation des activités décisionnelles qui en découlent tendent à favoriser des prises de position où prédominent des critères plus moraux et plébiscitaires que nécessairement liés aux propriétés spécifiques du problème de la

« vache folle ». Ce sont ces mécanismes sociaux que l'on désigne à la suite de Pierre Bourdieu comme « l'emprise du journalisme » sur les champs politique et administratif.

La contribution décisive des agents de l'exécutif

Parmi les agents intervenant dans la gestion du problème de la « vache folle », ce sont les ministres et leurs conseillers qui ont été les plus investis dans le jeu politique orienté vers les médias, et donc les plus exposés à l'emprise du journalisme. Cet investissement médiatique est notamment institué par la présence de communicateurs relativement nombreux dans leur entourage. Toute l'activité de ces derniers a pour enjeu principal le contrôle de l'« image » médiatique des ministres, ce qui entretient la croyance collective que la médiatisation est un des principaux moyens d'entretien de la légitimité politique⁷.

Lorsque les agents politiques de l'exécutif interviennent dans la production des politiques publiques de gestion de la « vache folle », c'est plus souvent que pour les autres agents, en fonction des enjeux propres au jeu politique orienté vers les médias. Or ces agents sont précisément ceux qui dominent les interactions politiques décisionnelles, notamment dans les conjonctures où le problème de la « vache folle » est à l'agenda médiatique. Ce sont eux qui « font » les deux décisions les plus « médiatiques » concernant la « vache folle », telles que la décision de non-levée de l'embargo sur les produits bovins britanniques à l'automne 1999 et

7. Pour plus de détails sur l'activité de ces communicateurs, Jérémie Nollet, « Faire parler le Premier ministre. La fabrique des interviews dans un cabinet ministériel », *Politiques de communication*, 2013, n° 1, p. 95-125.

l'interdiction totale des farines animales, un an plus tard. Ainsi, les décisions ministérielles concernant le problème de la « vache folle » sont d'autant plus « médiatiques » que la gestion effective du problème remonte aux agents les plus sensibles à ces enjeux, en l'occurrence le ministre, son directeur de cabinet et/ou ses conseillers en communication.

Le faible contreponds des parlementaires

En comparaison, les activités parlementaires participant de la production des décisions publiques (travail législatif, activités de contrôle du gouvernement telles que les rapports d'enquête ou les séances de questions au gouvernement) sont nettement moins « médiatiques », c'est-à-dire à la fois moins médiatisées et moins fortement placées sous l'emprise du journalisme. En raison de leur trajectoire sociale, députés et sénateurs sont structurellement moins investis dans le jeu politique orienté vers les médias. On pourrait alors penser que les parlementaires pourraient exercer un contreponds à l'emprise du journalisme qui s'exerce via l'exécutif. D'autant que les activités parlementaires de contrôle et d'information les plus « médiatiques » (comme les questions au gouvernement ou certaines enquêtes très médiatisées) sont aussi celles qui ont la plus faible capacité d'influence sur le cours des décisions publiques.

Or, en raison de l'économie générale du jeu politique contemporain⁸, le travail politique plus autonome des parlemen-

taires ne parvient pas à contrebalancer l'investissement médiatique des agents de l'exécutif lorsque ces derniers interviennent dans les politiques publiques. Ainsi, les activités législatives les plus « médiatiques » (comme les séances de débat public ou le vote du texte final) sont aussi les plus contrôlées par les cabinets ministériels, car elles représentent un enjeu de légitimité important. Les parlementaires n'apparaissent donc, en règle générale (mais avec des variations selon les agents ou les conjonctures), ni comme un vecteur puissant de l'emprise du journalisme sur l'action publique, ni comme un contreponds efficace à celle qu'introduisent les agents de l'exécutif.

