L'emprise du journalisme sur les catégories d'action publique

Le cadrage médiatique de la crise de la vache folle et ses usages dans le champ bureaucratique

Media-Driven Administrative Categories. The Media Framing of the Mad Cow Crisis and its Uses in the Bureaucratic Field

Jérémie Nollet

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/questionsdecommunication/9670>

DOI : 10.4000/questionsdecommunication.9670

ISSN : 2259-8901

Éditeur

Presses universitaires de Lorraine

Édition imprimée

Date de publication : 1 septembre 2015

Pagination : 21-39

ISBN : 9782814302600

ISSN : 1633-5961

Référence électronique

Jérémie Nollet, « L'emprise du journalisme sur les catégories d'action publique », *Questions de communication* [En ligne], 27 | 2015, mis en ligne le 01 septembre 2017, consulté le 01 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/questionsdecommunication/9670> ; DOI : 10.4000/questionsdecommunication.9670

JÉRÉMIE NOLLET

Laboratoire des sciences sociales du politique

Institut d'études politiques de Toulouse

F-31685

jeremie.nollet@sciencespo-toulouse.fr

L'EMPRISE DU JOURNALISME SUR LES CATÉGORIES D'ACTION PUBLIQUE. LE CADRAGE MÉDIATIQUE DE LA CRISE DE LA VACHE FOLLE ET SES USAGES DANS LE CHAMP BUREAUCRATIQUE

Résumé. — Interrogeant les présupposés du pouvoir prêté aux médias par les théories de la construction des problèmes publics, l'article examine comment les catégories d'action publique au prisme desquelles sont produites les politiques alimentaires par les ministères de l'Agriculture, de la Consommation et de la Santé ont été transformées à la suite de la crise de la vache folle de 1996. Le cadrage de ce problème public qui a été consacré dans le champ journalistique s'est retrouvé en partie institué dans les structures administratives, non pas par un effet propre de la médiatisation, mais par son usage stratégique par des réformateurs à l'intérieur du champ bureaucratique. Ainsi les transformations des catégories d'action publique apparaissent-elles comme le résultat d'une révolution symbolique dans le champ administratif légitimée par les références à la représentation médiatique du problème de la vache folle.

Mots clés. — Crise de la vache folle, politiques alimentaires, sécurité sanitaire, problèmes publics, cadrage, catégories d'action publique, réformes administratives, emprise du journalisme sur le champ administratif.

Les deux « crises » qui éclatent en France, en mars 1996 et à l'automne 2000, à propos de la « vache folle »¹ comptent parmi les événements qui ont bouleversé le plus profondément le secteur alimentaire ces dernières décennies². Événements traumatiques, ces crises ont ébranlé les pratiques des consommateurs (Raude, 2008), des éleveurs, des industriels et des hauts fonctionnaires gestionnaires de ce secteur. Événements médiatiques (Champagne, 2000), elles ont été pendant quelques semaines omniprésentes sur l'agenda journalistique. Événements politiques, elles sont réputées avoir été à l'origine d'une importante réorientation des politiques publiques alimentaires au profit des principes de santé publique. La création de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) par la loi du 1^{er} juillet 1998 en est la manifestation institutionnelle la plus visible (Besançon, 2010). Mais cette évolution se traduit aussi dans la réforme des directions générales qui, au sein des ministères, gèrent les politiques agroalimentaires et notamment la crise de la vache folle.

Les réorganisations internes de ces trois directions, à la fin des années 90, sont la manifestation – tout autant que l'institutionnalisation – d'une transformation profonde du travail administratif d'élaboration des politiques publiques. La direction générale de l'Alimentation (DGAL, ministère de l'Agriculture) et celle de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes (DGCCRF, ministère de l'Économie et des Finances), historiquement en charge de ces politiques, connaissent en 1998 et 1999 une refonte organisationnelle qui révèle une place inédite aux questions relatives à la sécurité des consommateurs. En 2000, la réorganisation de la direction générale de la Santé (DGS, ministère de la Santé) signe l'arrivée de cette institution dans le secteur des politiques alimentaires, notamment par le développement de dispositifs de gestion de crise. Les réformes des trois administrations sont indubitablement liées à la puissante visibilité de la crise de la vache folle dans les médias à partir de mars 1996, tant elles instituent des principes de vision du monde consacrés dans le champ journalistique. Cependant, les rapports de causalité entre ces deux phénomènes sont loin d'être évidents. En effet, les transformations de la DGAL, de la DGCCRF et de la DGS sont souvent pensées et présentées comme une *réponse au problème* de la « vache folle » tel qu'il est co-construit et consacré dans le champ journalistique. Ce schéma explicatif, qui fait d'une transformation de l'action publique l'effet direct de la médiatisation d'un problème public, est doublement fautif. D'une part, il n'est pas exempt d'un médiacratisme qui consiste à faire des médias une cause à elle seule efficiente des phénomènes politiques (Darras, 1995). D'autre part, il souffre d'une vision fonctionnaliste de l'action publique qui réduit l'explication des politiques publiques à la résolution d'un problème objectivement défini. Ce schéma est souvent présent – explicitement

¹ Les guillemets assignés aux termes de *crise* et de *vache folle* sont là pour rappeler qu'il s'agit de catégories indigènes (médiatiques notamment) et non d'une caractérisation sociologique de ces réalités. Pour alléger le style, on a toutefois choisi d'évacuer ces guillemets dans la suite de l'article.

² Nous remercions Isabelle Paillart et Clément Desrumaux pour leurs relectures de ce texte.

ou non – dans les travaux en termes de construction des problèmes publics (Blumer, 2004 ; Gusfield, 1981 ; Neveu, 2015). Si ces études, à la croisée de la sociologie des médias, des mobilisations et de l'action publique, sont bien armées pour déconstruire la fausse naturalité des problèmes sociaux (Henry, 2007), elles laissent de côté une partie des mécanismes sociaux par lesquels les problèmes publics influent sur l'action publique³. Dans ce schéma, l'explication porte sur la construction du problème public ; mais une fois celle-ci acquise, tout se passe comme s'il s'imposait automatiquement aux agents et aux politiques publiques⁴.

