



Aux frontières de l'action publique

Charlotte Halpern

► To cite this version:

Charlotte Halpern. Aux frontières de l'action publique: L'instrumentation comme logique de (dé)sectorisation. Sophie Jacquot; Laurie Boussaguet; Sophie Jacquot; Pauline Ravinet. Une French touch dans l'analyse des politiques publiques?, Presses de Sciences Po, pp.57 - 84, 2015, 9782724616453. hal-02286086

HAL Id: hal-02286086

<https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02286086>

Submitted on 13 Sep 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Aux frontières de l'action publique

Charlotte Halpern

► **To cite this version:**

Charlotte Halpern. Aux frontières de l'action publique: L'instrumentation comme logique de (dé)sectorisation. Sophie Jacquot; Laurie Boussaguet; Sophie Jacquot; Pauline Ravinet. Une French touch dans l'analyse des politiques publiques?, Presses de Sciences Po, pp.57 - 84, 2015, 9782724616453. hal-02286086

HAL Id: hal-02286086

<https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02286086>

Submitted on 13 Sep 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Charlotte Halpern

A paraître dans Boussaguet, Laurie, Jacquot, Sophie, Ravinet, Pauline (dir.), *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015, p. 57-84.

**Quelle actualité de la notion de secteur ?
Aux frontières de l'action publique : l'instrumentation comme logique de
(dé)sectorisation**

L'un des enjeux centraux de la sociologie de l'action publique consiste à analyser les relations entre Etat et société. Il s'agit tout autant de penser la capacité de l'Etat, et plus largement, du politique, à transformer la société, que de s'interroger sur les mécanismes à travers lesquels la société, et en particulier des intérêts organisés, structure l'action publique et les modalités concrètes d'exercice du pouvoir politique. Du point de vue de l'action publique, l'enjeu consiste donc à identifier les mécanismes à travers lesquels un domaine d'action publique est rendu gouvernable, c'est-à-dire par qui, comment, et dans quel but, des activités et des groupes font l'objet d'une mise en ordre à travers différentes opérations de régulation politique. A l'opposé, ceci contribue aussi à s'interroger sur les limites du gouvernement, en lien avec la capacité d'autonomisation de certains groupes et intérêts sociaux. En France, les travaux de Pierre Muller ont contribué à nourrir cette réflexion à partir de la notion de secteur, entendue comme « une structuration verticale des rôles sociaux (en général professionnels) qui définit ses règles de fonctionnement, de sélection des élites, d'élaboration de normes et de valeurs spécifiques, de fixation de ses frontières, etc. » (Muller, 2013). Il s'est inscrit, ce faisant, dans une large tradition de recherche européenne visant à caractériser les relations entre les acteurs étatiques et les groupes d'intérêt organisés dans les sociétés européennes (Lehmbruch, 2001 ; Schmitter, 1974). Plus précisément, ces auteurs souhaitent rendre compte de la nature des relations entre les acteurs étatiques et les groupes d'intérêts sectoriels, et de la manière dont ces formes d'action collective structurent la régulation d'un secteur d'activités.

Initié chez Pierre Muller à partir de travaux désormais classiques sur l'agriculture (1984) et l'aéronautique (1989), cet agenda de recherche s'est révélé extrêmement fructueux. Le développement de la notion de secteur a d'abord permis de caractériser les fondements du « modèle français de politiques publiques », et d'en explorer les différentes déclinaisons empiriques. Ce questionnement centré sur l'appareil politico-administratif d'Etat visait à explorer les dynamiques d'émergence et de transformation d'un secteur. Parfois qualifiée d'approche sectorielle de l'action publique, cette catégorie d'analyse a joué un rôle fondateur dans la structuration de la discipline, l'accumulation d'études de cas et le développement d'une analyse comparée entre secteurs et/ou entre systèmes politiques. En centrant l'analyse sur la notion de secteur, il apparaît ainsi qu'elle constitue une clé d'entrée particulièrement heuristique pour saisir l'action publique comme une forme spécifique d'action collective. Le recours au secteur pour identifier une politique publique, examiner ses frontières et en préciser les principales caractéristiques est d'ailleurs extrêmement fréquent. Il s'agit alors d'une unité d'analyse méso privilégiée dans la démarche de recherche de nombreux spécialistes de l'action publique. Nombre de travaux ont par ailleurs contribué à mettre à l'épreuve cette catégorie d'analyse à partir de cas limites, comme l'environnement (Lascoumes, 2012), ou de l'articulation avec d'autres dimensions de l'action publique, en

particulier les territoires (Faure et al., 2007). Plus récemment, sans doute en raison d'un usage trop peu réflexif, voire parfois automatique, les limites de cette catégorie d'analyse ont commencées à être mises en avant. Ceci a justifié la mobilisation d'autres catégories d'analyse, telles que la gouvernance et les réseaux (Le Galès 1995 ; Le Galès et Thatcher, 1995), ou sur la dynamique des problèmes publics, des conflits et controverses (Callon et al., 2014) pour rendre compte des phénomènes de concertation, de coordination et d'intégration des intérêts observés empiriquement. Enfin et dans un contexte de gouvernance à niveaux multiples, certains auteurs ont proposé de décaler le regard pour privilégier l'étude des formes de pilotage et de coordination dans des sociétés complexes – comment penser le transversal, le transectoriel ? –, la diversification des formes de production de l'expertise pour l'action, ou l'évolution des relations entre les politiques publiques et leurs challengers.

Alors qu'un certain air du temps tend à disqualifier la notion de secteur au nom des transformations survenues depuis trois décennies dans les modes d'intervention de l'Etat, nous souhaitons au contraire réaffirmer ici le caractère heuristique de cette notion. Loin de constituer une catégorie d'analyse « tout terrain », la notion de secteur semble en effet à même d'expliquer certaines des transformations en cours dans l'action publique en privilégiant un niveau d'analyse méso. Dans cette perspective, nous considérons que le recours à la notion de secteur permet de s'interroger encore aujourd'hui de façon pertinente sur les formes et les mécanismes du changement dans les politiques publiques (Muller, cet ouvrage). Il permet également par exemple de contribuer aux débats actuels sur les *policy fields* (Fligstein et McAdam, 2012) ou sur le démantèlement des politiques publiques (Bauer et al., 2012). Cette notion constitue enfin une unité d'analyse heuristique pour l'analyse comparée des politiques publiques (Boussaguet et Dupuy, 2014).

Ce chapitre se propose ainsi de mettre en lumière un apport fondamental de la notion de secteur en ce qu'elle contribue à l'analyse des dynamiques de l'action publique à partir des questions suivantes : En quoi la structuration d'un secteur constitue-t-elle un mécanisme spécifique d'émergence, d'institutionnalisation ou de démantèlement d'une politique publique ? Comment cette notion permet-elle de penser à la fois le cadrage de problèmes publics sur un mode vertical et leur transversalisation, sur un mode horizontal ? Et enfin, en quoi constitue-t-elle une unité d'analyse pertinente pour saisir les recompositions à l'œuvre dans les relations Etat-société ? Notre propos s'organise en trois temps. Nous revenons d'abord sur la prise en compte et la conceptualisation de la notion de secteur par l'analyse des politiques publiques en tant que discipline. Puis nous montrons en quoi, et sous quelles conditions, elle constitue toujours une notion heuristique pour penser la capacité politique à réguler – ou pas – les activités et les groupes. Enfin, à partir de nos propres travaux de recherche, nous défendons l'idée selon laquelle la notion de secteur permet aussi de rendre compte de la transectorialisation de l'action publique et de la capacité politique à mobiliser – ou pas – des soutiens pour renforcer la coordination et la mobilisation interne et externe à l'Etat.

