

Franchir les frontières bureaucratiques

Acteurs et ressorts des débordements sectoriels dans l'action publique

Double journée d'étude — 4 et 5 avril 2018
CERAPS — Université de Lille
1 place Déliot, 59000 Lille (Métro Porte de Douai)

Coordinateurs : Vincent Lebrou, Luc Sigalo Santos, Julien O'Miel, Anne-Cécile Douillet

« Transversalité », « intersectorialité », « interministérialité », « trans-sectorialité », « approche intégrée », « projet global », « mainstreaming »... Les termes abondent pour évoquer la combinaison de domaines d'action publique habituellement distincts. La multiplication et la diffusion de ces termes accompagnent la remise en cause de l'organisation sectorielle de l'action publique, produit historique de l'institutionnalisation de l'intervention de l'État dans la société. Si cette dynamique a été établie par de nombreux travaux francophones et internationaux de science politique, ceux-ci tendent souvent à présenter cette dynamique comme le résultat (inéluçtable) de la « complexification » et de « l'interdépendance » croissantes des problèmes publics. Pourtant, si l'on s'accorde avec Joseph Gusfield (2009) sur le fait les politiques contribuent à construire les « problèmes » qu'elles se donnent pour objet de traiter, le franchissement des frontières bureaucratiques n'a rien d'évident. Plus encore, il est redevable d'un examen scientifique approfondi visant à en identifier les acteurs et les ressorts, les tentatives réussies tout autant que les résistances et les échecs. Cette double journée d'étude propose ainsi de penser l'association de domaines d'action publique, à la fois à partir de mots d'ordre et de normes politico-bureaucratiques et au prisme de la division des rôles professionnels et des pratiques concrètes de travail.

Dans le prolongement d'une section thématique organisée en juillet 2017 au Congrès de l'Association française de science politique, on analysera ici les conditions de félicité et de mise en échec des « débordements sectoriels » de l'action publique : pourquoi et comment l'action publique devient-elle « transversale » ? Au nom de quoi, et dans quelles conditions, certains remettent-ils en cause le partage établi entre différents segments bureaucratiques, qu'il s'agisse, par exemple, de coopération entre domaines distincts (« intersectorialité »), ou de l'incorporation de certains enjeux dans l'ensemble des domaines (« transsectorialité ») ? Pour répondre à ces questions, nous faisons le pari que le concept de « frontière bureaucratique » peut permettre de penser à nouveaux frais les modalités de franchissement, de transgression, voire de déstabilisation des limites entre les différents domaines d'intervention publique. Quatre axes structureront la réflexion :

Axe 1 — La transversalité : promotion et appropriation d'une norme européenne

En promouvant la « transversalité » de son intervention dans les États membres, l'Union européenne entend créer les conditions du développement d'une action publique plus efficiente. Ainsi, la « nouvelle gouvernance européenne » mise en place à partir du début des années 2000 valorise le « polycentrisme », notamment *via* une ouverture vers le secteur privé (Georgakakis et de Lassalle,

2008). De la même manière, le déploiement d'instruments encourageant l'« horizontalité » et la gestion « partenariale » des problèmes publics, basés sur l'échange de « bonnes pratiques » (Dehousse, 2004), a favorisé l'apparition de dispositifs et de politiques supposés transcender les frontières sectorielles de l'action publique. Exemple emblématique, le *gendermainstreaming* a fait l'objet de plusieurs recherches : celles-ci ont notamment montré comment l'enjeu de l'égalité hommes-femmes a été érigé par la Commission européenne en « outil de décloisonnement » des différents domaines d'intervention (Jacquot, 2009). Dans la continuité de ce type de travaux, on explorera dans ce premier axe les modalités de promotion d'une action publique « transversale » par les institutions européennes. L'attention sera portée aux acteurs qui élaborent ces politiques et qui définissent les conditions de leur mise en œuvre, mais aussi aux modalités d'appropriation nationale et locale de cette injonction à la transversalité. Cette double entrée, par des acteurs situés au cœur des institutions européennes et par ceux qui sont « loin de Bruxelles » (Lebrou, 2015), est indispensable si l'on veut comprendre comment les normes européennes impactent l'organisation du travail bureaucratique et *vice-versa*.

Axe 2 — La transversalité est-elle soluble dans la territorialisation ? Logiques sectorielles et recompositions territoriales

La « territorialisation » et la « déssectorisation » de l'action publique sont souvent présentées comme deux mouvements concomitants. Selon les analyses qui associent, historiquement, le développement des politiques publiques à l'institutionnalisation de secteurs, les limites d'une approche sectorielle des problèmes publics auraient alimenté le mouvement de territorialisation de l'action publique. La territorialisation se définit alors comme la mise en œuvre de politiques à la fois plus localisées et plus transversales, la transversalité étant favorisée par la localisation. Le deuxième axe de cette journée d'étude revient sur ces questions sans considérer *a priori* que territorialisation et transversalité vont de pair, ne serait-ce que parce que les secteurs institués continuent à cadrer fortement l'action publique ; les politiques publiques sont toujours « entre secteurs et territoires » (Muller, 1990). Il s'agit par ailleurs de déplacer le questionnement pour le formuler en termes de construction/transgression de frontières bureaucratiques dans le cadre d'espaces politiques infranationaux. Par qui, au nom de quoi et contre quel mode de structuration de l'action publique la transversalité est-elle promue localement ? La « transversalité » se traduit-elle par l'institution de nouveaux secteurs d'action publique et, éventuellement, par une sectorisation différenciée des administrations locales et étatiques ? Dans quelle mesure la transversalité est-elle un mode de légitimation de nouveaux territoires politiques ? Ces questionnements seront traités à partir d'exemples mettant en jeu une diversité de cadres territoriaux, plus ou moins institutionnalisés (commune, espace intercommunal, espace transfrontalier).