Éclairer cette zone d'ombre requiert une approche structurale, qui construit le champ journalistique comme un « espace stratégique » (Marchetti, 1997) et le resitue dans un ensemble de relations avec d'autres espaces sociaux. En d'autres termes, il s'agit de comprendre comment s'opère l'emprise du journalisme sur les activités ordinaires des agents politiques ou administratifs. Pour ce faire, on s'intéresse ici plus particulièrement aux catégories d'action publique (Dubois, 2003) instituées dans la division du travail ministériel, tel qu'il s'observe dans la répartition des compétences entre bureaux, services et sous-directions. Produits de luttes de définition entre des agents et des institutions dont la concurrence fait la trame des processus décisionnels, ces catégories cristallisent les cultures institutionnelles (Eymeri-Douzans, 2006) et pèsent sur la production des politiques publiques dans la mesure où elles s'actualisent au quotidien dans les innombrables actes de catégorisation qui font l'ordinaire du travail administratif, telles les opérations de mise en forme (corrections, reformulation, restriction des options, etc.) qui jalonnent le lent processus d'écriture des textes juridiques au sein des ministères. Ce faisant, elles définissent les pratiques décisionnelles attendues, délimitent la façon dont chaque instance se saisit d'un problème, et font prévaloir une vision des problèmes sociaux et de leurs solutions qui donne un « sens » relativement unifié aux politiques publiques.

L'objectif de cette contribution est donc de montrer comment les principes de la construction médiatique du problème de la vache folle s'imposent au niveau des catégories administratives. On applique, pour cela, au champ administratif les concepts de la sociologie des révolutions symboliques de Pierre Bourdieu (1992), dont la formulation la plus élaborée a été forgée à propos du champ littéraire mais qui a également permis d'expliquer l'évolution de la politique du logement dans les années 70⁵. Ainsi la transformation de l'ordre bureaucratique s'analyse-t-elle comme la rencontre de deux histoires, celle du champ administratif (faite de la lutte pour le pouvoir bureaucratique entre des agents aux capitaux différents qui s'opposent par des prises de position distinctives – dont la promotion ou la

³ Pour une discussion détaillée de ce point, voir J. Nollet (2009).

⁴ Cette tendance est, en France, renforcée par la captation des travaux de J. Gusfield par la sociologie pragmatique, qui, en insistant sur « l'expérience » des problèmes publics (Cefai, Terzi, 2012), donne un tour paradoxalement intellectualiste à cette sociologie : l'effort pour rendre compte de l'univers de sens vécu par les agents tend presque toujours à minimiser le pouvoir explicatif accordé aux propriétés sociales.

⁵ P. Bourdieu (Bourdieu, Christin, 1990) a lui-même analysé le champ administratif au prisme de cette sociologie.

disqualification de réformes organisationnelles – par rapport à la problématique constituée des prises de position déjà effectuées) et celle de la société tout entière (c'est-à-dire des mutations de la structure sociale, de la formation des problèmes sociaux et des relations entre les champs). Si les catégories consacrées au sein du champ journalistique deviennent opérantes dans le champ administratif, c'est parce qu'elles sont mobilisées avec succès pour légitimer les entreprises réformatrices. Elles fonctionnent comme des sanctions (positives ou négatives) des stratégies réformatrices ou conservatrices. La force sociale des catégories consacrées dans le champ journalistique réside donc moins dans la puissance intrinsèque du schème de la « sécurité sanitaire des aliments » que dans l'usage de celui-ci dans les luttes propres au champ administratif qui opposent les agents qui ont intérêt à la redéfinition des catégories d'action publique et ceux qui ont intérêt à la reproduction de l'ordre administratif.

Pour ce faire, l'article commence par mettre au jour les catégories de perception du problème de la vache folle telles qu'elles ont été consacrées dans le champ journalistique. Puis, il décrit la transformation de l'ordre institutionnel au sein de ces trois directions, à la suite de la crise de 1996. Enfin, il réinscrit la référence aux catégories journalistiques dans les luttes proprement administratives dont les réformes étudiées sont l'enjeu.

Encadré I. Protocole d'enquête et matériaux empiriques.

Les catégories de la construction journalistique du problème de la vache folle sont mises au jour par l'étude d'un corpus journalistique, regroupant les articles de presse écrite nationale généraliste (*Le Monde*, *Libération*, *Le Figaro*, *Les Échos*) et de deux agences (*Reuters* et l'Agence France Presse – AFP), ainsi que des notices de l'Institut national de l'audiovisuel des journaux télévisés et des émissions de reportage des chaînes hertziennes portant sur le problème de la vache folle entre 1995 et 2002. Le corpus contient au total 13 927 références.

Il a également donné lieu à une analyse informative, au prisme des « observables en discours » (Krieg-Planque, 2008), qui permet de reconstituer partiellement les stratégies d'accès aux médias et leurs usages de certains agents du champ administratif.

L'objectivation des catégories administratives repose sur la comparaison systématique de la division du travail, présentée dans différentes éditions du *Bottin administratif* et des organigrammes des directions. La collecte d'informations sur les interactions et pratiques professionnelles, ainsi que sur les cultures institutionnelles, est fondée sur le dépouillement d'un grand nombre de sources documentaires et archivistiques : ouvrages d'agents administratifs, publications internes des ministères et des directions générales étudiées (revues internes, rapports d'activité), circulaires et notes internes, rapports parlementaires, etc. Elle est complétée par des entretiens semi-directifs réalisés entre 2003 et 2005 avec des chargés de communication des directions ministérielles et des responsables administratifs de postes et niveaux hiérarchiques différents ($n = 16$), que nous désignerons par la suite par leurs principales propriétés sociales (afin de respecter leur anonymat).

Enfin, des données biographiques, recueillies principalement dans le *Who's who*, le *Guide du pouvoir*, en entretiens et dans la presse, permettent d'objectiver les prises de position des hauts fonctionnaires pour ou contre les réformes étudiées et d'expliquer leur usage des catégories journalistiques du problème de la vache folle.

Les catégorisations journalistiques du problème de la vache folle : la sécurité sanitaire des aliments

Si l'on peut évoquer la consécration, au sein du champ journalistique, d'une vision particulière du problème de la vache folle⁶, c'est parce que les cadrages journalistiques de ce problème et des politiques publiques qui lui sont liées sont diachroniquement assez homogènes, même s'ils ont fortement évolué au cours de la quinzaine d'années qu'a duré ce problème. Ces transformations vont de pair avec une intensité très variable de l'attention médiatique, dont la production de dépêches l'Agence France Presse (AFP) est un bon indicateur (figure 1).