I/ Secteur et analyse des politiques publiques : une notion trop centrale pour être opératoire ?¹

Le premier objectif de ce chapitre est d'apporter un éclairage précis sur la notion de secteur, couramment utilisée dans la littérature et pourtant peu étudiée en et pour elle-même, si bien

¹ L'analyse présentée ici doit beaucoup encore aujourd'hui aux interrogations déjà anciennes sur la notion de secteur développées par Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet : « A quoi sert la notion de secteur ? », communication au « Pôle action publique », Cevipof, 7 avril 2004.

qu'elle a pu être qualifiée « d'impensé indispensable » (Muller, 2014, p. 591). Paradoxalement, la notion de secteur serait en quelque sorte presque trop centrale et imbriquée avec celle de politique publique pour être envisagée en tant que telle et pour avoir un statut de catégorie analytique à part entière.

Si cette notion souffre de certains défauts, comme celui de renvoyer à une représentation de plus en plus dépassée de fermeture et de cloisonnement de l'action publique, elle n'en est pas moins, précautions prises, une notion opératoire dont la richesse réside avant tout dans le type de questionnements qu'elle soulève notamment sur les relations entre acteurs publics et privés, et d'une manière plus générale, sur les dynamiques de l'action publique.

a. Aux origines de la notion de secteur

A l'origine, le mot « secteur » est indissociable de sa dimension spatiale, voire militaire, et ce n'est qu'avec son adaptation par les sciences sociales, et l'analyse du passage de la société industrielle à la société post-industrielle, que ce terme acquiert le sens de « secteur d'activité » (les secteurs primaire, secondaire et tertiaire du modèle économique dominant). C'est à partir de cette seconde acception, plus figurative, de « secteur d'intervention » des autorités publiques que les sciences sociales ont rendu compte de la transformation d'un secteur d'activités en secteur d'action publique (Lehmbruch, 2001, p. 24-31).

Si l'on se limite à l'analyse des politiques publiques, on a longtemps du faire face à un paradoxe frappant qui fait du secteur une notion centrale et un impensé. Ce paradoxe tient notamment au lent processus de différenciation entre l'analyse *pour* l'action publique (*policy studies*) et l'analyse *de* l'action publique (*policy analysis*) (Dobuzinskis et al., 2013). Ce n'est en effet que dans la seconde moitié du 20^{ème} siècle, et à la suite des travaux fondateurs de Lasswell et la science politique américaine que l'analyse des politiques publiques s'est structurée, en France, comme une sous-discipline de la science politique et dans la perspective d'une réflexion académique sur l'action de l'Etat en action (Zittoun, 2013). Dans ce lent processus d'affirmation de la discipline, la notion de secteur a joué un rôle central pour les fondateurs de la discipline, dans le sens où elle permet d'appréhender, donc de borner, de découper, la division du travail gouvernemental et, plus largement, du travail politique dans son ensemble. Cependant, la littérature offre peu de définitions claires et élaborées. L'accent est, la plupart du temps, mis sur le lien indissociable entre secteur et politique publique, mais la notion de secteur n'est pas prise en compte pour elle-même. Si l'on reprend quelques définitions classiques de l'objet « politique publique », il semble qu'un lien consubstantiel unisse ces deux éléments et que l'on ne puisse se passer du secteur pour définir et repérer ce qu'est une politique publique. Jacques Lagroye écrit, par exemple : « on admettra qu'on puisse parler de politique publique lorsque [...] l'ensemble des actions considérées relève d'un même domaine d'activités ; ce qui signifie qu'on identifiera une politique par le secteur auquel elle s'applique » (Lagroye, 1991, p. 440). De même, Yves Mény et Jean-Claude Thoenig apportent la définition suivante : « une politique publique se présente sous la forme d'un programme d'action gouvernementale dans un secteur de la société ou un espace géographique. » (Meny et Thoenig, 1989, p. 11). On peut également souligner que dans nombre de manuels de politiques publiques, publiés en français et en anglais, une partie des chapitres sont organisés selon une division sectorielle de l'action publique, en fonction de (certains) secteurs d'intervention de l'Etat : politiques industrielles et économiques, politiques agricoles, politiques du cadre de vie, politiques sociales et sanitaires, politiques de formation, politiques de la culture, politique étrangère². Ces exemples « classiques » permettent de faire

² Ces exemples reprennent les intitulés des chapitres du tome 4, dirigé par Jean-Claude Thoenig, du *Traité de science politique* de Madeleine Grawitz et Jean Leca. Ce tome 4 qui porte, en 1985, sur « Les politiques publiques », inaugure une présentation sectorielle des savoirs universitaires sur l'action publique que l'on

deux constatations. D'une part, il existe une identification forte entre la définition d'une politique publique et sa localisation dans un secteur (constitué par un ensemble de problèmes thématiques ou par une population particulière). D'autre part, la notion de secteur est peu élaborée. Elle est considérée comme une donnée, sans être interrogée. Le « secteur » dans ces définitions recouvre un domaine d'activité de l'Etat et/ou de la société, ce qui reste par conséquent proche des origines économiques de la notion. Il est donc possible de conclure que le secteur est certainement davantage un « outil heuristique » (Baraize, 1996, p. 107) qu'un concept en tant que tel, c'est-à-dire une notion élaborée, théorisée par la communauté scientifique.

La question reste alors entière de savoir par quels mécanismes il est possible de passer du secteur en tant que domaine d'intervention de l'Etat, de positionnement et d'identification des acteurs au secteur en tant que catégorie analytique.

b. La sectorisation, une activité profondément politique tant dans son élaboration que dans ses effets

C'est en prenant appui sur les travaux d'Emile Durkheim relatifs à l'organisation des sociétés traditionnelles sur un mode d'opposition/complémentarité entre centre et périphérie et sur la « solidarité mécanique » existant entre les différents pans de la société que Pierre Muller va largement contribuer à l'élaboration analytique de la notion de secteur, qu'il utilise afin de penser le passage aux sociétés complexes. Dans sa définition, en effet, les sociétés traditionnelles sont des sociétés territorialisées où le territoire est, à la fois, une composante identitaire forte, et où la logique territoriale prévaut dans l'organisation des rapports sociaux. Par la suite, la division du travail social dans les sociétés modernes, et notamment la professionnalisation des rôles sociaux, entraîne le passage d'une logique horizontale (ou territoriale à une logique verticale (ou sectorielle) (Muller, 2013, p. 8-10) d'organisation de la société et de gestion par les autorités des problèmes publics. C'est par exemple le cas du passage de l'*assistance* à l'*assurance*, et conséquemment, le développement du *secteur social* et des politiques s'y rattachant. En ce sens, le secteur, ou plutôt la sectorisation de l'action publique, désigne bien « le résultat d'un processus d'acquisition, par l'Etat, de compétences sur un problème donné, et de légitimité à y exercer son autorité » (Baraize, 1996, p. 109), et participe ainsi de sa rationalisation.

Par ailleurs, un autre apport important de ce travail réside, nous semble-t-il, dans l'affirmation du rôle central des acteurs. Le secteur peut prendre alors la dénomination plus large de « domaine politique », fonctionnant selon des règles organisationnelles, culturelles, structurées par l'histoire (Fligstein et McNichol, 1998). Un domaine politique est alors désigné avant tout par les acteurs qui y participent, le construisent, l'animent. Le risque est cependant de perdre de vue l'articulation avec l'action publique, alors que la notion de secteur, intrinsèquement liée aux politiques publiques, en tant qu'objet et cible de ces politiques, permet de maintenir cette articulation entre systèmes d'action et action publique.

