

**RENDRE GOUVERNABLE :**  
**DE LA "TRADUCTION" AU "TRANSCODAGE".**  
**L'ANALYSE DES PROCESSUS DE CHANGEMENT**  
**DANS LES RÉSEAUX D'ACTION PUBLIQUE**

PAR

Pierre LASCOUMES

*Directeur de recherche au CNRS, Groupe d'Analyse des Politiques Publiques*

La mise sur le marché intellectuel de nouveaux concepts tels "la gouvernabilité" ou la "gouvernance"<sup>1</sup> traduit plusieurs mouvements actuels dans les analyses de l'action publique, celles de ses possibilités, de ses formes, de ses conditions et de ses résultats. Tout d'abord, le recours à ces nouveaux instruments révèle les insuffisances de ceux qui sont utilisés depuis une trentaine d'années pour penser la "policy" comme objet spécifique par rapport à la "politics". Ensuite, cette volonté d'innovation témoigne de la vivacité des débats actuels entre différentes approches disciplinaires : sociologie, sciences politiques et sciences administratives. Enfin, provenant de différents horizons, scientifique aussi bien que politique et sociaux, se multiplient les interrogations sur les limites de la "gouvernance" démocratique et sur la "gouvernabilité" des problèmes et des populations contemporains. La problématique n'est pas nouvelle et trouve ses origines dans la science politique états-unienne des années soixante-dix, entre autres chez S. Hoffmann<sup>2</sup>. La crise actuelle du politique serait celle de sa capacité d'action symbolique et matérielle, c'est-à-dire celle de la légitimité qui lui serait reconnue pour définir et orienter l'action collective et celle des moyens dont il pourrait disposer pour en assurer un certain degré de concrétisation. S'inspirant de la théorie

---

1. Leca (J.), *Gouvernement et gouvernance à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle*, Paris, IEP, 1995, à paraître.

2. Bourricaud (F.), "Les sociétés post-industrielles sont-elles gouvernables ?", J. L. Seurin (édit.), *La démocratie pluraliste*, Paris, Economica, 1981. Hoffmann (S.), "Les Français sont-ils gouvernables ?", *Pouvoirs*, n° 68, 1992.

de N. Luhman, R. Mayntz attribue les problèmes de gouvernabilité des sociétés modernes à l'autonomisation croissante des sous-systèmes sociaux, chacun tendant à s'autonomiser et à développer des réseaux d'action multiples. L'autorité centrale a alors le plus grand mal à imposer ses objectifs et se replie sur des régulations procédurales et des coordinations souples de programmes<sup>3</sup>. J. Leca dans sa réflexion sur "la gouvernance" rappelle que le processus de gouvernement combine deux éléments fondamentaux, l'agrégation de demandes et d'intérêts divers ainsi que la direction impulsée à la collectivité sous forme d'offres et de demandes. La crise de la gouvernance démocratique repose sur deux difficultés majeures ; d'une part les failles dans l'articulation entre l'arène politique représentative et l'arène des négociations sectorielles, d'autre part sur les tensions croissantes entre une logique d'économie de marché et une logique démocratique<sup>4</sup>. Pour sa part, P. Le Galès considère que raisonner en termes de "gouvernance" permet de se démarquer des approches institutionnelles classiques en mettant l'accent sur les interactions entre l'Etat et la société civile, sur les problèmes de coordination par l'action publique tout en réintroduisant le rôle de facteurs sociologiques classiques dans l'orientation des actions publiques<sup>5</sup>. Finalement, pour ces auteurs la grande question contemporaine ne serait plus "Qui gouverne?" mais "Comment rendre gouvernable?". On peut aussi formuler la question de la façon suivante : comment s'opère la problématisation politique des enjeux actuels<sup>6</sup> ? C'est-à-dire non seulement comment sont rendus politiquement traitables les enjeux contemporains, mais aussi comment ceux-ci parviennent-ils à mobiliser les dispositifs sociaux et politiques de connaissance et de décision ? Répondre à cette question exige de prendre en compte trois paramètres totalement interdépendants : les dispositifs de mobilisation sur (ou pour) des problèmes publics — les dispositifs de connaissance et d'expertise — les dispositifs politico-administratifs et professionnels de décision et de gestion.

L'étude de ces processus renvoie aussi aux problèmes plus larges d'analyse des formes et des conditions de l'exercice du pouvoir lors de la mise en relation ou le mixage d'univers sociaux distincts. C'est dans ce contexte où l'hybridation des problèmes et la coordination de leur gestion par l'action publique apparaissent comme centraux que le concept de "traduction" a fait son apparition. Il a été formulé initialement par M. Callon dans le cadre de la sociologie des sciences et a connu un remarquable succès en contribuant à reformuler des questionnements classiques sur les conditions sociales de l'innovation et de la mobilisation<sup>7</sup>. Cet article stratégique visait à exporter

3. Mayntz (R.), "Governing failures and the problem of governability : some comments on a theoretical paradigm", in : Kooiman (J.), *Modern governance*, Londres, Sage, 1993.

4. Leca (J.), "L'Etat creux", *Mélanges pour J.L. Quermone*, FNSP, 1996.

5. Le Galès (P.), "Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine", *RFSP*, 1995, 45, 1, p. 57-95.

6. Fritsch (P.-H.), "Oppositions complémentaires", *Les raisons de l'action publique, entre expertise et débat*, L'Harmattan, 1993, p. 349-364.