Graphique 1. Nombre mensuel de dépêches AFP consacrées à la vache folle.

De 1985 à 1996, le problème de la vache folle est peu exposé dans les médias. Le cadrage dominant est celui d'un problème vétérinaire classique, avec des implications commerciales et scientifiques. Il est construit par la mobilisation de quelques catégories qui ne donnent à voir que les enjeux techniques de l'épizootie de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) : l'état de la connaissance scientifique sur la maladie animale et le récit des mesures vétérinaires et économiques prises au fil des années. Ce cadrage décrit l'action publique sur le mode de l'évidence, sans remise en cause critique de ses finalités ou de ses modalités. Il est en grande partie le résultat de la prégnance des sources d'information officielles (notamment la DGAL et la DGCCRF) dans le travail des journalistes.

⁶ La consécration d'une vision particulière du problème de la vache folle au sein du champ journalistique n'est pas l'œuvre des seuls journalistes, de leur travail et de leurs choix éditoriaux. Il s'agit d'un phénomène structural, au sein et hors du champ journalistique. Les cadrages journalistiques sont une coproduction entre des « sources » d'information qui promeuvent leur point de vue sur la vache folle par des stratégies d'accès aux médias (Schlesinger, 1992) et des journalistes dont le travail est structuré par des routines organisationnelles et mentales (Tuchman, 1978). Si le rôle du champ journalistique dans la construction du problème de la vache folle doit donc être relativisé par le travail d'autres agents sociaux, notamment des responsables politico-administratifs liés au monde de la santé publique (Alam, 2010), il n'est pas totalement transparent. La consécration au sein du champ journalistique de catégories en grande partie forgées en dehors de lui a notamment pour effet d'objectiver ces dernières, c'est-à-dire de les faire percevoir comme des réalités externes et contraignantes.

Le cadrage journalistique du problème de la vache folle change radicalement à partir de mars 1996⁷, construisant celui-ci comme une crise, en articulant trois principes de catégorisation. La première catégorie récurrente est celle de la peur collective. Les articles se multiplient qui mettent en scène la gravité du risque de contamination (prévisions inquiétantes du nombre de victimes humaines) et déploient une rhétorique de la dramatisation (baisse de la consommation de viande bovine, inquiétude des Français exprimée par des sondages). L'attention médiatique quasi obsessionnelle sur le problème⁸ fonctionne comme une attestation de fait de l'ampleur du problème. Une deuxième catégorie apparaît de façon relativement homogène dans le champ journalistique : le problème de la vache folle est désormais pensé comme problème de santé humaine. Les victimes (potentielles ou réelles) constituent dorénavant le principe fondamental de jugement du problème et des solutions qui lui sont apportées. Les décisions de politique publique sont évaluées à l'aune de leurs conséquences pour la santé des consommateurs, quand bien même la quasi-totalité des solutions relèvent en réalité de mesures vétérinaires (santé des animaux) et alimentaires (sécurité des filières industrielles agroalimentaires). Cette catégorisation en fait naître une troisième : l'interpellation, voire la mise en cause, des responsables politiques et administratifs. Les titres ou sous-titres de deux articles 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, maladroites, ambiguïtés : le gouvernement britannique a accumulé les faux pas, donnant plus d'ampleur encore à la crise et renforçant l'isolement du Royaume-Uni » (Beer, Cojean, 1996) et « Chronique d'une négligence d'État » (Cojean, Fottorino, 1996 : 12). La critique de l'action publique s'articule autour de trois principes cardinaux définissant une action publique légitime (au regard des catégories consacrées dans le champ journalistique) : la réactivité des décisions publiques (c'est-à-dire qu'elles doivent être rapides et de grande ampleur), l'indépendance des décideurs (à l'égard de certains intérêts privés) et la « transparence » de l'action publique. Ces trois règles sont essentiellement gestionnaires dans la mesure où elles prescrivent moins les finalités de l'action publique, très largement consensuelles⁹, que les modalités.

La seconde mise en crise de la vache folle, qui intervient fin 2000, mobilise les mêmes catégories de perception et de jugement qu'en 1996. La mise en cause des gouvernants et de leurs décisions publiques ainsi que la mise en scène des victimes

⁷ Si l'annonce, le 20 mars, par le ministre britannique de la Santé, Stephen Dorrell, d'une possible transmission à l'homme de la maladie de la vache folle est souvent considérée comme un tournant, l'intérêt journalistique pour ce problème s'accroît dès janvier (ce qui explique en partie le large écho de la déclaration du 20 mars).

⁸ L'annonce de nouveaux cas d'animaux contaminés devient une figure récurrente du discours journalistique, qui rappelle très régulièrement au fil des mois la présence inquiétante de cette maladie.

⁹ Les décisions les plus emblématiques ont toutes été perçues comme allant de soi dans le champ journalistique, au moment où elles sont prises : l'opportunité de l'embargo sur le bœuf britannique (21 mars 1996), de l'interdiction des farines animales (14 novembre 2000) ou de l'abattage systématique des troupeaux (assoupli seulement à partir de février 2002) n'ont guère donné lieu à controverse.

(sur le registre du *pathos* et du moralisme) sont même exacerbées. Le problème public est alors cadré comme une affaire politique (Claverie, 1994). Le point culminant de cette médiatisation est sans doute la diffusion par M6, le 6 novembre, de l'émission *Zone interdite* intitulée « Vache folle : la grande peur ». Au cours des 2 heures et 20 minutes 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. Cette émission condense à elle seule les trois catégories principales du cadrage critique du problème de la vache folle : peur collective, existence de victimes humaines et critique des pouvoirs publics.

La crise de la vache folle aboutit à la consécration, par le champ journalistique, d'un nouveau cadrage des politiques alimentaires où prévalent notamment la catégorie de « sécurité sanitaire des aliments » (principe de précaution, schème de la gestion des risques, primat de la santé publique sur les autres considérations notamment économiques, etc.) et les règles gestionnaires d'une action publique légitime.