Plus généralement, la définition que Pierre Muller donne de la notion (voir supra) est directement liée à la relation entre experts (ou professionnels) qui ont établi un monopole de représentation (au double sens de représentations cognitives et de porte-parole) du secteur en question. Selon lui, toute politique publique tend à devenir « un espace de connaissance spécialisée, dont l'exclusivité va être revendiquée par des groupes d'experts » (Muller, 2005, p. 181). Cette position privilégiée leur permet notamment de déterminer les frontières du secteur mais aussi la définition des problèmes qui s'y rapportent et la nature des acteurs légitimes pour les traiter. Cette conception permet d'étendre la notion de secteur hors du seul

retrouve encore aujourd'hui dans de nombreux ouvrages ayant pour objectif de présenter une vision panoramique des activités des autorités publiques à un moment donné ou dans un système politique donné.

cadre des limites dessinées par l'administration pour intégrer plus explicitement l'environnement social dans lequel l'Etat intervient par le biais des politiques publiques. La question de l'interaction devient nodale et permet de s'interroger sur les phénomènes de construction du sens, de rapports de pouvoir au sein d'un même secteur, mais aussi sur le rôle de l'Etat dans la régulation des conflits dans, et entre, les secteurs. Dans cette optique, le *référentiel sectoriel*, élaborée par Bruno Jobert et Pierre Muller (1987) joue avant tout sur la délimitation des frontières du secteur, sur l'étendue de ces frontières, sur la « juste place » qui doit lui être réservée. En effet, les frontières d'un secteur donné, dans une société où ceux-ci sont multiples et en compétition pour l'allocation des ressources, sont l'objet de conflits permanents, ayant notamment pour objet le contrôle de l'agenda politique (Muller, 2013, p. 10-11). Il s'agit de signifier que la place de chaque secteur (et donc des acteurs qui s'y identifient) au sein de la société est en (re-)négociation constante en fonction des changements du référentiel global et de la hiérarchisation que ce dernier implique. Cette acception du secteur renvoie ainsi à la dimension profondément politique de l'activité consistant à réguler des activités et des groupes, en ce qu'elle conduit à inclure des acteurs et des intérêts légitimes et à en exclure et marginaliser d'autres, à peser sur les modalités d'allocation des ressources et leur distribution effective, et enfin, à développer des mécanismes privilégiés de résolution des conflits. En considérant l'émergence d'un secteur comme une activité politique, les travaux de Pierre Muller et Bruno Jobert constituent une véritable rupture par rapport à une conception plus fonctionnaliste du secteur.

II / Le secteur est-il toujours une notion adaptée pour analyser l'action publique ?

a. Une notion historiquement située.

Si les précisions apportées par Bruno Jobert et Pierre Muller notamment permettent de donner une assise à la notion de secteur d'un point de vue analytique, il faut souligner que la définition qu'ils en donnent est située dans le temps et dans l'espace. Elle ne se comprend que dans son contexte d'origine, ce qui signifie qu'elle est très marquée par une vision d'un système politique dans lequel « à chaque politique, à chaque domaine, s'identifie un corps ou, au moins, un groupe de fonctionnaires relativement identifiable et stable qui va revendiquer l'exclusivité du traitement des problèmes entrant dans son champ de compétence » (Muller, 2005, p. 180). Elle reste indissociablement liée à l'émergence d'un modèle dit néo-corporatiste de l'action publique, considérée comme le produit de relations institutionnalisées entre l'Etat et des groupes d'intérêt sectoriels apparues au lendemain de la Seconde Guerre mondiale dans nombre d'Etats européens. Dans un ouvrage consacré à l'expérience de la planification dans plusieurs Etats européens, Hayward et Watson (1975) mettent ainsi en évidence le rôle de structuration mutuelle de ces espaces de négociation (le Conseil Economique et Social, le Commissariat Général du Plan en France) sur les groupes et les intérêts sociaux représentés, et sur l'émergence de différents secteurs d'action publique (transports, industrie, énergie). De la même manière, l'analyse comparée des Etats-providence en Europe permet d'appréhender le rôle différencié des organismes paritaires dans l'élaboration et la gestion concertée des systèmes de protection sociale (Esping-Andersen, 1999).

La recomposition des relations Etat-marché en Europe a néanmoins contribué à l'effritement de formes de représentation des intérêts organisés héritées de l'après-guerre et à la recomposition des capitalismes nationaux (Culpepper et al., 2006), et ce faisant, à justifier le choix de catégories alternatives à la notion de secteur pour rendre compte de ces évolutions. Les débats sur la société civile organisée et les modalités concrètes de sa représentation (Kohler-Koch, 2008) rejoignent ainsi les réflexions en termes de gouvernance (Le Galès, 1999), cette évolution étant analysée comme le signe d'une perte de centralité des Etats et du

rapport capital-travail dans la structuration des intérêts sociaux. Malgré les différences qui caractérisent ces modèles de représentation des intérêts, ceux-ci s'interrogent sur le développement et les effets propres à ces espaces de représentation plus ou moins formalisés et autonomes, et caractérisés par un ensemble de règles, de procédures et de normes formelles et informelles qui constituent autant d'institutions qui structurent les processus d'agrégation des intérêts et de résolution des conflits.

La notion de secteur nécessite donc d'être retravaillée en fonction des transformations contemporaines de l'action publique et de l'espace d'action publique dans lequel on se situe. A la suite de l'interrogation sur « qui gouverne quand personne ne gouverne ? » (Favre, 2003), nombre d'auteurs ont souligné les limites de la notion de secteur pour penser les recompositions de l'action publique dans un contexte de transformation de la place et du rôle de l'Etat. Ces interrogations rejoignent en partie l'agenda de recherche sur la gouvernance et la capacité du politique à gouverner les sociétés complexes (Lascoumes et Le Galès, 2011).

b. Intégrer une réflexion sur les formes de coordination horizontale et verticale dans un contexte de gouvernance à niveaux multiples

Au-delà de son caractère historiquement situé, un autre des écueils à prendre en considération lorsque l'on mobilise la notion de secteur est souligné par Pierre Muller lui-même : « les critiques faites à [son endroit] reposent sur le fait que cette conception de l'action publique conduirait à rigidifier à l'excès les frontières des politiques publiques et à surestimer la cohérence des espaces au sein desquels elles se développent. » (Muller, 2005, p. 180).

La notion de secteur renvoie en effet, par son insistance sur les relations de ressources-dépendance qui unissent les acteurs d'un secteur, sur la maîtrise et la structuration du processus politique qui en découle, à des représentations de l'action publique fonctionnant en vase clos. Dans son manuel d'analyse des politiques publiques, Wayne Parsons, évoquant sur deux pages les approches américaines (mêlant marxisme et constructivisme) de la notion de secteur, souligne d'ailleurs tout particulièrement cet aspect. Ces approches ont en effet tendance à mettre l'accent sur la question de la stabilité et de la prédictibilité des arrangements institutionnels, cognitifs et organisationnels, en insistant sur « how the analysis of administrative and interest structures in given policy sectors are shaped by 'deep rules' which operate to ensure that some demands are excluded from the decision-making process, and which limit the choices and behaviour of policy-makers » (Parsons, 1995). De la même façon, les sciences sociales allemandes, à la suite des travaux de Gerhard Lehmbruch (2001), Renate Mayntz (1993) et Adrienne Héritier (Héritier et al., 1996), ont particulièrement mis l'accent sur le lien étroit entre sectorisation et autonomisation, ainsi que sur les effets observés en termes de contrainte à la capacité politique de régulation et de coordination de l'action publique. Ceci a conduit à de nombreux débats, dans la science politique française, sur les dérives gestionnaires de l'analyse des politiques publiques, sa déconnexion progressive avec la pensée de l'Etat et du politique (Leca, 2012) et ses difficultés à penser les marges, les frontières et les interstices de ces espaces institutionnalisés de régulation (Favre, 2005). Dans ce contexte, comment la notion de secteur peut-elle permettre de penser la mise en ordre comme la mise en désordre de la société ?

c. Comment réinvestir la notion de secteur aujourd'hui ?