7. Callon (M.), "Eléments pour une sociologie de la traduction", *L'Année Sociologique*, 1986, p. 169-207.

vers les sciences sociales en général une démarche de sociologie spécialisée, il a dans ce sens parfaitement accompli son œuvre missionnaire. Il est aujourd'hui repris, de façon plus ou moins cohérente, dans des travaux de sciences sociales. S'agissant d'analyse des politiques publiques il s'est révélé tout à fait opératoire pour rendre compte des opérations de changement, innovation ou simple transformation, dans les objets et les formes d'action collective organisée impliquant l'Etat. Il met l'accent sur deux aspects principaux, d'une part l'existence de réseaux d'interactions spécifiques, d'autre part le rôle des intermédiaires assurant la mise en relation des acteurs et la production de significations communes. Un des meilleurs exemples est fourni par la thèse de Florian Charvolin qui formé à l'école grenobloise a enrichi et déplacé la problématique des référentiels et de la médiation en s'appuyant sur des concepts empruntés à la sociologie des sciences de M. Callon et B. Latour<sup>8</sup>. Il a ainsi mis en valeur l'importance des pratiques documentaires et de la mise en écriture des énoncés politiques dans la constitution de nouveaux champs de l'action publique. La décision politique n'est pas seulement une question d'acteurs et de stratégies, elle est aussi fonction des dynamiques engendrées par des objets tels les notes et les rapports. A la même époque j'ai tenté une autre transposition<sup>9</sup> sur la base cette fois de l'approche organisationnelle développée en France par J.-C. Thoenig et Y. Mény<sup>10</sup>. Dans ce cadre j'ai été conduit à reformuler la notion de "traduction" en termes de "transcodage" pour rendre compte des activités cognitives et des processus de mobilisation et de négociation sur lesquels reposent l'action publique et ses renouvellements. Elaboré pour rendre compte de dynamiques purement socio-techniques, le concept de traduction devait en effet être à son tour "traduit", réinterprété pour rendre compte de processus socio-politiques moins cernables que les découvertes scientifiques. Et ceci pour au moins trois raisons. Tout d'abord aussi "socio-techniques" soient-ils, un objet ou une machine sont plus aisément délimitables dans leurs contours et leurs champs d'action qu'une décision politique ou un processus d'action collective. Ils bénéficient en effet des objectivations préalables accomplies par les pratiques scientifiques et techniques. Ce qui n'est pas le cas pour les "actions collectives" publiques ou privées dont l'analyse exige toujours une construction préalable par le chercheur. Un projet d'action gouvernementale est rarement assimilable à celui du développement de la culture des coquilles Saint-Jacques, pas plus qu'un réseau d'action collective syndicale n'est équivalent au réseau socio-technique de mise à l'œuvre du moteur diesel. Ensuite, le terme de traduction renvoie au passage par transformation d'un univers précis à un autre (un phénomène physique ou une langue<sup>11</sup>. Les données à partir desquelles agit le politique sont beaucoup plus hétéroclites et les modalités de passage plurielles. Enfin, il s'agissait de

8. Latour (B.), "Les machines", *La science en action*, [1989] Gallimard, 1995, p. 247-352.

9. Lascoumes (P.), *L'Ecopouvoir, environnements et politiques*, La Découverte, 1994.

10. Mény (Y.), Thoenig (J.-C.), *Politiques Publiques*, P.U.F., Thémis, 1989.

11. M. Callon s'est sans doute inspiré du terme technique "traducteur", nom donné à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle à des dispositifs servant à transformer un courant électrique en impressions lumineuses ou des variations de courant en impressions sonores.

sortir de l'apesanteur sociologique les activités de traduction telles qu'elles ont été conceptualisées par les théoriciens de sociologie des sciences qui présupposent une capacité égale de tous les acteurs à la traduction. En effet, afin de rétablir un équilibre, ils ont hyper-valorisé la logique des objets pour contrebalancer l'impérialisme de la logique des acteurs qui accapare traditionnellement la réflexion de la sociologique. Aujourd'hui les deux approches sont en fait tout à fait conciliables comme en témoignent les formulations ultérieures de la traduction au sein des réseaux "socio-techniques" et "socio-économiques"<sup>12</sup>. Il s'agissait pour moi de replacer les diverses activités de production de sens de l'action collective dans les contextes sociologiques plus classiques. C'est à dire de rappeler que les capacités performatives des actants (humains et objets) varient selon un ensemble de déterminants économiques et sociaux qui structurent les espaces dans lesquels s'accomplissent les interactions. Mais avant de préciser les apports de cet outil conceptuel, il est important de mettre en évidence les problèmes de recherche qu'il s'efforce de résoudre, ce qui expliquera en grande partie les raisons de sa diffusion dans la sociologie de l'action publique. En effet, quelle que soit la trajectoire intellectuelle et le positionnement disciplinaire des chercheurs en ce domaine tous partagent peu ou prou le même problème : comment penser et rendre compte d'une action collective, institutionnellement structurée, hors d'un schéma classique centré sur l'Etat, et sans raisonner sur un mode uniquement sectoriel et balistique<sup>13</sup> ?

### **I - COMPLEXIFICATION DES PROBLÈMES ET DES RÉSEAUX D'ACTION PUBLIQUE**

Les chercheurs dans notre domaine s'accordent pour considérer que les approches centrées sur l'action de l'Etat, sur ses structures et ses projets rationnellement construits et démocratiquement débattus est une perspective insuffisante. Les sciences sociales ont dans ce sens transformé la science administrative pour envisager l'action publique comme un ensemble d'actions collectives sinueuses qui s'opérationnalisent dans des programmes plus ou moins transversaux, impliquent des réseaux d'acteurs hétérogènes et dont le déploiement s'effectue autant par la diffusion de procédures de négociation que par celle d'objectifs substantiels. Ceci peut être observé autant dans le traitement public des enjeux émergents que dans l'évolution des formes d'intervention déjà instituées.