L'ordre bureaucratique renversé... à la suite de la crise de la vache folle

Les catégories constitutives de ces cadrages journalistiques se retrouvent dans la division du travail qui est mise en place par les réorganisations des trois directions ministérielles. Ainsi l'ordre symbolique régnant dans le champ bureaucratique y est-il renversé, les transformations des catégories d'action publique entraînant une nouvelle façon de problématiser les politiques alimentaires.

La DGAL, de la santé vétérinaire à la répression de l'insécurité sanitaire

La direction générale de l'Alimentation, au ministère de l'Agriculture, est sans doute l'administration la plus directement touchée par la crise de la vache folle. Avant celle-ci, la principale catégorie mise en œuvre dans le cours de l'action publique à la DGAL repose sur l'encadrement étatique du secteur de l'industrie agroalimentaire (IAA). Il s'agit, d'une part, de favoriser son développement économique, par la réglementation et la mise en place d'aides et, d'autre part, d'organiser la qualité (notamment sanitaire)

des produits alimentaires mis sur le marché. Ces deux piliers de la construction intellectuelle de l'action de la DGAL sont clairement institués dans les deux principaux services qui structurent cette direction au début des années 90 : le service des politiques industrielles agroalimentaires et celui de la qualité alimentaire et des actions vétérinaires et phytosanitaires. Ces deux dimensions sont pensées comme imbriquées : la réglementation doit être fondée sur une prise en compte des conditions réelles des pratiques professionnelles qu'il s'agit d'encadrer et des possibilités de les faire évoluer. L'élaboration de la réglementation repose notamment sur l'usage d'un savoir vétérinaire, mais aussi sur une connaissance fine des filières, des pratiques et des établissements. 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. Selon les catégories d'action publique de la DGAL, la prise en charge d'un problème tel celui de la vache folle participe d'une politique de la qualité alimentaire, qui consiste en un travail juridique de codification puis de contrôle des pratiques de production (élevage, abattage et transformation des produits bovins) dont l'objectif est d'écarter les animaux malades de la chaîne alimentaire. Dans ce cadre, la question de la sécurité sanitaire est pensée comme un aspect de la politique générale de la DGAL, qui est de garantir la qualité, mais aussi l'offre, de produits alimentaires. Cette conception de l'efficacité administrative est tenue pour vraie et légitime jusqu'à la crise de la vache folle de 1996.

Lors de cette dernière, l'action de la DGAL est vivement critiquée : les conflits entre les intérêts économiques (de la filière agroalimentaire bovine, des éleveurs jusqu'aux distributeurs) et sanitaires auraient empêché de prendre les mesures nécessaires. La réforme de la direction générale de l'Alimentation qui intervient en juillet 1999¹⁰ semble répondre presque directement à cette interprétation du problème. Elle est conduite sous l'autorité de Marion Guillou, qui 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 agricole¹¹, si bien que « le champ de compétences de la direction générale de l'Alimentation 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 » (*Notre Alimentation*, mars-avr. 2002). Ainsi l'organisation de la direction prend-elle en compte les catégories consacrées dans le champ journalistique – et souvent prêtées à « l'opinion publique »¹² – dans la seconde moitié des années 90, comme le souligne l'adjoint à la directrice :

« 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 partie 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

¹⁰ Décret n° 99-555 du 2 juillet 1999, complété par un arrêté du 26 mars 2002.

¹¹ Le service des politiques industrielles agroalimentaires est rattaché à la direction des Politiques économique et internationale.

¹² Sur les formes actuelles d'expression (et ce faisant, de construction) de l'opinion, voir P. Champagne (1990).

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 »¹³.

Selon les catégories administratives instituées avec la réforme de 1999, 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. Cette évolution se retrouve dans les pratiques de contrôle des agents des services déconcentrés. Un ancien chef de service de la DGAL souligne qu'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 que les syndicats appellent “la culture de flics” »¹⁴. L'évolution des catégories d'action publique vers la seule sécurité sanitaire des aliments s'accompagne d'un changement dans l'usage du droit par les agents (plus répressif, moins préventif), mais aussi d'une nouvelle distribution de moyens au profit de cette mission.

La réforme de 1999 institue une nouvelle catégorisation de l'action publique qui abandonne l'objectif de soutien aux filières (par des aides financières et une pratique des contrôles plus préventive que répressive), devenu impensable au regard des catégories désormais dominantes dans le champ journalistique, au profit de la défense de la sécurité des consommateurs (par une séparation nette des missions économiques et sanitaires).

À la DGCCRF, des fraudes à la sécurité des consommateurs

Avant la crise de 1996, deux des trois services de la direction générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes, au ministère de l'Économie et des Finances, agissent par la mise en œuvre de catégories de lutte contre les fraudes, qui présentent d'assez profondes affinités avec celles de la DGAL¹⁵ (un troisième service, celui de la concurrence et de l'orientation des activités, mène des politiques assez différentes de développement de la concurrence). Le service des Produits et des marchés (organisé de façon sectorielle¹⁶) et le service de la

¹³ Entretien avec l'auteur réalisé en 2005 avec un administrateur civil, adjoint à la directrice générale à la DGAL lors de la seconde crise de la vache folle.

¹⁴ Entretien réalisé en 2014 par l'auteur et Thomas Alam avec un inspecteur de santé publique vétérinaire, chef des services vétérinaires, puis directeur général adjoint à la DGAL lors des deux crises de la vache folle.

¹⁵ La principale différence tient au fait que la réglementation de la DGCCRF porte davantage sur les produits finis mis sur le marché tandis que la DGAL encadre davantage leur processus de fabrication.

¹⁶ Il comprend trois sous-directions définies par secteurs : la sous-direction Industrie-Commerce, la sous-direction Produits agricoles et alimentaires (notamment le bureau Produits carnés et laitiers, corps gras, et alimentation animale) et la sous-direction Services.