La première étape, afin de réinvestir la notion de secteur, consiste à revenir sur sa définition, en commençant pour cela par cerner la différence, trop peu explorée, entre « politique publique » et « secteur ». La première notion correspond à un programme particulier d'action publique, une substance qui peut être objectivée. La seconde notion, peut, à partir de là, être définie comme l'environnement de cette politique publique. Il faut ensuite spécifier les composantes principales du secteur. Il est en effet nécessaire de pouvoir distinguer un secteur

au sens générique d'une configuration particulière d'acteurs et d'institutions qui se met en place à un moment donné autour d'une politique publique précise. Cet environnement de politique publique doit pouvoir être identifié et identifiable. Plus précisément, afin de repérer un secteur d'action publique on peut considérer qu'il se compose de trois dimensions. Premièrement, il comprend une *dimension liée aux intérêts*, constituée par un ensemble d'acteurs individuels ou collectifs, publics ou privés, professionnels ou profanes et qui rassemble les principales logiques d'action à l'œuvre au sein du secteur. Deuxièmement, il comprend une *dimension institutionnelle* reposant sur des règles, des procédures et des instruments spécifiques qui organisent les relations entre les acteurs notamment lors de la mise en œuvre (budgets, choix organisationnels, outils et techniques). Un secteur comprend, troisièmement, une *dimension cognitive*, soit la vision qu'ont les acteurs de cet environnement, de ses frontières et de ce qui s'y applique ou devrait s'y appliquer en termes d'action publique.

Afin de compléter ce travail définitionnel, il est important de préciser qu'il existe différents niveaux de perception du secteur et cette multiplicité peut être créatrice d'instabilité, de confusion concernant le sens de la notion. Il est possible de distinguer trois niveaux d'appréhension du secteur. Le premier niveau est celui de l'action publique en tant que programme. Le secteur est alors l'unité de division du travail politique, division elle-même enracinée sur la division du travail social (*ministère du secteur X*). Le deuxième niveau, celui auquel nous nous référons ici, est celui de l'analyse des politiques publiques. Le secteur est alors une notion scientifique, une catégorie (*analyse de la politique sectorielle X*). Enfin, le troisième niveau est celui de l'organisation académique, le secteur est alors une logique de cartographie du champ académique, non plus disciplinaire, mais sectorielle (*les « Sector X Studies »*). Chacun des niveaux possède sa propre définition, ses propres enjeux et des projections s'opèrent entre eux, créant des chevauchements parfois difficiles à démêler. Cependant, l'aspect le plus intéressant réside dans le fait que la notion de secteur, à chacun des niveaux, permet d'envisager des questionnements différents (constitution, délimitation, positionnement scientifique) (Boussaguet et al., 2004).

Pour résumer, on peut considérer que les apports principaux de la notion de secteur en tant que catégorie analytique sont de trois ordres. Tout d'abord, en privilégiant un niveau d'analyse méso, la notion de secteur donne des clés de compréhension de l'action publique comme une forme spécifique d'action collective (Lascoumes et Le Galès, 2011).

Elle permet ensuite de se pencher sur les questions des frontières et du conflit dans l'action publique. La délimitation des frontières d'un secteur d'action publique est souvent un enjeu important, et révélateur, pour différents acteurs. Ce sont alors des conflits qui se nouent dans des situations d'incertitude, d'opportunités ou de réévaluation des frontières légitimes lors de la redéfinition d'enjeux politiques. L'analyse par le biais du secteur n'occulte en aucun cas la dimension du pouvoir, et permet de prêter attention à la distribution des ressources et à l'évolution des relations entre groupes d'acteurs. On pourrait dire qu'avec la frontière, c'est la dimension spatiale ou territoriale du secteur qui réapparaît et s'affirme. Dans ce cadre, le territoire est certes immatériel, mais il n'en pèse pas moins sur les positions des acteurs, la structuration de l'action publique, etc. On peut l'assimiler à un « territoire de compétence » au sens juridique, celui sur lequel s'exerce une autorité, ou à un territoire animal, élément constitutif d'une identité qui peut impliquer qu'on le défende contre les intrusions ou qu'on veuille se l'approprier.

L'analyse en termes de secteur, plus stable sur le temps long et moins contingent que les réseaux, permet enfin, par le biais du mouvement des frontières notamment, d'appréhender l'évolution dans le temps des contours d'une politique : changement des acteurs intégrant le secteur et y étant reconnus comme légitimes, changement des arrangements institutionnels

constitutifs de la politique, changement des discours et représentations dominantes, effets d'éventuels chocs exogènes.

III. De l'apport de la notion de secteur : l'instrumentation comme vecteur de (dé)sectorisation

La notion de secteur apparaît décidément paradoxale : les secteurs d'action publique peuvent, d'un côté, être considérés comme de puissants éléments de stabilité, tandis que, de l'autre côté, ils représentent le lieu du changement. Cette notion peut justement permettre, dans l'équilibre entre continuité et changement, de repérer et d'analyser les mécanismes (y compris contradictoires) du changement dans les politiques publiques. Récemment, les approches centrées sur les instruments d'action publique ont rappelé la robustesse du secteur comme espace spécifique d'intégration et de représentation des intérêts. L'analyse des choix d'instrumentation constitue ainsi une variable clé de compréhension des processus de sectorisation et de-sectorisation, et de l'évolution dans le temps des relations entre *policy insiders* d'une part, et entre *policy outsiders* et *policy insiders* d'autre part. En centrant l'attention sur les dynamiques d'institutionnalisation qui caractérisent le développement d'une politique publique – y compris pour souligner son caractère inachevé ou en expliquer le démantèlement, ces travaux montrent l'intérêt de la notion de secteur, à la fois comme unité d'analyse pertinente des recompositions de l'action publique, et comme espace de régulation des activités et des groupes.

a. Le recours au secteur pour penser les limites de la régulation politique

En tant qu'unité d'analyse de l'action publique, le secteur constitue une entrée pertinente pour saisir les recompositions à l'œuvre dans l'action publique, y compris pour la prise en charge, par les acteurs publics, d'enjeux faiblement intégrés comme l'environnement et le développement durable, ou encore l'urbain (Halpern et Le Galès, 2011). L'approche par les instruments d'action publique permet en effet d'analyser sous un éclairage distinct l'évolution d'une politique dont les frontières ont longtemps été contestées, en raison de la grande complexité des enjeux traités, mais aussi du degré élevé de fragmentation des intérêts concernés (Halpern 2011). Nombre de travaux en ont souligné à plusieurs reprises le caractère peu intégré et peu structuré par le politique (Lascoumes, 2008). La singularité de ce domaine d'action publique, voir son caractère inachevé au regard du « modèle français de politiques publiques », caractérisé par la centralité de l'Etat et le poids des corporatismes sectoriels (Muller, 1992), permettait de conclure à l'inexistence d'un secteur à proprement parler au regard de la situation observée dans le domaine des transports et de l'agriculture (Grossman et Saurugger, 2006, p. 142). L'évolution sur la moyenne durée du domaine de l'environnement et du développement durable montre en effet la faible capacité de structuration des activités et des groupes par l'Etat et les acteurs publics. Autrement dit, dans ce domaine caractérisé par sa grande complexité, l'entrée par le secteur, et plus généralement par les politiques publiques disposerait d'une capacité explicative limitée pour rendre compte de l'évolution des comportements individuels et collectifs (Borraz et Guiraudon, 2010, p. 11).

L'attention portée aux choix et à la sélection des instruments d'action publique montre au contraire l'intérêt que présente la notion de secteur en tant qu'unité d'analyse pertinente pour l'analyse comparée de l'action publique, et en tant que catégorie d'analyse opératoire pour expliquer l'évolution des relations entre Etat et société.