Axe 3 — Les dynamiques professionnelles des débordements sectoriels

Les équilibres institutionnels reposent notamment sur des positions et des appartenances professionnelles. La remise en cause du découpage sectoriel de l'action publique invite dès lors à prendre pour objet d'analyse les mutations des « écologies professionnelles » (Abbott, 1988) en contexte bureaucratique. À partir de cas d'élus et de hauts fonctionnaires, de cadres intermédiaires et de *street-level bureaucrats*, d'experts et de représentants de groupes d'intérêt, on se demandera qui sont ces travailleurs de la transversalité et quelles sont leurs cultures professionnelles. Comment jouent-ils concrètement le jeu de la coordination bureaucratique dans leur travail quotidien ? Pourquoi certains parviennent-ils à reconverter leurs ressources sectorielles initiales (scolaires, militantes, etc.),

là où d'autres échouent ? Cet engagement au service d'une cause transversale constitue-t-il une opportunité de carrière ? Plus généralement, que dire de l'évolution du rapport de force entre les « généralistes » de l'action publique (Nay et Smith, 2002) — grands corps administratifs, gestionnaires, financiers, etc. — et les « spécialistes » à l'identité sectorielle plus marquée ? Pour répondre à ces questions, on analysera dans ce troisième axe l'impact du franchissement des frontières bureaucratiques sur la redéfinition de positions professionnelles existantes, mais aussi les tentatives, plus ou moins réussies, d'invention de nouvelles positions.

Axe 4 — D'un secteur à l'autre : (re)qualification des problèmes publics et des registres d'intervention

Ce quatrième axe interroge les effets du déplacement des frontières bureaucratiques sur le cadrage des problèmes publics et le développement de registres d'intervention spécifiques à une action publique « transversale ». Selon quelles modalités le contenu des politiques « intersectorielles » ou « transsectorielles » est-il établi ? Comment celles et ceux qui les promeuvent et les mettent en œuvre font-ils prévaloir leur point de vue dans la (re)définition de leurs objectifs et de leurs publics cibles ? Ces politiques accroissent-elles le « risque de dilution » des objectifs initiaux, comme cela a pu être établi pour le *gendermainstreaming* (Jacquot, 2009), ou renforcent-elles au contraire la légitimité d'un objectif jusque-là moins considéré ? Pour répondre à ces questions, on s'intéressera par exemple au rôle des instruments dans le (re)cadrage à l'œuvre des domaines d'action publique, en s'efforçant d'établir empiriquement s'ils contribuent effectivement à la « déssectorisation » de l'action publique (Jacquot et Halpern, 2015). Dans la mesure où cette instrumentation participe le plus souvent d'une (ré)appropriation politique de l'action publique, on s'interrogera également sur le rôle des professionnels de la politique dans la (re)qualification des « problèmes » publics et de leurs « solutions », qu'il s'agisse de les déplacer d'un secteur à l'autre ou d'en promouvoir la dimension transversale.

Abbott A. (1988), *The system of professions: an essay on the division of expert labor*, The University of Chicago Press, Chicago.

Dehousse R. (2004), « La méthode ouverte de coordination. Quand l'instrument tient lieu de politique », in P. Lascoumes et P. Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po.

Georgakakis D. et Lasalle, M. de (dir.) (2008), *La « nouvelle gouvernance européenne » : genèses et usages politiques d'un livre blanc*, Presses universitaires de Strasbourg.

Gusfield J. R. (2009), *La culture des problèmes publics. L'alcool au volant la production d'un ordre symbolique*, Paris, Économica.

Jacquot S. (2009), « La fin d'une politique d'exception. L'émergence du *gender mainstreaming* et la normalisation de la politique communautaire d'égalité entre les

femmes et les hommes », *Revue française de science politique*, vol. 59, n° 2.

Jacquot S. et Halpern C. (2015), « Aux frontières de l'action publique. L'instrumentation comme logique de (dé)sectorisation », in L. Boussaguet, S. Jacquot et P. Ravinet (dir.), *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po.

Lebrou V. (2015), « À la périphérie de l'Eurocratie. Les intermédiaires locaux de la politique régionale européenne et la managérialisation de l'action publique », *Gouvernement et action publique*, n° 4.

Muller P. (1990), « Les politiques publiques entre secteurs et territoires », *Politiques et management public*, n° 8, vol. 3.

Nay O. et Smith A. (dir.) (2002), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris, Economica.