Consommation, de la qualité et de la sécurité (organisé de façon transversale¹⁷) élaborent des normes de qualité, qui participent de la construction étatique des marchés (Stanziani, 2005). Il s'agit d'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. Par exemple, l'interdiction des farines animales dans l'alimentation des bovins en juillet 1990 repose sur une réglementation qui définit la proportion (infinitésimale) de farines animales dans l'alimentation au-delà de laquelle celle-ci est déclarée non conforme (ce seuil correspondant à la marge de fiabilité des tests). La détermination des normes de qualité (en l'occurrence, la proportion de farines animales tolérée dans l'alimentation animale) dépend de considérations techniques, 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). Elle exige une connaissance fine des filières, des pratiques professionnelles, du fonctionnement des entreprises, etc. Cette importance de la connaissance empirique est instituée dans l'organisation sectorielle des bureaux du service des Produits et des marchés.

En février 1998¹⁸, la réorganisation de la DGCCRF est menée par Jérôme Gallot (qui remplace Christian Babusiaux depuis mars 1997). Elle traduit (partiellement) une lente et longue évolution des catégories d'action publique des Fraudes. Il s'agit de décroiser « les fraudes » et « la concurrence », ce qui se traduit par 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. Le travail de définition réglementaire de la qualité des produits évolue alors vers une conception plus minimale de l'intervention de l'État : garantir la sécurité du produit et l'information des consommateurs sans imposer d'autres normes de qualité. Comme le souligne un ancien chef de bureau qui a fait la plus grande partie de sa carrière dans « les Fraudes » :

« 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 est passé de la qualité vers une réglementation de la sécurité »¹⁹.

Avec la réforme de 1998, les deux catégories d'action publique – « les fraudes » et « la concurrence » – sont associées de telle façon que le travail d'établissement de règles de qualité, de contrôle et de sanction en cas de non-conformité tend à se

¹⁷ Il comprend deux sous-directions définies 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).

¹⁸ Arrêtés du 20 février 1998.

¹⁹ Entretien avec l'auteur réalisé en 2005 avec un directeur départemental, chef du bureau Produits d'origine animale à la DGCCRF lors des deux crises de la vache folle.

limiter aux seuls critères de sécurité des consommateurs, qui ont été consacrés par la médiatisation de la crise de la vache folle. Les autres critères de qualité tendent à échapper à la réglementation au profit d'une simple obligation d'information.

À la DGS, de la régulation de la santé publique à la gestion des risques

Jusqu'à la seconde moitié des années 90, les catégories d'action publique de la direction générale de la Santé correspondent au travail technico-juridique de conception et mise en œuvre des politiques de santé. Elle se réalise par l'articulation de deux missions principales : d'une part, l'évaluation des besoins de santé, par la sous-direction de la Santé des populations et la sous-direction de la Veille sanitaire²⁰, et, d'autre part, la gestion de l'offre de soin, par la sous-direction du Système 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). Comme le relève un sous-directeur de la DGS, « l'administration 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 »²¹. C'est dans cette perspective de travail réglementaire que le problème de la vache folle est initialement traité par une DGS qui n'a alors pas de réelle compétence juridique sur les questions alimentaires, hormis en matière d'alimentation infantile. En effet, en 1993, la DGS doit renouveler la réglementation sanitaire sur certaines alimentations particulières (les petits pots pour bébés). Au sein de la sous-direction de la Veille sanitaire, le bureau des risques des milieux et de l'alimentation, chargé de cette réglementation, est informé par le bureau des maladies infectieuses qui suit les publications scientifiques sur le développement de l'épizootie de vache folle en Grande-Bretagne. Si le risque de contamination humaine n'est pas encore avéré, il est décidé d'interdire certains matériaux à risques dans l'alimentation pour bébés.

La réforme de la direction générale de la Santé, qui intervient en juillet 2000²², est dirigée par le professeur Lucien Abenham, nommé en août 1999, à la suite du professeur Joël Ménard. Ici encore, il est fait 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

²⁰ La sous-direction de la Veille sanitaire de la DGS est constituée de cinq bureaux : Observation de la santé et de l'alerte, Maladies transmissibles, Risques des milieux et de l'alimentation, Eau, Radioprotection.

²¹ Entretien réalisé en 2004 par l'auteur et Thomas Alam avec un médecin de santé publique, sous-directeur de la Veille sanitaire, puis chef du service Prévention, programmes de santé, gestion des risques à la DGS lors des deux crises de la vache folle.

²² Décret et arrêté du 21 juillet 2000.

gestion de la vache folle. Il s'agit alors d'orienter l'organisation de la DGs vers une spécialité médicale longtemps marginale en France, la santé publique, dont Lucien Abenham est l'un des spécialistes internationaux et des plus ardents promoteurs. La réorganisation institue une transformation des catégories d'intervention de la direction : on passe d'une organisation de gestion du système de santé à une organisation de gestion des risques sanitaires.

Après la crise de 1996, les trois directions qui ont géré le problème de la vache folle sont réorganisées ; la division du travail qui est instituée semble alors partiellement inspirée par les catégories du cadrage journalistique de ce problème.

Révolutions symboliques dans les directions ministérielles : la mobilisation des catégories journalistiques dans les luttes administratives

Ces trois réformes administratives ne se réduisent toutefois pas à la pure et simple reprise des catégories consacrées au sein du champ journalistique. La référence à ces dernières vise plutôt à légitimer des entreprises réformatrices qui procèdent de dynamiques plus vastes que la seule « réponse » à la crise de la vache folle, telles que l'eupéanisation des politiques publiques (Alam, 2007) et les réformes néo-managériales de l'État (Bezès, 2006)²³.

Les enjeux spécifiquement bureaucratiques des réorganisations

Si la réforme de la DGAL en 1999 est souvent présentée comme une réponse aux attentes exprimées par le champ journalistique en matière de sécurité alimentaire, le projet de cette réorganisation est nettement antérieur à 1996 et répond à d'autres nécessités (résoudre des conflits internes à la direction, notamment entre le corps des ingénieurs du génie rural, des eaux et des forêts et celui des inspecteurs de santé publique vétérinaire). La référence à la crise de la vache folle est alors utilisée par la nouvelle directrice générale, Marion Guillou, comme une ressource pour accélérer et légitimer la réforme. Selon une ancienne adjointe au directeur, « c'était un projet qui n'était peut-être pas encore finalisé et la crise a un peu précipité les choses »²⁴.

²³ Comme nous l'avons montré par ailleurs, les réformes managériales des administrations ministérielles et l'institutionnalisation des catégories consacrées dans le champ journalistique sont deux mouvements qui se renforcent mutuellement (Nollet, 2006).