D'un point de vue méthodologique tout d'abord, l'approche par les instruments permet de résoudre une partie des écueils méthodologiques et analytiques identifiés par ces auteurs,

permettant ainsi d'envisager des comparaisons intersectorielles pour expliquer les dynamiques de recomposition de l'action publique. Ainsi, l'analyse comparée des choix d'instrumentation opérés dans deux domaines d'intervention aux trajectoires contrastées – l'environnement et l'urbain - constitue un vecteur de délimitation de deux secteurs autonomes de politique publique. Observée sur la longue durée, la sédimentation et l'accumulation d'instruments contribuent à structurer l'évolution de ces espaces de représentation des intérêts et à en expliquer les principales caractéristiques en termes de répertoires d'action, de cadrage des problèmes publics et des résultats observés dans un système politique donné. Pour ce qui est des politiques urbaines et environnementales de l'Union européenne par exemple (Halpern et Le Galès, 2011), l'analyse systématique et longitudinale des instruments d'un secteur de politique publique explique le caractère limité, sur la longue durée, des 'nouveaux' instruments d'action publique et la capacité à l'innovation instrumentale. Dans les deux cas analysés, l'innovation instrumentale se combine à des dispositifs plus classiques, tandis que les opérations de choix et de sélection des instruments révèlent la faible capacité de pilotage par les institutions européennes. Provenant dans leur très grande majorité d'autres systèmes politiques dans le domaine environnemental, d'un autre secteur pour la politique urbaine, l'action publique européenne apparaît même pour le cas de l'environnement comme la somme des politiques nationales. Sur la longue durée, ces choix d'instrumentation sont à l'origine d'effets de sédimentation et d'inertie de longue durée. Dans le domaine urbain, l'importation des instruments de la politique régionale limite fortement l'institutionnalisation malgré l'affichage politique. Dans le cas de la politique environnementale, l'intégration de ces formes d'instrumentation originales s'articule avec des techniques existantes, comme l'a récemment montré le système européen d'échanges de quotas. D'une manière paradoxale, il s'agit à la fois d'une innovation instrumentale sans précédents dans ce secteur d'action publique et à l'échelle mondiale, dont l'intégration dans la palette d'instruments existants a structuré les modalités concrètes d'opérationnalisation et d'accès au marché. Le recours au système des droits acquis, au lieu d'un système d'enchères par exemple, a largement contribué à pérenniser un mode d'allocation des ressources favorable aux intérêts sectoriels concernés. Le choix méthodologique consistant à croiser deux unités d'analyse, le secteur et l'instrument d'action publique, contribue ainsi à renouveler les hypothèses de recherche sur des domaines d'action publique principalement étudiés par sous-enjeux au nom de la complexité des modes de régulation et de la fragmentation des acteurs. En outre, ces travaux renouvellent l'analyse des relations entre secteur et politique publique, initialement appréhendées, dans les travaux de Pierre Muller, au prisme des changements induits par l'évolution des identités professionnelles (Muller, op.cit.). En centrant l'attention sur les choix et la sélection d'instruments, l'instrumentation émerge comme un second mécanisme explicatif de la relation entre secteur et politique publique, qui présente en outre l'intérêt de rendre compte des limites du politique à peser sur les dynamiques de sectorisation et de-sectorisation.

Ensuite, l'analyse de l'évolution, sur la longue durée, des choix d'instrumentation opérés dans le domaine de l'environnement permet d'identifier un mécanisme de délimitation progressive d'un secteur d'action publique autonome (Halpern, 2013b). Le choix et la sélection d'instruments contribuent en effet à stabiliser et à assurer la centralité de formes de mobilisation et de représentation des intérêts sectoriels ou territorialisés au niveau national. En matière de gestion des déchets par exemple, les frontières du secteur d'action publique sont principalement structurées par le choix et la sélection d'instruments d'action publique qui organisent les relations entre acteurs publics et privés d'une part, et entre échelons de gouvernement d'autre part. Cette forme d'instrumentation, impulsée par l'Etat et justifiée au nom de la mise en conformité avec la réglementation européenne, se caractérise par la combinaison entre des instruments réglementaires (autorisations, sanctions), économiques et fiscaux (taxe, agréments), et conventionnels (contrats). En garantissant la stabilisation des

représentations dominantes au sein du secteur et l'organisation des relations entre les acteurs, cette forme d'instrumentation constitue autant un vecteur de changement et de modernisation rapide sur la base d'un mécanisme de standardisation des règles et des normes, qu'un vecteur d'inertie et de blocage face aux tentatives réitérées de remise en cause des arrangements qui fondent la relation entre grandes firmes urbaines, collectivités territoriales et Etat. Cette forme de changement par réorganisation de l'existant (Streeck et Thelen, 2005a) explique les effets limités du Grenelle sur la prise en compte des enjeux d'environnement et de développement durable dans ce secteur, l'intégration de nouveaux acteurs et le renouvellement des formes de l'action collective. L'évolution, sur la longue durée, de cette politique environnementale confirme le rôle du secteur comme une variable clé d'analyse des formes privilégiées de représentation des intérêts et de stabilisation des frontières de cette politique publique.

Enfin, l'approche par les instruments apporte des clés de compréhension supplémentaire par l'analyse des processus de sectorisation et de-sectorisation à travers lesquels qui structurent les relations entre les politiques publiques et leurs challengers (Dupuy et Halpern, 2009). Plus précisément, la variable sectorielle constitue l'une des clés de compréhension des effets des mobilisations centrées sur les *policy outcomes* sur les recompositions de l'action publique. Dans le cas de la gestion aéroportuaire, l'analyse sur la longue durée des mobilisations contre les aéroports de Paris, Londres et Francfort permet d'identifier les effets combinés de l'articulation entre instruments de régulation économique de l'activité aéroportuaire et instruments de participation des intérêts « associant leur destin » à cette cause (Urfalino, 1996). Souvent analysés de manière disjointe, l'analyse conjointe des choix opérés à l'occasion des réformes de privatisation des compagnies aéroportuaires et de la gestion des conflits liés à l'extension de ces infrastructures expliquent au contraire les résultats observés en termes de recomposition des frontières sectorielles et d'inclusion / d'exclusion des protestataires (Halpern, 2013a). Etroitement lié à l'émergence, au niveau international, d'un marché des activités aéroportuaires, la refonte des rapports de force internes à ce secteur d'action publique dans les trois cas analysés a contribué, sur la longue durée, à l'autonomisation croissante des principales compagnies aéroportuaires en Europe. Ce processus n'est ni linéaire, ni automatique. Il est structuré par une succession de conflits sur les règles du jeu qui organisent le prélèvement et l'allocation des ressources internes au secteur, et en particulier le choix et la sélection des instruments de régulation de l'activité aéroportuaire. Les instruments de régulation économique de l'activité aéroportuaire, qui organisent les relations entre acteurs publics et sociétés aéroportuaires, contribuent par ailleurs au cloisonnement des débats entre gestion et insertion territoriale de l'activité aéroportuaire, et ce faisant, entre les finalités et les moyens. Alors qu'elles avaient longtemps été pensées au travers des relations avec les populations et les collectivités riveraines sur des thématiques liées à l'emploi, au bruit et à la qualité de vie, l'insertion territoriale des compagnies aéroportuaires est désormais mise au service de projets d'*airport cities*. Dans ce contexte, les dispositifs de concertation et de participation du public constituent autant d'espaces de renégociation des alliances et de mobilisation des ressources publiques et privées dans ces espaces métropolitains (desserte en transport public, formation et enseignement, logement et espaces publics, etc.). Sans souscrire à une approche fonctionnaliste de ces choix d'instruments, l'analyse de leurs effets sur la longue durée montre la capacité de mobilisation des acteurs sectoriels, et en particulier des sociétés aéroportuaires, pour préserver leur autonomie. L'analyse des effets de longue durée des choix d'instrumentation combinant instruments de régulation économique et de participation du public confirme le rôle de la variable sectorielle dans l'explication des résultats observés – la hausse continue de trafic dans ces trois aéroports – à partir de la capacité de mobilisation et d'intégration des intérêts sur une base distincte. Cet exemple rapidement esquissé confirme l'intérêt d'une analyse du choix et de la sélection des instruments d'action publique pour identifier un éventuel « effet-

secteur » et expliquer, ce faisant, la recomposition des échelles de régulation politique et les mécanismes du changement dans l'action publique.