12. Callon (M.), "Réseaux technico-économiques et irréversibilités", in : Boyer (R.) et Chavance (B.) (édit.), *Les figures de l'irréversibilité en économie*, Editions EHESS, 1991, p. 195-229 et Latour (B.), *op. cit.*, note 8.

13. A cet égard la recherche de Bezes (Ph.) sur *L'action publique volontariste, analyse d'une politique de délocalisation*, L'Harmattan, 1994, fait apparemment figure d'exception. Mais le détail de sa démonstration conforte plutôt notre affirmation lorsqu'il met en évidence le contexte spécifique de ce processus en parlant de "volontarisme de crise" et en présentant la décision politique comme le "produit d'une multitude d'acteurs inter-agissant".

Les politiques les plus marquantes de la dernière décennie concernent des enjeux émergents qui ont recomposé des pans entiers de l'action publique. Qu'il s'agisse des problèmes de sécurité, de la ville, d'insertion par le RMI, de maîtrise des risques industriels, ou de lutte contre l'épidémie à V.I.H., ils présentent tous des caractères similaires qui les différencient des problèmes dits "classiques" d'action publique mono-sectorielle tels l'éducation ou la défense et posent des difficultés spécifiques de "gouvernabilité". Ces nouveaux domaines de l'action publique se caractérisent par une triple hétérogénéité : celle de leurs enjeux, celle de leurs programmes, celles de leurs réseaux d'acteurs.

- La première caractéristique concerne l'hétérogénéité des enjeux de ce type d'action publique. Ils concernent et essaient de mettre en relation des ressources intellectuelles et pratiques, des catégories de savoir et d'action appartenant à des secteurs différents. Ainsi, pour ne donner qu'un exemple, la "politique de la ville" s'efforce de conjuguer des actions de sûreté publique, d'urbanisme, d'aide sociale, d'éducation, de formation professionnelle, d'animation culturelle, d'insertion des étrangers, etc.<sup>14</sup> De même, la politique de contrôle des risques industriels articule au moins quatre grands secteurs, la recherche technologique, le développement industriel, l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement<sup>15</sup>, etc.. C'est pourquoi, la mise en cohérence de ces programmes s'avère toujours difficile ; une grande partie des activités de définition, de structuration et de mise en œuvre de ces politiques passe en fait par l'insertion des nouveaux enjeux dans les dispositifs cognitifs et pratiques déjà en place. Ils se confrontent aux représentations et aux systèmes d'action concrets routinisés. Et, sous peine de rejet immédiat, les décisions gouvernementales qui prétendent agir sur eux ne peuvent être opérationnalisées qu'au travers des logiques préexistantes et non pas sans elles ou contre elles.

- La deuxième caractéristique concerne l'hétérogénéité de l'action publique elle-même. C'est, en effet, par facilité de langage que l'on parle dans ces matières de "politique" au singulier alors qu'il s'agit en fait, pour chacune, d'un ensemble de programmes plus ou moins bien coordonnés. L'unicité est ici tout aussi illusoire que la nouveauté affichée dans la mesure où en grande partie ces programmes recyclent des modalités d'action préexistantes en les enrichissant, les déplaçant ou les reformulant. Dans ce sens la reconstitution des processus d'émergence des politiques est particulièrement périlleuse tant l'importance du "déjà là" se fait sentir dans la définition du problème à traiter, dans la complexité de sa mise sur agenda, dans les choix de dispositifs d'action et dans les dynamiques de mise en œuvre.

14. Le Galès (P.), "Politique de la ville en France et en Grande-Bretagne, volontarisme et ambiguïté de l'Etat", *Sociologie du travail*, n° 2, 1995, pp. 57-95.

15. Lascoumes (P.), "la formalisation juridique du risque industriel", *L'Écopouvoir*, La Découverte, 1994, p. 111-137.

- La troisième caractéristique porte sur l'hétérogénéité des acteurs impliqués. Ces politiques sont portées autant qu'elles mobilisent des réseaux d'acteurs extrêmement diversifiés qui conduisent à dépasser les approches classiques en termes de monopoles professionnels d'expertise et de décision. Il n'est plus simplement question ici d'interministérialité ou d'administration de mission agissant par l'incitation et en transversalité<sup>16</sup>. C'est à chaque fois un vaste champ d'acteurs publics et privés, nationaux et locaux qui se trouve impliqué. Les approches en termes de "policy network" ou de "policy community" s'appliquent particulièrement bien à elles. La construction de lieux et d'activités d'échange entre acteurs hétérogènes et la négociation de significations communes et d'actions de coopération est certainement l'épreuve décisive de ces politiques. Quand la notion de réseau n'est pas une simple métaphore, son utilisation permet de préciser l'analyse sur quatre points principaux : la mise en relation d'univers hétérogènes, les activités de relation et d'échange, la mobilité des alliances et des oppositions, enfin le rôle des intermédiaires (acteurs et actants) dans ces dynamiques. Ce type d'approche s'attache à l'analyse des modalités de coordination, d'agrégation et de circulation, d'intermédiaires appartenant à des milieux hétérogènes dont les interactions participent à la conceptualisation et la mise en cohérence d'actions et de significations communes.