²⁴ Entretien réalisé par l'auteur en 2005 avec une administratrice civile, adjointe au directeur général de la DGAL lors de la première crise de la vache folle.

Pour le dire autrement, la crise concourt à redéfinir l'espace des possibles qui s'offre à la directrice, au point de rendre nécessaire la réforme.

La réorganisation de la DGCCRF est elle aussi le fruit d'une histoire administrative irréductible à la crise de la vache folle. En effet, elle est la conséquence de l'enjeu spécifiquement bureaucratique que constitue la succession, à la tête de cette direction, de Christian Babusiaux (qui avait créé la DGCCRF en 1985 et l'avait dirigée avec une exceptionnelle longévité) par Jérôme Gallot, en 1997. Pour le nouveau directeur, défaire l'organisation mise en place par Christian Babusiaux est une façon de s'imposer à la tête d'une direction marquée par la longue présence de son prédécesseur. En l'occurrence, cette réforme permet avant toute chose une rationalisation managériale de la direction (supprimer un poste de chef de service...) qui, comme le souligne un ancien chef de service lors d'un entretien, correspond bien à l'« ambiance plus libérale où on mettait en avant la réduction des effectifs des administrations »²⁵, que ce nouveau directeur, ancien directeur de cabinet du ministre des Finances (de droite) Yves Galland, pouvait vouloir instaurer dans la direction. Dans cette logique, l'affichage de la sécurité des consommateurs est une façon de légitimer une reconfiguration libérale des catégories d'action publique.

La réforme de la DGS promue par Lucien Abenhaïm – l'un des importateurs en France des techniques de gestion des risques développées aux États-Unis dans le cadre du Center for Disease Control (Buton, 2006) – s'inscrit dans un mouvement plus général de réorganisation de l'administration centrale du pôle Santé-Solidarité du ministère de l'Emploi et de la Solidarité. Conduite par le directeur et une équipe resserrée de quelques personnes, elle a pour principal enjeu de renverser le rapport de force entre les différents corps de métier au sein de la DGS en faveur des spécialistes de santé publique, en instituant des catégories d'action publique nécessitant les outils conceptuels et pratiques de cette spécialité.

Intérêts à la subversion de l'ordre bureaucratique et stratégies réformatrices

Ces trois réformes répondent d'abord à des enjeux propres au champ administratif ; elles sont des prises de position contre la problématique dominante dans chacune des trois directions, c'est-à-dire contre l'ordre bureaucratique – avec ses catégories d'action – institué dans la division du travail existante. Ces petites révolutions bureaucratiques sont le fruit de luttes à la fois individuelles et collectives pour l'accès à des positions de pouvoir au sein de ce champ. Elles constituent « un de ces *exploits* typiquement bureaucratiques, conservés par la mémoire des grands corps, qui [...] favorisent les “grandes carrières” de hauts fonctionnaires » (Bourdieu, Christin,

²⁵ Entretien réalisé en 2004 par l'auteur et Thomas Alam avec un commissaire contrôleur des assurances. Ce dernier avait été auparavant chef de service (Consommation, qualité, sécurité, puis Produits et marchés) à la DGCCRF lors des deux crises de la vache folle.

1990 : 82). L'objectivation des propriétés sociales des directeurs généraux qui accèdent à la tête des trois administrations gestionnaires des politiques alimentaires et en mènent les réformes à la suite de la crise de 1996 – Jérôme Gallot (DGCCRF), Marion Guillou (DGAL), Lucien Abenhaim (DGS) – fait apparaître les dispositions, intérêts et ressources nécessaires pour s'investir dans ces entreprises réformatrices. Ces trois agents disposent de propriétés rares dans le champ administratif qui leur permettent, à l'époque, d'être perçus comme « jeunes et brillants ». Ils sont tous diplômés de grandes écoles (École nationale d'administration, École normale supérieure...). Par exemple, Marion Guillou se distingue des autres directeurs de la DGAL des années 1990-2000 (généralement vétérinaires) par sa formation à Polytechnique. Plus décisif encore, ils détiennent des titres scolaires dispersés, à l'instar de Lucien Abenhaim, docteur en médecine et en sciences de l'information et de la communication. Ils appartiennent à des corps prestigieux (par exemple la Cour des comptes, pour Jérôme Gallot). À ces propriétés s'ajoute la détention de capital politique, acquis principalement par expériences en cabinet ministériel (Jérôme Gallot, Marion Guillou). Ils accèdent très tôt à des positions élevées dans l'administration centrale, puisqu'ils deviennent directeurs généraux à moins de 50 ans. Comme le notent Pierre Bourdieu et Rosine Christin (1990 : 82), « 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 ».

Exceptionnel dans le champ administratif, ce type de trajectoires d'agents fortement dotés en capitaux mais n'ayant pas encore accédé à une position dominante autorise et encourage des pratiques audacieuses et inédites en rupture avec l'ordre et les routines bureaucratiques, comme les pratiques de communication visant à légitimer son action dans les médias. Par exemple, un passage en cabinet ministériel permet l'acquisition d'un savoir-faire politique, d'une capacité à anticiper les catégories journalistiques de construction des problèmes publics ou d'un sentiment de nécessité de s'investir dans la gestion de l'image de leur direction. Plus généralement, la multi-positionnalité de ces agents (entre politique, économique, scientifique, journalistique, etc.) leur permet de se dégager partiellement des exigences spécifiques du champ bureaucratique, qui censurent un investissement hétérodoxe dans la communication. Leurs dispositions atypiques les poussent notamment à considérer comme possibles, voire souhaitables, les stratégies de légitimation exogènes, et notamment médiatique. En effet, ces réformateurs font partie des rares agents du champ administratif à apparaître nominativement dans le corpus de presse, à l'occasion notamment de réponses à des interviews²⁶ ou même d'annonces de décisions²⁷.

Les stratégies réformatrices hétéronomes (fondées sur le recours à des principes exogènes au champ bureaucratique, notamment sur les catégories consacrées

²⁶ Par exemple, voir J.-Y. Nau (2000b) ou P. Benkimoun et J.-Y. Nau (2000).