b. L'impossible dépassement du secteur ? Remise en cause de la sectorisation et effets inattendus de la transectorialité

Plus que la définition ou la délimitation exacte d'un secteur, c'est le processus de sectorisation qui pose question si l'on cherche à appréhender un changement de politique publique. La sectorisation, qui désigne l'organisation de l'action publique en secteurs, par catégorisation et découpage du réel, est un phénomène en pleine mutation, la tendance actuelle étant à la mise en lumière d'une « crise » de ce mode d'organisation pour renforcer les coordinations entre secteurs et ce faisant, limiter l'autonomie de sous-ensembles autonomes.

La question de la crise de la sectorisation permet de soulever un (nouveau) paradoxe qui peut être exprimé de la façon suivante : « tout se passe comme si, d'un côté, l'action publique ne pouvait pas échapper à la sectorisation pour mettre en œuvre des savoirs et des savoir-faire efficaces mais que, d'un autre côté, elle s'interdisait par là même de prendre en compte le caractère global des problèmes » (Muller, 2014, p. 597). En effet, d'un côté, l'Etat ne peut et ne sait se saisir du social autrement qu'en le découpant, en se reposant donc sur une logique sectorielle. Dans cette optique, la sectorisation de l'action publique sert à penser l'action publique et à la rendre possible. Elle semble donc difficilement dépassable, et son ancrage, le caractère routinisé des procédures et des systèmes, entretiennent cette logique. D'un autre côté, de plus en plus de problèmes publics apparaissent qui ne « respectent » pas les frontières sectorielles existantes, qui relèvent de plusieurs secteurs, ont des causes multiples, difficilement réductibles et encastrables dans les schémas organisationnels existants. Le domaine environnemental est ainsi un cas presque idéal-typique du degré de complexité que peuvent receler certains problèmes publics dont les implications sont multidimensionnelles (rôle des controverses scientifiques et techniques, multiplicité des acteurs impliqués, enjeux économiques et sociaux, conflits entre activités économiques, temporalité politique et préservation du patrimoine naturel) (Lascoumes et Le Bourhis, 1997). On peut citer d'autres enjeux comme ceux de la sécurité, de la ville, de l'insertion par le RMI, de la maîtrise des risques industriels, de la lutte contre l'épidémie à V.I.H., de l'égalité entre les femmes et les hommes ou de la lutte contre les discriminations. Ces problèmes, qui ont la particularité de ne pas se limiter à un seul secteur bien défini, posent des questions spécifiques en termes de traitement par les autorités publiques et donc d'organisation de l'action publique. Une question comme celle de la lutte contre la pédophilie se retrouve, par exemple, du fait de sa multi-dimensionnalité (prévention, répression, traitement), au carrefour des secteurs de la santé, de la justice, de la police et de la protection de l'enfance (Boussaguet, 2008). C'est ainsi la question de la capacité de coordination horizontale des secteurs d'action publique et celle de la complexité et des incertitudes qui pèsent sur les choix politiques qui est posée. Cependant, comme le remarque Pierre Lascoumes, l'organisation sectorielle de l'action publique garde une force presque intacte : « [les enjeux émergents] 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 » (Lascoumes, 1996, p. 329). C'est donc bien là, dans la confrontation ou l'inadéquation de ces deux logiques en présence (sectorisation difficilement dépassable et apparition de problèmes

publics multidimensionnels), que réside la crise de la sectorisation et la dynamique complexe du changement.

La « de-sectorisation » des politiques est souvent mise en avant, notamment dans les discours experts sur la « nouvelle gouvernance » (Salamon, 2002), comme une solution à la crise de la sectorisation. Elle peut prendre plusieurs formes, comme l'intersectorialité de certains programmes (la mobilisation de plusieurs secteurs en coordination pour traiter un même problème dans toutes ses dimensions), ou la transectorialité (la prise en compte d'un même problème par chacun des secteurs). Elle résulte d'une volonté d'encadrement de l'autonomie de sous-ensembles intégrés, que ce soit pour accélérer la diffusion d'enjeux transversaux (environnement, égalité entre les hommes et les femmes, etc.) ou pour procéder à la réorganisation des ressources. A cet effet, l'accent a été mis sur les outils et dispositifs qui matérialisent cette volonté croissante de coordination entre secteurs. Comment peut-on caractériser les instruments qui visent à traduire cette volonté de déssectorisation des problèmes en pratiques politiques ? La première évidence est que ces instruments n'appartiennent pas au registre du *command and control* mais qu'ils fonctionnent sur l'incitation et visent à l'encouragement plutôt qu'à l'imposition de la contrainte. Ensuite, ces instruments s'apparentent à ce que Christopher Hood désigne comme des « méta-instruments » qui ont pour objectif de coordonner des instruments existants dans une optique de recherche de cohérence et de légitimité (Hood, 1983). Cependant, on ne peut pas assimiler totalement intersectoriel et transectoriel. La spécificité des instruments transectoriels se situe au niveau du problème qui n'est pas seulement pluridimensionnel (par exemple les trois dimensions de prévention, répression et traitement dans le cas de la lutte contre les abus sexuels sur mineurs), mais multidimensionnels (les inégalités entre les femmes et les hommes se nichent au sein des rapports sociaux et la plupart des politiques publiques sont concernées : politique sociale mais aussi finances, transports, éducation, aide au développement ou immigration). Il ne s'agit pas de construire un nouveau secteur là où il n'y en avait pas, à partir d'éléments existants dans des secteurs éclatés. Faire une politique transectorielle ne constitue pas une mesure transitoire en attendant la construction d'un secteur propre (la prise en compte transectorielle de l'environnement par les autres politiques publiques sectorielles s'ajoute ainsi à la politique existante de l'environnement).

Un mode d'organisation transectoriel de l'action publique implique deux types de conséquences : une multiplication des acteurs concernés et un bouleversement du rôle des savoirs et de l'apprentissage. Premièrement, l'application de la transectorialité dépend nécessairement de multiples acteurs extérieurs au secteur d'origine, acteurs qui doivent lui donner forme et réalité et disposent donc de marges de manœuvre importantes à cet égard. Cette ouverture entraîne une remise en cause de la monopolisation de l'expertise, fondatrice du fonctionnement sectoriel de l'action publique. Deuxièmement, la dimension cognitive tient une place centrale dans la mesure où afin de prendre en compte les interactions réciproques des politiques publiques, il faut en avoir conscience et les rendre visibles. Il s'agit de faire en sorte que l'exigence d'égalité entre les femmes et les hommes soit, par exemple, prise en considération tout au long du processus politique et pour cela il faut savoir où et comment se construisent et se traduisent les inégalités. Ainsi, presque naturellement, un instrument transectoriel se heurte à l'organisation et à la structuration traditionnelle de l'action publique, fondée sur une définition stabilisée des frontières. Il s'agit de dépasser la division en secteurs et d'intégrer une préoccupation extérieure ou étrangère dans un champ de compétence défini, or, un champ de compétence, pour les acteurs qui s'y reconnaissent, c'est un territoire sur lequel s'exerce une autorité et c'est un élément constitutif de leur identité. En cherchant à dépasser cette logique, l'instrument transectoriel provoque des conflits, implique des rapports de pouvoir et peut entraîner une lutte pour la défense des frontières et la mise à l'écart de

l'« intrus ». Pourtant, la spécificité essentielle des instruments transectoriels réside certainement plus encore dans le statut de ses destinataires. Ces instruments ont pour caractéristique majeure d'être internes à la puissance publique. Celle-ci s'adresse à elle-même en tant qu'elle produit et conduit les politiques publiques. Il s'agit, pour l'Etat ou pour les autorités publiques en général, d'agir sur soi-même, sur ses modes d'action, de s'imposer à soi-même des règles de conduite. Le rapport à la société n'est finalement qu'indirect.