De plus, les traits que nous venons d'indiquer ne se limitent pas au traitement politique des enjeux montants, il est significatif de les retrouver de façon croissante dans les formes contemporaines des politiques sectorielles classiques. L'enchevêtrement des enjeux, l'intersectorialité des programmes, la transversalité des actions publiques, l'hétérogénéité des acteurs mobilisés deviennent une constante y compris dans les domaines où le cloisonnement, le monopole de gestion par un grand corps et un mode d'administration hiérarchique étaient jusqu'à présent la règle. Dans beaucoup de secteurs s'observe aujourd'hui une hybridation des catégories d'analyse et d'action qui fondent les politiques. Des ouvertures s'accomplissent, des mises en relation s'effectuent, des mixages s'opèrent à l'occasion de processus récents. Les situations sont multiples, nous en donnerons quelques exemples significatifs dans des secteurs très différents allant d'une hybridation simple à une reproblématisation complète.

- La politique de lutte contre l'usage des stupéfiants est révélatrice des phénomènes d'ouverture et d'hybridation que nous voulons souligner ici<sup>17</sup>. Alors qu'elle reposait dès son origine sur une police administrative de la circulation de produits qualifiés de dangereux<sup>18</sup>, depuis 1970 la politique des drogues est

16. Lascoumes (P.), Le Bourhis (J.-P.), *Horizontal cherche sa verticale, la réforme de l'administration territoriale de l'environnement*, Gapp-Cnrs, 1994, à paraître à L'Harmattan en 1996.

17. Setbon (M.), "Drogue, facteur de délinquance ? D'une image à son usage", *RFSP*, 45, 5, 1995, p. 747-774.

18. Contrôle et non interdiction pure et simple du commerce et de l'usage car certains d'entre eux avaient des applications thérapeutiques. La position est constante depuis la loi du 21 germinal an XI actualisant la législation d'Ancien Régime sur les "substances vénéneuses".

devenue un pan de la politique judiciaire à travers les obligations de traitement prononçables par un juge<sup>19</sup>. Ces dernières années cette approche en termes de sûreté publique (policière et judiciaire) a été également reliée avec la santé publique en particulier sous l'influence des risques de contamination par le V.I.H. La mise en place des programmes d'accès à la méthadone combine ces trois premières dimensions. Enfin, le contrôle du trafic a été connecté avec les politiques douanière et bancaire par le biais de la mise sous surveillance des activités de blanchiment de capitaux<sup>20</sup>. Les enjeux d'ordre public policier et judiciaire, de santé publique et de circulation financière sont aujourd'hui fortement interreliés.

- Les débats en cours sur la pollution atmosphérique témoignent de processus d'hybridation du même type, mais avec une ampleur plus grande. Il y a quelques mois encore il ne s'agissait que d'un problème d'environnement à faible visibilité et traité sans grands moyens. A l'occasion d'un processus politique, il a pu être globalisé par un transcodage multiple. Tout d'abord, une jonction a été faite entre la dimension environnementale et celle de santé publique<sup>21</sup>. Ceci n'avait jamais été possible auparavant, ni dans ce domaine, ni dans un autre comme l'eau ou les déchets<sup>22</sup>. Cette alliance des ministères faibles s'explique en partie comme une réplique au front commun opposé par les ministères puissants (industrie, équipement, finances) au projet de loi lancé par le ministère de l'environnement. Cette reformulation du problème a également permis de relier la protection de l'air avec les politiques industrielles et de transport, et plus fondamentalement encore avec la politique énergétique. Enfin, ce front commun a également permis de contourner les rapports de force interministériels classiques par la mobilisation des autorités locales à travers la question de la sûreté collective des populations, mission classique mais négligée du pouvoir municipal. Le problème est ainsi devenu également un problème de politique locale, les responsabilités municipales étant, pour la première fois, croisées avec les compétences étatiques.

- Une autre forme de déssectorisation plus radicale est constituée par l'ouverture d'une "boîte noire", c'est-à-dire par la redéfinition complète d'un pan de l'action publique qui paraissait stabilisé. Un tel processus de réproblé-

19. Bernat de Celis (J.), *Fallait-il créer un délit d'usage illicite de stupéfiants ?*, CNRS-CESDIP, 1992.

20. Loi 90-614 du 12 juillet 1990 ; GAFI, *La lutte contre le blanchiment de capitaux*, La Documentation française, 1990.

21. Enquête de l'Observatoire régional de la santé Ile de France ; rapport de l'INSEE, *Données sociales*, Février 1996 ; Rapport parlementaire du professeur Mattéi, *Pollution atmosphérique et santé*, Assemblée nationale, Février, 1996.