²⁷ Par exemple, l'annonce des décisions par le directeur général de la Santé est rapportée par J.-Y. Nau (2000a).

dans le champ journalistique) s'opposent aux stratégies de conservation de l'ordre bureaucratique défendant la reproduction des pratiques (et notamment des catégories d'action publique) existantes. Ces dernières sont défendues par des agents dotés d'un « capital bureaucratique d'expérience » (Bourdieu, Christin, 1990 : 82). Par exemple, c'est 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, elle se spécialise sur les questions agricoles par répulsion pour une définition trop généraliste du rôle de haut-fonctionnaire. 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 après une « impasse dans cette carrière hospitalo-universitaire »²⁸, passe six ans à la direction de la Pharmacie et du Médicament, puis devient pour six autres années médecin-inspecteur régional en 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 auquel il restera « 80 mois, sept ans et demi, jusqu'en juillet 2000 ». Ce type de trajectoires, qui se caractérise par l'ancienneté et, du coup, la spécialisation dans un même poste, se distingue de celles des innovateurs par leur spécialisation technique (dans des problématiques spécifiques, instituées dans les découpages organisationnels bureaucratiques et dans le droit), par la relative lenteur de leur carrière et par leur adhésion aux catégories d'action publique existante.

Les mécanismes sociaux de l'effectivité des sanctions journalistiques dans le champ administratif

Pour les réformateurs, qui n'ont pas de réticence à communiquer dans les médias, la référence aux cadrages médiatiques de la crise de la vache folle a pu fonctionner comme un moyen de légitimer des réformes qui apparaissent comme compatibles avec les catégories journalistiques de perception et de jugement du problème et se sa résolution politico-administrative. Si ces références sont dotées d'une effectivité dans un champ administratif où elles n'ont *a priori* pas de sens (les catégories du travail administratif étant irréductibles à celles du champ journalistique), c'est parce que leur force sociale est fondée sur des mécanismes de sanction activés par des agents sociaux, qui sont à la fois 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 d'abord, on l'a vu, des agents dominants du champ administratif, c'est-à-dire ceux qui occupent les

²⁸ Entretien réalisé en 2004 par l'auteur et T. Alam avec un médecin de santé publique, sous-directeur de la Veille sanitaire puis chef du service Prévention, programmes de santé, gestion des risques à la DGS lors des deux crises de la vache folle..

positions de pouvoir (principalement les directeurs généraux). Mais ces sanctions sont d'autant plus efficaces qu'elles sont redoublées par les professionnels de la communication en poste dans les directions ministérielles, ainsi que par les agents politiques qui ont un pouvoir sur le champ bureaucratique (notamment par la nomination et la révocation), en particulier les ministres. Ainsi est-ce en analysant la contribution de ces divers agents que l'on peut comprendre comment une critique consacrée dans le champ journalistique peut trouver une force sociale dans le champ bureaucratique.

Toutefois, la prise en compte dans les pratiques administratives des catégories consacrées dans le champ journalistique requiert de concevoir un mouvement plus complexe que le seul « dialogue » entre journalistes et agents bureaucratiques. Elle doit beaucoup aux prescriptions qu'opèrent les communicateurs, 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 professionnelle²⁹, ils importent dans les institutions bureaucratiques des façons de penser liées aux catégories dominantes dans le champ journalistique (Nollet, 2006).

Enfin, l'un des ressorts les plus puissants de l'importation des catégories journalistiques dans le champ administratif réside sur l'intervention d'agents du champ politique dans les échanges bureaucratiques. Ces derniers sont structurellement très investis dans l'usage de l'accès aux médias (Nollet, 2014) et, corrélativement, fortement incités et contraints à prendre en compte les catégories consacrées dans le champ journalistique. 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. L'un des ressorts les plus puissants réside dans le pouvoir d'accélération ou d'empêchement des carrières des hauts fonctionnaires. Ainsi les directeurs généraux des Fraudes (Christian Babusiaux) et de l'Alimentation (Philippe Guérin) ont-ils été sanctionnés par leurs ministres pour leur gestion de la crise de 1996 perçue comme défailtante 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 dans les semaines suivantes. Les directeurs généraux qui leur succèdent mettent en place les réorganisations de la DGAL et de la DGCCRF, instituant de nouvelles catégories d'action publique qui abandonnent partiellement les façons de faire et de penser traditionnelles au profit

²⁹ Une partie des communicateurs du champ administratif ne sont pas des fonctionnaires mais des agents contractuels ayant reçu une formation en école de journalisme et ayant même eu, parfois, une expérience dans des rédactions.

de modes d'action davantage liés à la santé publique. Ainsi, au-delà des individus, est-ce une définition des fins ou des moyens de l'action publique qui est sanctionnée.

Conclusion

Même si elles procèdent de dynamiques propres, les réformes organisationnelles que connaissent la DGCCRF, la DGAL et la DGS à la fin des années 90 ne peuvent être dissociées de la médiatisation de la crise de la vache folle de 1996. En effet, les catégories d'action publique qu'instituent ces réformes – qui se fondent toutes plus ou moins sur les principes de la sécurité sanitaire des aliments – reprennent certaines des catégories de perception du problème de la vache folle et de jugement des politiques publiques consacrées au sein du champ journalistique. Cependant, cette inflexion de l'action publique à la suite de la mise à l'agenda journalistique de la vache folle n'est pas un effet direct du problème public tel qu'il est co-construit et objectivé par le champ journalistique. S'en tenir à la seule dimension symbolique de ce phénomène ne permet pas de comprendre la force sociale des catégories consacrées dans le champ journalistique. Celle-ci réside en réalité dans l'enrôlement plus ou moins stratégique de ces catégories dans les luttes propres au champ bureaucratique et, notamment, aux stratégies réformatrices de quelques hauts-fonctionnaires innovateurs qui cherchent à s'imposer dans le champ en imposant une réorganisation en rupture avec l'ordre bureaucratique existant (et notamment avec les catégories d'action publique anciennes et routinières). Alors que, avant ces réformes, les catégories journalistiques de cadrage de la crise de la vache folle de 1996 sont largement étrangères à celles qui régissent le fonctionnement administratif, elles fonctionnent comme un solide point d'appui pour les entreprises de subversion de l'ordre administratif, passant par la délégitimation des pratiques existantes et la promotion de nouvelles façons de penser et de faire.