Mercredi 4 avril

8h30-9h : Accueil des participants

9h-9h15 : Mot de bienvenue de Jean-Gabriel Contamin ou Étienne Pénissat (CERAPS, U. de Lille)

9h15-9h45 : Introduction et présentation scientifique de la journée par les organisateurs

9h45-10h : Pause

10h-12h30 : Axe 1 — La transversalité : promotion et appropriation d'une norme européenne

Président de séance : Julien O'Miel (CERAPS, U. de Lille)

Discutante : Pauline Ravinet (CERAPS, U. de Lille)

- Sophie Jacquot (CReSPo, IEE, U. St-Louis Bruxelles) : *Le gender mainstreaming*, un exemple emblématique de transversalisation de l'action publique
- Frédéric Edel (Cera, École nationale d'administration) : La mise en œuvre des études d'impacts sexués des projets de lois et règlements : une illustration de la difficile interministérialisation de la prise en compte des enjeux d'égalité entre les femmes et les hommes
- Didier Georgakakis (CESSP, U. Paris 1) : *Mainstreaming SSH*. Quelques remarques ethnographiques sur les recompositions de la politique européenne de recherche sous H2020
- Fanny Bouquerel (CRESPPA-LabToP, U. Paris 8) : La transversalité de la culture dans la politique de cohésion communautaire : le cas de la région Sicile

12h30 -14h : Pause déjeuner

14h-16h30 : Axe 2 — La transversalité est-elle soluble dans la territorialisation ? Logiques sectorielles et recompositions territoriales

Présidente de séance : Anne-Cécile Douillet (CERAPS, U. de Lille)

Discutant(e) : Aymeric Mongy (CERAPS, U. de Lille)

- Jordi Gomez (Docteur de l'U. Paris 2) : Les contours incertains du « transfrontalier »
- Cécile Ferrieux (Territoires, AgroParisTech) : La territorialisation marque-t-elle la fin des ordres sectoriels ? L'exemple de la politique de gestion des risques dans la « Vallée de la Chimie »
- Francesca Artioli (U. Paris Est-Créteil, Lab'Urba) : Territorialiser les plateformes numériques : la recomposition municipale des conflits sectoriels autour des locations de courte durée. Le cas de Milan
- Clément Boisseuil (CEE, Sciences Po Paris) : « À chacun son métier ». Les obstacles à la transversalité dans la concrétisation des programmes de renouvellement urbain de Paris et de Plaine Commune

16h30-17h : Pause

16h45-18h30 : *Table ronde plénière – Secteurs, action publique et division du travail bureaucratique* : échanges entre Charlotte Halpern, Sophie Jacquot, Vincent Dubois et Philippe Bezès

20h : Repas

Jeudi 5 avril

10h-12h30 : Axe 3 — Les dynamiques professionnelles des débordements sectoriels

Président de séance : Luc Sigalo Santos (IRISSO, U. Paris-Dauphine et CRESPPA-LabToP)

Discutant : Olivier Quéré (Triangle, U. de Lyon)

- Gwenaëlle Perrier (CERAL, U. Paris 13) et Pauline Delage (Triangle, U. de Lyon et LAMES) : Les formations sur les violences faites aux femmes : enjeux professionnels d'un instrument transectoriel
- Cécile Talbot et Julien O'Miel (CERAPS, U. de Lille) : Des professionnel-les de la (dé)monstration : pratiques et dispositifs de la démocratie participative et de l'égalité femmes-hommes au conseil régional du Nord-Pas de Calais
- Alice Mazeaud (CEJEP, U. La Rochelle), Magali Nonjon (CHERPA, Sciences Po Aix) : La transversalité des politiques participatives : une mise en administration sous tensions entre « compétence » et « métier »
- Anouk Flamant (Triangle, U. de Lyon) : Une « transversalité » synonyme de marginalité ? Les politiques d'emploi des personnes en situation de handicap dans les collectivités territoriales

12h30-14h : Pause déjeuner

14h-16h30 : Axe 4 — D'un secteur à l'autre : (re)qualification des problèmes publics et registres d'intervention

Président de séance : Vincent Lebrou (SAGE, U. de Strasbourg)

Discutante : Laurie Boussaguet (CUREJ, U. de Rouen et Centre Robert Schuman, IUE Florence)

- Sarah Abdelnour (IRISSO, U. Paris-Dauphine, PSL) : Des politiques de création d'entreprises transmues en politiques sociales : le cas de l'auto-entrepreneuriat et de l'ubérisation
- Morgane Paris (SAGE, U. de Strasbourg) : L'action publique en matière de handicap psychique : la dilution du social dans une politique médicale
- Julie Vaslin (Triangle, U. de Lyon) : Le gouvernement de l'esthétique urbaine entre propreté et culture : le cas du graffiti
- Fanny Debil (Agence française de sécurité sanitaire et CEPPEL, U. de Montpellier) : Aux limites de la transversalité, la santé-environnement ? Acteurs et luttes de la planification française

16h30-16h45 : Pause

16h45-17h30 : Synthèse des deux jours par Anne-Cécile Douillet (séance plénière conclusive)