

**L'émergence d'élite(s) programmatique(s)
face à la mutation de l'État français**

WILLIAM GENIEYS

Centre National de la Recherche Scientifique, CNRS



Institut de Ciències Polítiques i Socials
Adscrit a la Universitat Autònoma de Barcelona

WP núm. 261
Institut de Ciències Polítiques i Socials

Barcelona 2007

L'Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS) [Institut des Sciences Politiques et Sociales] est un consortium créé en 1988 par la Diputació [Conseil général] de Barcelone et l'Universitat Autònoma [Université Autonome] de Barcelone, cette dernière institution étant celle à laquelle il est attaché à des effets académiques.

“Working Papers” est l'une des collections publiées par l'ICPS, spécialisée dans la publication –dans la langue originale de l'auteur– de travaux en élaboration d'investigateurs sociaux, dans le but de faciliter leur discussion scientifique.

Leur inclusion dans cette collection ne limite pas leur postérieure publication par l'auteur qui préserve l'intégrité de ses droits.

Ce travail ne peut être reproduit sans l'autorisation de l'auteur.



Edición: Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS)
Mallorca, 244, pral. 08008 Barcelona (Espanya)
<http://www.icps.cat>

© William Genieys

Dessin: Toni Viaplana

Imprimerie: a.bís

Travessera de les Corts, 251, entr. 4a 08014 Barcelona

ISSN: 1133-8962

DL: B-56.551-07

À la question Qui gouverne réellement dans la pratique de la gouvernance? je serais tenté de répondre: des groupes d'élite(s) programmatique(s). Rappelons ici que "la bonne gouvernance" est souvent présentée par les acteurs du jeu politique, mais aussi par certains *social scientists*, comme une reformulation heureuse du rapport entre la société civile et la pratique de la démocratie participative posant nouvellement les principes du gouvernement représentatif. Il s'agit de montrer que derrière cette vision "enchantée" du pluralisme démocratique se développe des pratiques politiques monistes renforçant l'autorité de l'État. Pour paraphraser Pierre Birnbaum, tout se passe comme si l'État fort aurait toujours tendance à vouloir être plus fort (1998). Pour vérifier un tel phénomène, il convient de regarder attentivement ce qui se passe concrètement au cœur des États démocratiques lors de certains processus de prise de décision depuis une vingtaine d'années. L'hypothèse alors développée sera celle de l'émergence d'un nouveau type d'élites agissant derrière les autorités formelles du pouvoir contre l'affaiblissement institutionnel de l'État liée à la pratique de la gouvernance. Elles correspondent empiriquement à des élites sectorielles qui parfois et sous certaines conditions arrivent à imposer un programme d'action publique au moment de la prise de décisions politiques. L'action de ces élites, que l'on qualifiera de programmatiques en raison de leur capacité à façonner l'orientation et le contenu de l'action publique dans un secteur donnée de l'activité étatique, tend à échapper de plus en plus au contrôle démocratique. On peut alors se demander dans quelle mesure ces pratiques élitaires monistes ne génèrent pas de nouvelle forme de limitation pluralisme politique en démocratie. Un tel questionnement permet de réintroduire la question des formes du pluralisme limité¹ dans l'analyse de la dynamique décisionnelle dans les démocraties occidentales. On rejoint ici les réflexions de John Higley sur le rôle de la *Bush elite* dans le dévoiement actuel de la démocratie américaine (2006).

La pratique de la gouvernance démocratique rend très actuel le paradoxe des théories élitistes (monisme versus pluralisme) soulevé par

Raymond Aron selon lequel: une élite unifiée signifie la fin de la démocratie alors qu'une élite désunie renvoie à la fin de l'État (Aron, 2005). En effet, n'en déplaise à Juan Linz et Al Stepan (1996), on pourrait très bien défendre l'hypothèse de l'émergence d'un conflit de "loyauté" au sein des élites du politique entre celles, qui réaffirment de façon différencier leur allégeance à l'État (élites bureaucratiques face à la politique des problèmes) et celles (élites représentatives), qui confrontées à l'accroissement du poids de la politique d'opinion dans la démocratie surinvestissent dans le registre de la symbolique². L'effectivité de ce *gap regime* pourrait alors signifier la fin du consensus intra-élites qui selon les tenants du "néo-élitisme" caractérisait la démocratie libérale depuis la période de l'après deuxième guerre mondiale (Higley, Burton, 2006). Dans ce sens, Jean Leca a montré en quoi l'introduction de nouvelles pratiques de gouvernement sous la V^{ème} République liées à la pratique de la gouvernance ont eu pour corollaire le développement d'un *squeeze* démocratique (1996). Ainsi, le professionnel de la politique (l'élu) se trouve de plus en plus enfermer entre une mobilisation pluraliste d'intérêts spécifiques (*par le bas*) et l'action d'élite(s) technocratique(s) porteuse(s) de programmes politiques (*par le haut*). Pour Guy Hermet, c'est sur ce dernier point, celui de la poursuite d'un but fonctionnel ou technique visant à améliorer le rendement de l'appareil de direction politique en réinstaurant l'efficacité de l'action de l'État, que certaines élites essayent de contourner de la contrainte démocratique (2004 et 2005). Comme nous allons le voir, c'est sur ce versant "caché" de la gouvernance, au nom de l'adaptation institutionnelle de l'État, que l'on peut trouver l'expression d'une forme nouvelle de limitation du pluralisme.