22. Et ceci contrairement à des pays comme l'Allemagne ou les Pays-Bas où les problèmes de pollution ont toujours été posés historiquement d'abord en termes de santé publique : Kiss (A.), Shelton (D.), *Traité de droit européen de l'environnement*, Editions Frison Roche, 1995. Coup sur coup, une enquête de l'Observatoire régional de la santé Ile de France, une partie du rapport "Données Sociales" de l'INSEE et un rapport parlementaire du professeur Mattéi ont effectué une mise en relation jusque là absente.

matiation s'observe en matière de gestion des déchets nucléaires depuis la préparation de la loi du 30 décembre 1991 et à l'occasion de sa mise en œuvre. L'exception française bien connue en matière de nucléaire avait fait de ce secteur un domaine particulièrement étanche et géré étroitement par un triumvirat puissant formé par le CEA, le ministère de la défense et EDF. Enjeux de stratégie militaire, de positionnement scientifique et d'indépendance énergétique s'étaient conjugués depuis trente ans pour traiter la politique nucléaire en champ strictement clos. A tel point que cette politique échappait à tout contrôle parlementaire. Tous les dispositifs juridiques utilisés émanaient du seul pouvoir réglementaire. Plusieurs projets de "loi nucléaire" avaient ainsi successivement échoué. A la fin des années quatre-vingts, deux facteurs conjoncturels imposèrent une réouverture du problème. D'une part, la question du traitement des déchets accumulés est devenue impérative en raison des masses stockées mais aussi en raison du renouvellement prochain du parc des centrales existantes. D'autre part, après une décennie d'accalmie, la contestation sociale sur le sujet reprit de l'ampleur. Face aux vives contestations suscitées par le choix des emplacements des sites d'enfouissement, le gouvernement décida dans un premier temps un moratoire en février 1990, le temps que soit mis en place un processus politique qui déboucha sur un dispositif original en décembre 1991. Tout d'abord, la question des déchets est dissociée sur l'agenda politique de l'ensemble du domaine nucléaire et devient ainsi politiquement traitable, en particulier au Parlement, sans que soient réactivés les débats complexes sur les choix de cette filière énergétique. Une montée en légalité partielle est ainsi opérée. Ensuite, les dispositions législatives innovent en intégrant la controverse scientifique dans la décision. Le programme d'action adopté ne privilégie pas *a priori* un mode de traitement des déchets, il en place trois en concurrence et reporte à cinq ans le choix final. Il y a là un modèle particulier de "loi expérimentale" comme on en voit le modèle se répandre<sup>23</sup>, précisément pour le traitement d'enjeux transversaux. Enfin, troisième caractéristique, l'essentiel du dispositif s'accompagne de tout un ensemble d'obligations d'information et de structure de participation des publics afin de renforcer la démocratisation du processus de décision.

Ce dernier trait nous permet d'introduire une dernière remarque sur les transformations contemporaines des politiques publiques. Celles-ci sont de plus en plus souvent ce que nous avons appelé des "politiques d'organisation", au sens où les décisions qu'elles objectivent et les choix d'instruments qu'elles opèrent portent davantage sur des procédures que sur la définition de contenus substantiels. Même si ces deux dimensions sont le plus souvent indissociables, le processuel l'emporte souvent sur le substantiel surtout lorsqu'il s'agit d'enjeux émergents ou renouvelés tels ceux que nous venons de présenter. Ces procédures ne tendent pas exclusivement à la résolution de problèmes ou au règlement de litiges, elles créent surtout des cadres d'interaction

23. Chevallier (J.), "Les lois expérimentales, le cas français", *Évaluation législative et lois expérimentales*, C.A. Morand, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1993, p. 119 s.

concrets pour construire les problèmes, les acteurs collectifs ou les réseaux qui les portent ainsi que pour interpréter les actions entreprises. Ce qui importe, c'est la manière dont les différents acteurs concernés, décideurs et audience, entrent en interaction. Dans tous les exemples donnés précédemment, l'action publique repose sur des programmes d'action qui créent ou renforcent des structures d'ajustement entre intérêts divergents entre lesquels la puissance publique n'a pas tranché pour en déterminer l'ordre hiérarchique. Il importe de parler d'ajustement et non de conciliation, ou de production d'équilibre entre ces intérêts, car si une confrontation et une pesée s'opèrent entre les différentes dimensions en présence, la décision finale n'est jamais tenue (juridiquement) d'arbitrer de façon homogène ni équitable, c'est-à-dire d'attribuer à chacun des intérêts en présence un poids équivalent. Les assemblages inégalitaires l'emportent le plus souvent sur les égalitaires faute de principes de mesure formellement énoncés. Le contenu des décisions se présente en forme d'équation, combinant des paramètres divers : données de santé publique, de sécurité policière et de contrôle économique en matière de politique des drogues ; données de santé publique, de développement industriel et de gestion des transports pour la politique de l'air ; données de développement économique, d'indépendance énergétique et de protection des humains et des milieux pour la politique nucléaire et d'aménagement, etc. Dans chacun des domaines, le poids donné à chacune de ces variables varie toujours selon les conjonctures locales. Chaque ajustement d'intérêts prend ainsi la forme d'un puzzle où les formes et la surface de chacune d'elles varient au coup par coup. Il s'agit d'une intégration momentanée pour la décision politique des différents intérêts en présence opérée par l'intermédiaire de procédures plus ou moins contraignantes. Enfin, parler de politique d'organisation et d'action processuelle, c'est mettre l'accent sur le rôle des acteurs en charge de l'opérationnalisation des mesures. Il faut entendre par là une conception élargie de la "mise en œuvre" classique. En effet, contrairement à la division traditionnelle du pouvoir, ces acteurs de l'exécutif exercent aussi des pouvoirs d'"experts" (fournisseurs des données pertinentes), de "juges" (responsables de la mise au point finale des ajustements entre intérêts concurrents) et par effet de rétroaction de "légiste" (participation à l'élaboration des normes officielles). La gestion des nouveaux enjeux d'action publique exige au premier chef une compétence particulière dans la compréhension, la mise en relation et l'ajustement de données provenant de secteurs sociaux différents. C'est pour rendre compte de ces activités cognitives, organisationnelles mais aussi politiques que le recours au concept de "traduction" s'est imposé. Il nous a cependant paru nécessaire de le reformuler pour élaborer un outil d'analyse plus adapté à l'analyse sociologique de l'action publique.