L'autonomie relative des hauts fonctionnaires face aux enjeux « médiatiques »

Structurellement plus autonome par rapport au champ journalistique que le champ politique, le champ administratif – et notamment la fraction constituée par les hauts fonctionnaires d'administration centrale – produit la plupart du temps des politiques publiques largement préservées de l'emprise du journalisme. De puissants mécanismes garantissent que les processus décisionnels répondent à des enjeux plus spécifiques que la médiatisation. C'est le cas, par exemple, des mesures qui reposent sur la réglementation la plus technique, mais aussi la plus efficace, pour gérer le risque lié à la « vache folle », comme les textes sur l'alimentation des animaux d'élevage (les restrictions drastiques et ciblées de l'usage des farines animales pour les bovins) élaborés avant la « crise » de 1996. L'autonomie de la fabrique de ces décisions est garantie par l'institutionnalisation des interactions entre ces fonctionnaires et les représentants des groupes d'intérêts

8. 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.

concernés, ou celle des doctrines administratives (celle de la santé vétérinaire ou celle des fraudes, par exemple) dans des textes, des instruments ou des structures administratives : ces contraintes sont autant de rappels à l'ordre qui rendent plus coûteuses les pratiques décisionnelles hétéronomes. L'autonomie est aussi favorisée par l'intervention décisive, dans l'écriture des textes et règlements, des agents administratifs les plus spécialisés, tels que les chefs de bureau avec un fort capital d'expérience.

Dans ces conditions, il est exceptionnel que les hauts fonctionnaires agissent en fonction de l'image médiatique des politiques publiques. Les rares fois où cela se produit, c'est sous l'impulsion d'agents disposés, en raison de leur trajectoire sociale, à recourir à des pratiques hétéronomes telles que la communication médiatique. En effet, pour certains hauts fonctionnaires adoptant des stratégies réformatrices, « bien » communiquer dans les médias est un moyen de se conformer à une définition nouvelle de l'excellence bureaucratique. Fondée sur la norme de la redevabilité (*accountability*), celle-ci consiste à légitimer l'action administrative par l'« image » publique. Il s'agit notamment d'éviter les « crises », constituées par la mise en cause massive de certaines politiques publiques par le champ journalistique. Mais le principal vecteur de l'emprise du journalisme sur la contribution des activités administratives à la fabrique des politiques publiques s'exerce indirectement, par la domination de la fraction du champ politique la plus soumise à ces mécanismes. En effet, dans des conjonctures caractérisées par une attention journalistique forte et critique sur l'action publique, les cabinets ministériels contrôlent de façon systématique le travail des services admi-

nistratifs et leur imposent des critères « médiatiques ».

Des décisions « médiatiques » dépolitisées ?

Ces décisions « médiatiques » ne constituent qu'une petite partie de l'ensemble des décisions produites par les pouvoirs publics. Elles sont le résultat de la prise en charge des dossiers par les agents les plus dépendants des enjeux de légitimation dans le champ journalistique, c'est-à-dire, en premier lieu, les principaux ministres et leurs conseillers. Ces décisions ne sont certes pas une réponse mécanique à la vision « médiatique » d'un problème, mais elles se fondent en partie sur les catégories consacrées par le champ journalistique soit dans leur conception même soit dans la façon dont elles sont présentées, c'est-à-dire dans la communication qui les accompagne. Elles correspondent le plus souvent à une vision individualisée des problèmes sociaux, cherchant à agir par l'orientation des comportements individuels (par exemple « rassurer » les consommateurs par des mesures spectaculaires comme l'interdiction des farines animales ou l'embargo sur la viande britannique, mais aussi favoriser la consommation par une meilleure information du consommateur en réglementant l'étiquetage, la traçabilité...) ou par l'information ou la persuasion (par exemple les campagnes de prévention), plutôt que par une intervention plus structurelle, comme l'encadrement réglementaire des filières agro-industrielles ou la définition stricte et précise des pratiques professionnelles par les mesures de police. Les mesures réglementaires d'encadrement de la production et de structuration des marchés, telles que 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 ».

L'emprise du journalisme sur l'action publique se traduit ainsi par un double mouvement qui n'est contradictoire qu'en apparences. D'un côté, il se caractérise par une politisation⁹ des processus de décision, c'est-à-dire par l'intervention décisive d'agents occupant des positions dominantes dans le champ politique. De l'autre, il se traduit par une dépolitisation des problèmes publics, au sens où l'action publique se développe à partir d'une vision du monde très consensuelle. Ces problèmes ne donnent lieu qu'à peu de prises de position divergentes : les luttes entre agents sont contenues dans un espace des possibles limité. Dans le jeu politique orienté vers les médias, les agents de ces politiques publiques sont, au fond, en accord sur les limites du désaccord : les critiques ne portent que sur les façons de faire, plutôt que sur les causes structurelles des problèmes. ■

9. Jacques Lagroye, « Les processus de politisation », in Jacques Lagroye (dir.), *La politisation*, Paris : Belin (Socio-histoires), 2003, p. 360-361.