Références

- Alam T., 2007, *Quand la vache folle retrouve son champ. Une comparaison transnationale de la remise en ordre d'un secteur d'action publique*, thèse de doctorat en science politique, Université Lille 2.
- 2010, « Les mises en forme savante d'un mythe d'action publique : la sécurité sanitaire », *Genèses*, 78, pp. 48-66.
- Besançon J., 2010, *L'institutionnalisation de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments comme organisation-frontière. Bureaucratization de l'expertise et régulation des risques alimentaires*, thèse de doctorat en sociologie, Institut d'études politiques de Paris.
- Bezès P., 2006, « Concurrences ministérielles et différenciation : la fabrique de la "réforme

- de l'État" en France dans les années 1990 », pp. 236-252, in : Dreyfus F., Jean-Michel Eymeri-Douzans J.-M., dirs, *Science politique de l'administration. Une approche comparative*, Paris, Économica.
- Blumer H., 2004, « Les problèmes sociaux comme comportements collectifs », *Politix*, 67, pp. 185-199.
- Bourdieu P., 1992, *Les règles de l'art. Genèse et structure du champ littéraire*, Paris, Éd. Le Seuil.
- Bourdieu P., Christin R., 1990, « La construction du marché. Le champ administratif et la production de la "politique du logement" », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 81-82, pp. 65-85.
- Buton F., 2006, « De l'expertise scientifique à l'intelligence épidémiologique : l'activité de veille sanitaire », *Genèses*, 65, pp. 71-91.
- Champagne P., 1990, *Faire l'opinion. Le nouveau jeu politique*, Paris, Éd. de Minuit.
- 2000, « L'événement comme enjeu », *Réseaux. Communication, technologie, société*, 100, pp. 403-426.
- Cefaï D., Terzi C., dirs, 2012, *L'Expérience des problèmes publics. Perspectives pragmatistes*, Paris, Éd. de l'École des hautes études en sciences sociales.
- Clavier É., 1994, « Procès, affaire, cause. Voltaire et l'innovation critique », *Politix*, 26, pp. 76-86.
- Darras É., 1995, « Le "pouvoir médiocratique ?" Les logiques du recrutement des invités politiques à la télévision », *Politix*, 30, pp. 183-198.
- Dubois V., 2003, « La sociologie de l'action publique. De la socio-histoire à l'observation des pratiques (et vice versa) », pp. 353-354, in : Laborier P., Trom D., *Historicités de l'action publique*, Paris, Presses universitaires de France.
- Eymeri-Douzans J.-M., 2006, « Pour une sociologie politique comparée des institutions et de l'action publiques », pp. 269-283, in : Dreyfus F., Eymeri-Douzans J.-M., dirs, *Science politique de l'administration. Une approche comparative*, Paris, Économica.
- Gusfield J., 1981, *La culture des problèmes publics. L'alcool au volant : la production d'un ordre symbolique*, trad. de l'anglais par D. Cefaï, Paris, Économica, 2009.
- Henry E., 2007, *Amiante. Un scandale improbable. Sociologie d'un problème public*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.
- Krieg-Planque A., 2008, « La notion d'"observable en discours". Jusqu'où aller avec les sciences du langage dans l'étude des pratiques d'écriture journalistique ? », pp. 59-81, in : Burger M., dir., *L'Analyse linguistique des discours médiatiques. Entre sciences du langage et sciences de la communication*, Québec, Nota Bene.
- Marchetti D., 1997, *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 »*, thèse de doctorat en sociologie, École des hautes études en sciences sociales.
- 2001, « Le "journalisme d'investigation". Genèse et consécration d'une spécialité journalistique », pp. 167-191, in : Briquet J.-L., Garraud P., dirs, *Juger la politique. Entreprises et entrepreneurs critiques de la politique*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.
- Neveu É., 2015, *Sociologie politique des problèmes publics*, Paris, A. Colin.

- Nollet J., 2006, « Les communicateurs de ministère entre champs bureaucratique et journalistique », pp. 161-185, in : Chupin I., Nollet J., dirs, *Journalisme et dépendance*, Paris, Éd. L'Harmattan.
- 2009, « Croiser analyse des politiques publiques et sociologie des médias : genèses et usages des concepts de mise à l'agenda et de construction des problèmes », communication au *Congrès de l'Association française de science politique*, Grenoble, 7-9 sept.
- 2014, « L'économie hybride de la "communication de crise" : une cristallisation des principes contradictoires de la communication ministérielle », pp. 59-75, in : Aldrin P., Hube, N., Ollivier-Yaniv C., Utard J.-M., dirs, *Les Mondes de la communication publique. Légitimation et fabrique symbolique du politique*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.
- Raude J., 2008, *Sociologie d'une crise alimentaire. Les consommateurs à l'épreuve de la maladie de la vache folle*, Paris, Lavoisier.
- Schlesinger P., 1992, « Repenser la sociologie du journalisme. Les stratégies de la source d'information et les limites du média-centrisme », *Réseaux. Communication, technologie, société*, 51, pp. 75-98.
- Stanziani A., 2005, *Histoire de la qualité alimentaire (xix^e-xx^e siècle)*, Paris, Éd. Le Seuil.
- Tuchman G., 1978, *Making News. A Study in the Construction of Reality*, New York, The Free Press.

Éléments du corpus cités

- Beer P. de, Cojean A., 1996, « Vache anglaise : la semaine du désastre », *Le Monde*, 30 mars, p. 11.
- Benkimoun P., Nau J.-Y., 2000, « Les pouvoirs publics face à la montée des peurs sur la "vache folle" » (interview de Lucien Abenhaïm), 8 nov., p. 10.
- Cojean A., Fottorino É., 1996, « Chronique d'une négligence d'État », *Le Monde*, 6 avr., p. 12.
- Nau J.-Y., 2000a, « "Vache folle" : nouvelles mesures pour réduire le risque de transmission interhumaine à l'hôpital », *Le Monde*, 14 sept., p. 32.
- 2000b, « "Vache folle" : la maladie peut se transmettre par le sang. Trois questions à... Lucien Abenhaïm », *Le Monde*, 16 sept., p. 2.
- Notre Alimentation*, 43, mars-avr., 2002, « La nouvelle organisation de la DGAL », non paginé.