## II - LE TRANSCODAGE DES POLITIQUES PUBLIQUES, CONSTRUCTION DE PROBLÈMES ET STRUCTURATION D'INTERVENTION

Les enjeux présentés ci-dessus ont en commun de reposer sur une pluralité de représentations et de projets d'action collective, d'être traités par une action publique éclatée, de poser des problèmes particulièrement aigus d'ajustement d'intérêts et de valeurs et d'articulation entre pratiques publiques et privées. La question est donc de savoir comment il est possible de construire de l'action collective dans un contexte de forte hétérogénéité, par quels processus et au prix de quels investissements. Si chacun de ces traits n'est pas fondamentalement original, leur acuité et leur cumul pose ici des problèmes de positionnement et de coordination nouveaux. Pour devenir gouvernables, pour donner lieu à des choix politiques, il est nécessaire que les enjeux soient reformulés en problèmes d'action publique. Ce qui suppose d'une part la production d'un certain type de connaissance à leur égard et d'autre part l'accomplissement d'un processus particulier de mobilisation et de légitimation des actions envisagées. La question de recherche que rencontrent tous ceux qui s'attachent à "l'analyse des politiques publiques" porte sur l'ensemble des déterminations qui orientent les actes formels apparents et structurent leurs significations<sup>24</sup>. Chacun est à la recherche des meilleurs instruments pour analyser la façon dont se forment et se renouvellent les cadres de pensée et les modalités qui sous-tendent et objectivent les actions publiques, qui les rendent possibles et les légitiment. Si j'ai utilisé le terme de "transcodage", c'est pour mettre l'accent sur le fait que les politiques publiques contemporaines sont en très grande partie la résultante de compromis et de reformulation de solutions préexistantes. La construction du "sens", des "raisons", des "référentiels" ou des "traductions" de l'action publique s'inscrit dans une historicité que la focalisation sur le changement conduit souvent à sous-évaluer.

En effet, il n'existe aujourd'hui aucun projet d'action publique édifié sur un terrain vierge. Il n'y a de changement et de réorganisation que par rapport à un état antérieur qui ne disparaît jamais complètement et qui resurgit toujours, plus ou moins directement, dans les systèmes de pensées et d'action. L'innovation, et même plus simplement les changements, s'accomplissent toujours sous influence. L'espace social et politique est toujours préalablement organisé par des programmes antérieurs sur lesquels viennent se surimposer les nouveaux qui tentent de réorienter des catégories de pensée, d'action et de jugement, de les déplacer ou de les reformuler. Par transcodage nous entendons alors l'ensemble de ces activités de regroupement et de transfert d'informations dans un code différent<sup>25</sup>. Transcoder, c'est d'une part agréger des

24. Ceci est particulièrement manifeste dans les travaux du CRESAL, *Les raisons de l'action publique, entre expertise et débat*, L'Harmattan, 1993 ; comme dans ceux du CERAT, Faure (A.) et al., *La construction du sens dans les politiques publiques*, L'Harmattan, 1995. Et pour un bilan sur ce point, cf. dans ce dernier ouvrage, Muller (P.), "Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde", p. 153 s.

25. Notion empruntée au vocabulaire de l'électronique qui désigne les opérations de transcription d'instructions d'un programme dans un autre code interne ou externe.

informations et des pratiques éparées, c'est aussi les construire et les présenter comme une totalité ; c'est enfin les transférer dans d'autres registres relevant de logiques différentes afin d'en assurer la diffusion à l'intérieur d'un champ social et à l'extérieur de celui-ci. Tous les discours portant sur la "nouveau" des problèmes et des politiques sont d'abord là pour occulter l'essentiel, à savoir qu'il s'agit en grande partie d'entreprises de recyclage. C'est-à-dire de conversion-adaptation du "déjà là" de l'action publique, de ses données pré-existantes, de ses catégories d'analyse, de ses découpages institutionnels, de ses pratiques routinisées. Même dans des cas extrêmes comme le RMI ou la politique de la ville, la part de nouveauté réelle est en fait largement minoritaire par rapport à la reprise et à la réorientation des pratiques d'action sociale ou urbaine déjà en place. Le transcodage présente ainsi des caractères proches des activités de mise sur agenda et de mise en œuvre<sup>26</sup>. Cependant les opérations que nous mettons en évidence sont moins finalisées. Elles constituent en quelque sorte un préalable à la mise sur agenda proprement dite en offrant une matrice de qualification et un réceptacle d'action déjà structurés. Elles créent le cadre cognitif de construction des problèmes, profilent des projets d'action et légitiment ainsi les entreprises. Elles opèrent, aussi, en aval des décisions publiques en assurant, en écho, leur cadre de réception, d'interprétation et d'adaptation. Enfin, le transcodage formalise les produits de la mise en œuvre par un travail d'évaluation et dans ce sens contribue à l'élaboration de jugements, c'est-à-dire de diagnostics, de confrontations de valeurs base éventuelle de projets et de revendications nouveaux<sup>27</sup>. Cette notion telle que définie ici rejoint le sens précis que P. Le Galès donne à la notion de "gouvernance" qui désignait au départ des problèmes de coordination. Il la reformule dans un sens plus sociologique en mettant l'accent sur la capacité à donner forme aux intérêts, à intégrer des acteurs diversifiés et à les représenter à l'extérieur. Il note justement qu'il s'agit là d'un déplacement par rapport aux approches de politique publique habituelles vers ce qu'il désigne comme une "économie politique sociologisée"<sup>28</sup>.

