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 répandre²³, 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 a.

coi
les
c'e
ent
pul
stri
pul
de
ent
fère
que
cha
tair
mes
d'éq
sécu
drog
des
miqu
milie
domi
conju
puzz
Il s'e
rents
moin
proce
tionn
"mise
du pe
(four
point
tion
comp
ment
comp
le rec
néces
l'ana

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.

nucléaires depuis la mise en œuvre. Ce qui avait fait de ce secteur un enjeu par un triumvirat EDF. Enjeux de dépendance énergétique politique nucléaire échappait à tout les émanant du "secteur" avaient ainsi deux facteurs en part, la question en raison des chaines du parc des centrales, la contestation des contestations suscitées, le gouvernement, le temps que soit le dispositif original en société sur l'agence politique des activités les débats ont été en légalité innovent en intégrant le programme d'action en place, il en place, a là un modèle se répandant, troisième caractère d'obligations publiques afin de

marque sur les elles-ci sont de l'organisation", éléments qu'elles ont de contestation de contestation indissoluble surtout lorsqu'il s'agit de problèmes d'interaction

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 significations²⁴. 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 différent²⁵. 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.

info:
com:
de k
socié
des j
savox
conv
exist
ses p
politi
re pa
ou ur
des a
tions
quelq
une n
créen
d'acti
décisi
tation
en ceu
de jug
éventu
défini
nance
dans u
forme
l'extér
appro
"écon

La
de cell
cessus

26.
Americ
nales :
(P.) "P
vol. 40.

27.
la décis
tion d
hétérogi
continu
(1972).

28.

QUES, CONSTRUC- INTERVENTION

ser sur une pluralité
tre traités par une
rement aigus d'ajus-
tiques publiques et
ssible de construire
éité, par quels pro-
ces traits n'est pas
ici des problèmes de
enir gouvernables,
ue les enjeux soient
e d'une part la pro-
rd et d'autre part
m et de légitimation
contrent tous ceux
sur l'ensemble des
t structurent leurs
ruments pour ana-
es de pensée et les
es, qui les rendent
odage", c'est pour
mporaires sont en
lation de solutions
s "référentiels" ou
historicité que la
r.

ublique édifié sur
que par rapport
qui resurgit tou-
isées et d'action.
accomplissent tou-
rs préalablement
nt se surimposer
te, d'action et de
dage nous enten-
ransfert d'infor-
part agréger des

AL, *Les raisons de*
ns ceux du CERAT,
, Harmattan, 1995.
, "Les politiques

opérations de trans-
rne.

informations et des pratiques éparses, 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 œuvre²⁶. 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 nouveaux²⁷. 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"²⁸.

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 hétérogènes²⁹. 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"³⁰. 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 ultérieurement³¹. Nous rejoignons l'idée principale de Callon selon laquelle "la traduction est un processus avant d'être un résultat"³². 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 Callon³³ : 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 décrivons 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. Également 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".

tion
pro
mis
d'ac
là a
cite
gène
conf
ceci
tech
d'ex
etc.
blém
tion :

2
d'ins
existe
de pr
tives.
des d
établi
instab
de no
tionne
divers
de noi
précis
épron
cadre
système
matifs

3 -
constru
une dy
l'actio
d'ance.
tion en
souver
d'allian
préeta]

34.

35.

G.), Le

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 éprouvés³⁴. 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)³⁵.

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

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

nes²⁹. Les
niques et
activités
licy" ou
èrement
miques;
; ceux-ci
ent dans
interné-
érence à
pective
le paraît
ents que
joignons
rocessus
réberien-
sation et
gènes. Il
toires de
it ou tra-
érations
ubliques
es enjeux
pratiques
la récep-
isées ; ils

alités de
it en par-
s, le recy-
fectuées,
xirons ici
sion n'est
uvent.

u sens dans
on : le réf-
i. 103-124.

(inter-posi-
de négocia-
lisation des
rôlement".

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.