Au niveau européen, la traduction de la volonté de déssectorisation du traitement de ces problèmes multidimensionnels a pris la forme du recours à ce qui a le plus souvent été dénommé « stratégie d'intégration des politiques » ou « approche intégrée », souvent mis en œuvre par le biais du *mainstreaming*. Le *mainstreaming* est un instrument d'action publique transectoriel dans son principe : il vise à extraire certaines préoccupations (égalité entre les femmes et les hommes, santé publique, protection des consommateurs, handicap, emploi, etc.) de la division de l'action gouvernementale en secteurs. L'objectif est que toutes les politiques publiques contribuent, dans leurs domaines de compétences respectifs, au traitement d'un problème particulier.

Il s'agit d'un exemple intéressant dans la mesure où cet instrument, qui a commencé à être mis en œuvre à partir du milieu des années 1990, a été présenté comme une solution afin de s'attaquer à la persistance de certains problèmes publics qu'un traitement sectoriel « classique » n'étaient pas en mesure de régler. La constitution de secteurs d'action publique autour de ces problèmes, avec ce que cela suppose d'autonomisation, étant même parfois envisagée comme un facteur d'inefficacité supplémentaire, comme cela a été le cas pour la politique d'égalité entre les femmes et les hommes (Jacquot, 2014). Près de vingt ans après son émergence au niveau européen, qu'en est-il de cette expérience de transectorialité, explicitement construite comme une volonté de dépassement d'une organisation sectorielle de l'action publique ? L'analyse comparée de la mise en œuvre du *mainstreaming* en matière urbaine, environnementale et anti-discriminatoire permet de montrer comment cet instrument a été le véhicule central d'un mouvement de démantèlement des politiques publiques et des secteurs dans ces domaines. Alors que la politique urbaine a été rayée de la carte au niveau européen et que la politique d'égalité entre les femmes et les hommes est profondément marginalisée, seul l'environnement et ses acteurs, dont l'ancrage institutionnel était le plus marqué, ont véritablement été en mesure de résister aux effets inattendus du transectoriel (Halpern et al., 2011). Bien sûr, le *mainstreaming* dans les deux premiers cas, n'est pas la cause unique du processus de démantèlement (Bauer et al., 2012). Pour autant, il n'est ni une simple conséquence ni une cause parmi d'autres. Il joue un rôle de levier de changement. La mise en mouvement des acteurs qui est générée par son introduction dans le processus politique européen et le travail politique qu'ils réalisent pour s'emparer des occasions offertes par le nouvel instrument constitue une des dynamiques du changement. Il possède également un rôle spécifique qui est celui de donner une cohérence à une accumulation de facteurs administratifs, budgétaires et politiques (Jacquot, 2010).

Si le dépassement d'une approche sectorisée de l'action publique est donc formellement possible, l'imbrication entre secteur et politique publique reste entière et ces exemples tendent à montrer que le dépassement du secteur est aussi synonyme de dilution de la politique. Le paradoxe du secteur, et l'opposition entre transversalité et gouvernabilité, ouvre alors, malgré tout, sur une aporie.

Conclusion

Ce chapitre défend l'intérêt que peut avoir la notion de secteur pour analyser les dynamiques en cours dans l'action publique. En tant qu'espace stabilisé d'intégration et de représentation des intérêts sociaux, cette notion contribue à des réflexions plus générales sur les relations entre Etat et société. Elle permet de rendre compte de la transectorialisation de l'action publique et de la capacité politique à mobiliser – ou pas – des soutiens pour renforcer la coordination et la mobilisation interne et externe à l'Etat. Elle permet d'interroger et d'expliquer les processus à travers lesquels l'action publique contribue à la mise en ordre des activités et des groupes, ainsi qu'à la mise en désordre de relations institutionnalisées de longue date. Les mécanismes à travers lesquels cette relation opère varient selon les contextes politiques et territoriaux, mais l'analyse empirique permettra d'identifier le rôle tour à tour structurant de la distribution des ressources entre acteurs, des formes de l'action collective, ou encore de l'évolution des représentations. Dans une perspective d'analyse comparée de l'action publique, le secteur constitue d'ailleurs une unité d'analyse particulièrement utile pour justifier la sélection des cas. Plutôt que de mobiliser cette notion à des fins de caractérisation d'un « modèle » ou d'un « style national » de politique publique, il apparaît plutôt que cette catégorie d'analyse contribue directement à penser la place et le rôle du politique dans la société, et plus fondamentalement, les limites d'une approche centrée sur l'action publique pour expliquer les transformations de la société. En centrant l'analyse sur un niveau méso, la notion de secteur rend compte d'une logique spécifique à l'œuvre dans l'action publique, et à ce titre, elle contribue à expliquer une partie des phénomènes empiriques observés. A travers les exemples rapidement esquissés dans la troisième partie, ce chapitre montre que cette catégorie d'analyse est utile pour penser les processus de sectorisation / déssectorisation et les capacités de résistance et d'autonomie de certains groupes sociaux. Ces processus sont profondément politiques tant dans leur élaboration que leurs effets, à partir du moment où ils opèrent une sélection entre bénéficiaires et victimes de l'action publique, entre les dimensions légitimes et orphelines d'un problème public, et entre *policy insiders* et *policy outsiders*. Quelques quarante ans après la parution des premiers travaux de Pierre Muller sur la notion de secteur, celle-ci semble bien constituer une catégorie d'analyse robuste si tant est que les sociologues de l'action publique en aient un usage parcimonieux, c'est-à-dire une manière d'expliquer le réel. N'était-ce pas là le projet initial de Pierre Muller ?

Références bibliographiques

BARAIZE, François, « La notion de secteur est-elle encore centrale ? La négociation du sens dans l'enseignement supérieur », *Pôle Sud*, (4), 1996, p. 107-122.

BAUER, Michael W., Andrew JORDAN, Christoffer GREEN-PEDERSEN, et al. (dir.), *Dismantling Public Policy. Preferences, Strategies, and Effects*, Oxford, Oxford University Press, 2012.

BORRAZ, Olivier et Virginie GUIRAUDON (dir.), *Politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010.

BOUSSAGUET, Laurie, *La pédophilie, problème public. France, Belgique, Angleterre*. Paris, Dalloz, 2008.

BOUSSAGUET, Laurie et Claire Dupuy, « L'analyse des politiques publiques à l'épreuve de la comparaison », *Revue Internationale de Politique Comparée*, 21(1), 2014.

BOUSSAGUET, Laurie, Sophie JACQUOT et Pauline RAVINET 2004. A quoi sert la notion de secteur ? *Pôle action publique, Cevipof*. Paris: Cevipof.