La signification que nous donnons à la notion de "transcodage" s'inspire de celle de "traduction" utilisée par Michel Callon, dans la mesure où ce processus concerne une activité de production de sens par mise en relation

26. Cobb (R.), Ross (J.-M.), "Agenda building as comparative political process", *American Political Review*, 1970, n° 1, 1976, p. 126 s. et Garraud (Ph.), "Politiques nationales : élaboration de l'agenda", *L'Année Sociologique*, vol. 40, 1990, p. 17 s. ; Lascoumes (P.), "Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques", *L'Année Sociologique*, vol. 40, 1990, p. 43-71.

27. Cette notion diffère aussi de celle de "surcodage" utilisée par L. Sfez dans sa théorie de la décision. Le surcode présuppose l'existence de systèmes de sens préalables et leur articulation dans un système de signification supérieur. Ici les matériaux et les opérateurs sont très hétérogènes et les activités de traduction ne sont pas sous-tendues par une rationalité claire et continue. Sfez (L.), "Esquisse d'une théorie politique du surcode", *Critique de la décision*, (1972), Paris, 4e éd., PFNSP, 1992, p. 421 s.

28. *Op. cit.*, note 10, p. 94-95.

d'acteurs autonomes et transaction entre des perspectives hétérogènes<sup>29</sup>. La traduction est ainsi une activité spécifique aux réseaux socio-techniques et technico-économiques étudiés par la sociologie des sciences ; mais des activités de même type s'observent dans les réseaux d'action publique, "policy" ou "community network". Cette approche des réseaux met particulièrement l'accent sur le rôle des intermédiaires (textes, instruments techniques, humains et compétences, monnaie) dans les contextes hétérogènes ; ceux-ci permettent et objectivent les interactions : "les acteurs se saisissent dans l'interaction, dans l'entre-définition et celle-ci se matérialise dans les intermédiaires qu'ils mettent en circulation"<sup>30</sup>. Nous avons préféré cette référence à celle de "référentiel" dans la mesure où elle se situe dans une perspective moins substantialiste, moins normative et dans la mesure aussi où elle paraît plus opératoire que celle de "médiation" malgré les développements que Jobert et Muller et d'autres lui ont donné ultérieurement<sup>31</sup>. Nous rejoignons l'idée principale de Callon selon laquelle "la traduction est un processus avant d'être un résultat"<sup>32</sup>. Dans le sens d'une sociologie de l'action wébérienne nous souhaitons pouvoir raisonner en termes d'activité de mobilisation et d'élaboration de significations communes à partir de données hétérogènes. Il s'agit donc moins de caractériser des réseaux d'acteurs et des répertoires de justification que de rendre compte des dynamiques qui accompagnent ou traversent l'intervention des autorités publiques et de spécifier les interactions qui les construisent. Les réseaux de transcodage des politiques publiques s'attachent à l'intégration de points de vue divergents, à l'insertion des enjeux émergents dans des systèmes d'action, au recyclage d'idées et de pratiques antérieures en des formes neuves qui constituent des contenants pour la réception, l'expression d'enjeux et la recherche de réponses sociales organisées ; ils s'efforcent autant de les stabiliser que de les promouvoir.

Les activités de transcodage recouvrent et articulent quatre modalités de mobilisation et de production du sens de l'action collective qui recoupent en partie les opérations décrites par Callon<sup>33</sup> : l'agrégation de positions diffuses, le recyclage de pratiques établies, la diffusion élargie des constructions effectuées, enfin, le tracé d'un cadre d'évaluation des actions entreprises. Nous décrirons ici quatre modalités plutôt que quatre étapes chronologiques. Leur succession n'est pas forcément linéaire et les modalités de ce processus s'enchevêtrent souvent.

29. Callon (M.), 1986, *op. cit.*, note 7, p. 169 s.

30. Callon (M.), 1991, *op. cit.*, note 12, p. 198.

31. Cf. leurs contributions respectives dans Faure (A.) et al., *La construction du sens dans les politiques publiques*, L'Harmattan, 1995. Egalement Smith (A.), "Les idées en action : le référentiel, sa mobilisation et la notion de *policy network*", dans le volume précédent, p. 103-124.

32. Callon (M.), 1986, *op. cit.*, note 7, p. 205.

33. Celle de problématisation (construction d'enjeux), celle de positionnement (inter-position dans un réseau d'acteurs et de significations), celle d'intéressement (activités de négociation entre acteurs sur les enjeux), celle enfin d'inter-relation (activités de mobilisation des alliés). Callon utilise respectivement les notions de "problématisation", d'"enrôlement", d'"intéressement" et de "mobilisation".

1 - La première modalité du transcodage porte sur l'agrégation de positions diffuses et la formalisation qui produisent la formulation d'un nouveau problème ou le reformatage d'un ou de problème(s) pré-construit(s). Cette mise en relation s'accomplit soit par transformation interne d'un réseau d'action publique constitué, soit par entrée en interaction de réseaux jusque là autonomes. Cette agrégation d'informations, de données et de besoins, suscite des ajustements et des rapprochements partiels dans des champs hétérogènes qui se matérialisent dans des accords. Transcoder, c'est donc d'abord confronter, assembler, intégrer et mettre en circulation de l'information et ceci sous les formes les plus diverses : collation de données éparses (sociales, techniques, économiques et normatives) éparses, réalisation de rapports d'expertise, médiatisation de situations de crise, organisation de colloques, etc. C'est ensuite consolider sur cette base des questionnements, des problèmes et des projets d'action nouveaux. Différentes modalités de formalisation sont à envisager qui vont de la mise en écriture à la mise en droit.