- CALLON, Michel, Pierre LASCOURMES et Yannick BARTHE, *Agir dans un monde incertain: essai sur la démocratie technique*. Paris, Points, 2014.
- CULPEPPER, Pepper D., Peter A. HALL et Bruno PALIER, *La France en mutation, 1980-2005*. Paris, Presses de Sciences Po, 2006.
- DOBUZINSKIS, Laurent, Michael HOWLETT et David LAYCOCK (dir.), *Policy Analysis in Canada: The State of the Art*, Toronto, University of Toronto Press, 2013.
- DUPUY, Claire et Charlotte HALPERN, « Les politiques publiques face à leurs protestataires », *Revue française de science politique*, 59 (4), 2009, p. 701-722.
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta, *Les trois mondes de l'Etat-Providence*. Paris, Presses universitaires de France, 1999.
- FAURE, Alain, Jean-Philippe LERESCHE, Pierre MULLER, et al. (dir.), *Action publique et changement d'échelles: les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan, 2007.
- FAVRE, Pierre, « Qui gouverne quand personne ne gouverne ? », dans Pierre Favre, Jack Hayward et Yves Schemeil (dir.), *Etre gouverné. Etudes en l'honneur de Jean Leca*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003, p. 259-271.
- FAVRE, Pierre, *Comprendre le monde pour le changer. Épistémologie du politique*. Paris, Presses de Sciences Po, 2005.
- FLIGSTEIN, Neil et Doug MCADAM (dir.), *A theory of fields*, Oxford, Oxford University Press, 2012.
- FLIGSTEIN, Neil et Jason MCNICHOL, « The Institutional Terrain of the European Union », dans Wayne Sandholtz et Alec Stone Sweet (dir.), *European Integration and Supranational Governance*, Oxford, Oxford University Press, 1998, p. 59-91.
- GROSSMAN, Emiliano et Sabine SAURUGGER, *Les groupes d'intérêt. Action collective et stratégies de représentation*. Paris, Armand Colin, 2006.
- HALPERN, Charlotte, « L'UE, vecteur d'innovation instrumentale ? Les logiques d'instrumentation de la politique française de l'environnement (1971-2006) », *Politique européenne*, (33), 2011, p.89-117.
- HALPERN, Charlotte, « Airport companies as silent partners? », dans Lucy Budd, Steven Griggs et David Howarth (dir.), *Sustainable Aviation Futures*, London, Earthlink, 2013a, p.
- HALPERN, Charlotte, « Revisiter les classiques pour mieux résister à l'intégration européenne: La transposition sélective des directives européennes sur les déchets », *Quaderni*, (80), 2013b, p. 83-97.
- HALPERN, Charlotte, Sophie JACQUOT et Patrick LE GALES 2011. Hero of lost causes : Mainstreaming EU policies. *Sixth ECPR General Conference*. Reykjavik.
- HALPERN, Charlotte et Patrick LE GALES, « Pas d'action publique autonome sans instruments propres », *Revue française de science politique*, 61 (1), 2011, p. 51-78.
- HAYWARD, Jack Ernest Shalom et Michael WATSON, *Planning, politics and public policy: the British, French and Italian experience*. Cambridge, Cambridge University Press, 1975.
- HERITIER, Adrienne, Christoph KNILL et Susanne MINGERS (dir.), *Ringing the Changes in Europe. Regulatory Competition and Redefinition of the State. Britain, France, Germany*, Berlin, De Gruyter, 1996.
- HOOD, Christopher C., *The Tools of Government*. Chatham, Chatham House Publishers, 1983.

JACQUOT, Sophie, « The Paradox of Gender Mainstreaming. The Unanticipated Effects of New Modes of Governance in the Gender Equality Domain », *West European Politics*, 33 (1), 2010, p. 118-135.

JACQUOT, Sophie, *L'Europe entre marché et égalité. De l'émergence au démantèlement de la politique européenne d'égalité entre les femmes et les hommes*. Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, 2014.

JOBERT, Bruno et Pierre MULLER, *L'Etat en action : politiques publiques et corporatismes*. Paris, Presses universitaires de France, 1987.

KOHLER-KOCH, Beate, « Civil society contribution to democratic governance : a critical assessment », dans Beate Kohler-Koch, Dirk de Bièvre et William A. Maloney (dir.), *Opening EU-governance to civil society: gains and challenges*, Mannheim, Universität Mannheim, Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES), 2008, p. 9-17.

LAGROYE, Jacques, *Sociologie politique*. Paris, Presses de la FNSP/Daloz, 1991.

LASCOURMES, Pierre, « Rendre gouvernable : de la 'traduction' au 'transcodage'. L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique », dans CURAPP (dir.) *La gouvernabilité*, Paris, Presses universitaires de France, 1996, p.

LASCOURMES, Pierre, « Politiques environnementales », dans Olivier Borraz et Virginie Guiraudon (dir.), *Politiques publiques 1. La France dans la gouvernance européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008, p. 29-67.

LASCOURMES, Pierre, *Action publique et environnement*. Paris, Presses Universitaires de France, 2012.

LASCOURMES, Pierre et Jean-Pierre LE BOURHIS, *L'environnement ou l'administration des possibles. La création des Directions Régionales de l'Environnement*. Paris, L'Harmattan, 1997.

LASCOURMES, Pierre et Patrick LE GALES, *Sociologie de l'action publique*. Paris, Armand Colin, 2011.

LECA, Jean, « L'Etat entre politics, policies et polity — ou : peut-on sortir du triangle des bermudes? », *Gouvernement et action publique*, (1), 2012, p. 59-82.

LEHMBRUCH, Gerhard, « Zwischen Institutionentransfer und Eigendynamik : sektorale Transformationspfade und ihre Bestimmungsgründe », dans Roland Czada et Gerhard Lehbruch (dir.), *Transformationspfade in Ostdeutschland : Beiträge zur sektoralen Vereinigungspolitik*, Frankfurt, Campus, 2001, p. 17-57.

LE GALES, Patrick, « Régulation, gouvernance et territoire », dans Jacques Commaille et Bruno Jobert, *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, L.G.D.J., 1999.

LE GALES, Patrick et Mark Thatcher (dir.), *Les réseaux de politique publique*, Paris, L'Harmattan, 1995.

MAYNTZ, Renate, « Governing failures and the problem of governability: some comments on a theoretical paradigm », dans Jan Kooiman (dir.) *Modern Governance. New Government-Society Interactions*, London, Sage, 1993, p. 9-20.

MENY, Yves et Jean-Claude THOENIG, *Politiques publiques*. Paris, Presses universitaires de France, 1989.

MULLER, Pierre, *Le technocrate et le paysan. Essai sur la politique française de modernisation de l'agriculture de 1945 à nos jours*. Paris, Les éditions ouvrières, 1984.

MULLER, Pierre, *Airbus, l'ambition européenne. Logique d'Etat, logique de marché*. Paris, L'Harmattan, 1989.

MULLER, Pierre, « Entre le local et l'Europe : la crise du modèle français de politiques publiques », *Revue française de science politique*, 42 (2), 1992, p. 275-297.

MULLER, Pierre, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue française de science politique*, 55 (1), 2005, p. 155-187.

MULLER, Pierre, *Les politiques publiques*. Paris, Presses universitaires de France, 2013.

MULLER, Pierre, « Secteur », dans Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014, p. 591-598.

PARSONS, Wayne, *Public Policy : An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Aldershot, Edward Elgar, 1995.

SALAMON, Lester M. (dir.) *The Tools of Government. A Guide to the New Governance*, Oxford, Oxford University Press, 2002.

SCHMITTER, Philippe C., « Still the Century of Corporatism? », *Review of politics*, 36 (1), 1974, p. 86-131.

STREECK, Wolfgang et Kathleen THELEN (dir.), *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economy*, Oxford, Oxford University Press, 2005a.

URFALINO, Philippe, « La décision est-elle soluble dans l'action ? Une théorie de la sociologie de la décision est-elle possible ? », Paris, Centre de sociologie des organisations. (document non publié)

ZITTOUN, Philippe, *La fabrique politique des politiques publiques : une approche pragmatique de l'action publique*. Paris, Presses de Sciences Po, 2013.