2 - La deuxième modalité du transcodage consiste dans les tentatives d'insertion des enjeux montants dans les dispositifs intellectuels et pratiques existants pour en faire des problèmes traitables. Le ravaudage de notions et de programmes à l'œuvre constitue une part essentielle de ces activités collectives. Les enjeux émergents sont marqués d'incertitudes et donnent lieu à des débats, voire des controverses qui déstabilisent les savoirs et les positions établis. Les processus de repositionnement tiennent dans de tels contextes instables des positions centrales. Lorsque de nouvelles catégories d'analyse, de nouvelles collaborations professionnelles, de nouvelles structures opérationnelles, etc., sont produites, elles sont autant la résultante de recyclages divers que la recherche de nouveaux équilibres. La formalisation juridique de nouveaux enjeux en vue de leur gestion publique fournit des exemples très précis de ces dynamiques d'insertion dans des systèmes de catégorisation déjà éprouvés<sup>34</sup>. La réflexion contemporaine sur l'internormativité fournit un cadre d'analyse utile pour appréhender tant les dynamiques de passage d'un système normatif à un autre que les modes d'interaction entre systèmes normatifs (redéfinition, hybridation, résistance)<sup>35</sup>.

3 - La troisième étape du transcodage consiste en une diffusion élargie des constructions cognitives et organisationnelles effectuées. Il s'agit de développer une dynamique externe au réseau principal de transcodage dans la mesure où l'action collective développée est inséparable d'un contexte de forte interdépendance. Transcoder c'est donc œuvrer, aussi, dans un processus de communication entre champ sociaux. Ceci d'autant plus que les réseaux d'acteurs jouent souvent explicitement les uns avec, ou contre, les autres dans des systèmes d'alliances tournantes. Le transcodage ne vise pas à imposer un point de vue préétabli, mais plutôt à mobiliser un cercle élargi d'alliés et à négocier avec eux

34. Lascoumes (P.), "La formalisation juridique du risque industriel", *op. cit.*, note 15.

35. Rocher (G.), "Les phénomènes d'internormativité, faits et obstacles", in : Belley (J.-G.), *Le droit soluble*, Paris, LGDJ, 1996, pp. 25-42.

des compromis susceptibles de déboucher sur des solutions recevables par un maximum d'acteurs périphériques concernés même de façon indirecte.

4 - Enfin, la quatrième modalité de transcodage regroupe des activités de structuration des audiences des décisions qui ne se limitent pas à la seule promotion et légitimation. Elles créent et renouvellent le cadre cognitif de réception des mesures publiques et des effets sociaux qu'elles engendrent. Elles assurent ainsi à la fois une fonction de justification et une fonction pré-évaluative en stabilisant des principes de jugement dans le réseau concerné. Ultérieurement, ces principes permettront la sélection-pondération des informations produites et des intermédiaires mis en circulation dans le réseau, la rationalisation des actions entreprises et des alliances qui les soutiennent, enfin, qui orienteront les conditions de la mobilisation futures d'autres acteurs.

Ainsi, transcoder, c'est rendre gouvernable. Les modalités de transcodage de l'action publique assurent autant l'expression sociale des problèmes qu'ils contribuent à leur prise en charge par les autorités politiques et qu'ils assurent leur perpétuelle transformation par interprétation et évaluation adaptative. Ils œuvrent à l'ajustement et au codage des différentes représentations et intérêts en présence et ceci doublement, de façon interne et externe. Pouvoirs de qualification, de mobilisation et de jugement se renforcent l'un l'autre pour assurer l'autorité et l'audience des transcodages. Mais tous les acteurs et intermédiaires ont un accès différentiel au transcodage, le capital social et les positionnements dans les réseaux permettent de hiérarchiser les ressources et contraintes d'action de chacun d'eux. Le transcodage s'effectue dans un univers concurrentiel et tous les acteurs et actants ne disposent pas des mêmes pouvoirs performatifs. Etre en situation de pouvoir dans un réseau d'action publique, c'est avoir une forte capacité d'intégration de l'hétérogène, de recyclage des pratiques discursives et matérielles routinisées, de développement d'alliances stabilisantes et de production de principes de jugement des actions entreprises. Etre en situation de dépendance, c'est au contraire se voir imposer des qualifications, des mises en relation, des reconversions, c'est subir des alliances forcées et des principes de jugement.

L'ordinaire de l'action publique est en grande partie une lutte sourde et continue des réseaux en place pour leur repositionnement face aux enjeux sociaux. Les stratégies qui s'y développent visent à les qualifier ou disqualifier en tant que problème politiquement traitable, à les réduire en les insérant dans les structures cognitives et organisationnelles à l'œuvre ou à en faire des occasions de changement de ces structures, à solidifier à l'occasion de leur traitement social des alliances ou à en produire d'autres, à se positionner afin d'être en situation de juger les actions des autres ou d'être jugé par eux. Face aux changements sociaux, le transcodage est en quelque sorte la lutte pour la maîtrise des réseaux d'action publique, de leurs frontières, de leurs acteurs, de leurs intermédiaires, de leurs productions et des significations communes données aux interactions qui en assurent la cohésion.