Pour comprendre ce phénomène, il est nécessaire de revenir sur la genèse de la problématique de la *modern governance* (Mayntz, 1993; March, Olsen, 1995). On sait ainsi qu'elle trouve son origine dans une interrogation sur les déficiences des modes de gouvernement démocratique notamment à travers leur incapacité à mettre en vigueur la réglementation, d'y reconnaître une légitimité, dans une mauvaise appréciation des relations de causalité reliant les moyens à des fins, et par

la faiblesse des instruments de gouvernement mobilisés. Patrick Le Galès propose alors de définir la gouvernance: “comme un processus de coordination d’acteurs, de groupes sociaux et d’institutions, en vue d’atteindre des objectifs définis et discutés collectivement. La gouvernance renvoie alors à l’ensemble des institutions, de réseaux, de directives, de réglementations, de normes, d’usages politiques et sociaux ainsi que d’acteurs publics et privés qui contribuent à la stabilité d’une société et d’un régime politique, à son orientation, à la capacité de diriger, et à celle de fournir des services et assurer sa légitimité” (Le Galès, 2004). Dès lors, la pratique de la gouvernance démocratique renvoie à l’ouverture des processus de prise de décisions, notamment en matière de politique publique, à des acteurs para-étatiques voir à des nouveaux publics. Tout se passe alors comme si la “bonne gouvernance” avait engendré des nouveaux comportements politiques conduisant à une approche plus horizontale du pouvoir dans les démocraties occidentales. De façon critique, Yannis Papadopoulos montre que la pratique de la gouvernance dans les sociétés complexes tend à réintroduire la recherche d’une rationalité politique proche de “l’optimum de Pareto” (2003). C’est sur ce point que nous nous proposons d’aller encore plus loin dans la critique en insistant sur le fait que l’on assiste au renforcement de la dimension hiérarchique du pouvoir dans les démocraties occidentales. Il s’agira alors de défendre la thèse selon laquelle face au changement du mode de gouvernement, lié à l’introduction de la gouvernance, certains groupes d’élites agissant au cœur des dispositifs décisionnels lutte pour redonner l’avantage institutionnel à l’État (Hall, Soskice, 2001). Pour étayer cette thèse, nous suivons l’intuition de Suzanne Keller qui en nous invitant à regarder ce qui se passe derrière les détenteurs de l’autorité formelle du pouvoir (Premier ministre et ministres et, dans une moindre mesure, parlementaires) nous invite à analyser le rôle central d’élites stratégiques (*strategic elites*) dans les processus de prise de décision politique (1963).

Face à la gouvernance: la constitution d'élites programmatiques?

La globalisation de l'économie, la mondialisation du politique ont conduit les chercheurs en science sociale à présenter la crise du mode de gouvernement des démocraties occidentales comme celle de la fin de l'État. Dans ce sens, Francis Fukuyama prétend, en raison de l'affirmation d'une gouvernance caractérisant les relations politiques dans le nouvel ordre mondial, que l'on assiste à un achèvement du processus de *state-building* (2004). Pour comprendre que cette vue de l'esprit dépend plus de la prophétie que d'une réalité empirique concrète, il suffit de déplacer le centre d'intérêt de la recherche sur ce qui se passe au cœur des processus décisionnels notamment dans le cadre des interactions entre les élites du pouvoir et la fabrication des politiques publiques. Or, on sait depuis le milieu des années quatre-vingt-dix que l'introduction des politiques d'inspiration néo-classique a entraîné le déploiement de stratégies de conversion des élites étatiques à la doxa "néo-libérale" dans les "vieilles" démocraties occidentales (Jobert, 1994) mais aussi dans les jeunes démocraties (Dezalay, Garth, 2002). Pour ma part, je vais analyser les effets indirects de ce changement sur la constitution de groupes d'élites à vocation programmatiques au sein des sommets de l'État français durant cette période.

La "construction collective" des politiques: un enjeu pour la recomposition élitaires autour de l'État

Rappelons que pour les théoriciens de la démocratie, le choix des politiques publiques, comme leur formulation, est un terrain de recherche qui permet de tester la pertinence de deux postures concurrentes: l'idée d'un pluralisme idéologique des élites dirigeantes et la thèse de processus d'agrégations inter-élites favorisant l'univocité des décisions et leur "capture" par un groupe homogène (Sartori, 1987). Les réflexions récentes sur l'articulation entre *politics* et *policies* montre tout l'intérêt de centrer l'analyse sur les enjeux et les acteurs mobilisés dans la formulation des politiques (Camau, Massardier, 2005). Patrick Hassenteufel va même plus

loin en soulignant le rôle politique nouvellement affirmé de certains groupes de hauts fonctionnaires dans le processus de construction collective de l'action publique (2007). Bien entendu, on sait que dans le contexte du tournant néo-libéral et de la mondialisation, les gouvernements nationaux doivent inventer de nouvelles postures face à des normes dont ils ne possèdent plus le monopole de fabrication (Hall, 1986; Schmidt, 1996). Dans ce contexte-là, les politiques publiques ne sont plus seulement perçues par les élites du politique, les gouvernants et la haute administration, comme des procédures d'ajustement entre les demandes sociales et l'efficacité dans la solution des problèmes mais elle s'affirment de plus en plus comme des instruments de gouvernement à part entière (Lascombes, Le Galès, 2004). Tout l'enjeu de la recherche consiste alors à saisir les changements et les luttes politiques que cela a pu induire entre aux sommets de l'État.

Précisons toutefois qu'il ne s'agit pas ici d'affirmer une fois encore la retour d'une technocratie d'État (Dubois, Dulong, 1999). Historiquement lié à un mode d'intervention et de régulation étatique, celui des "Trente glorieuses", le pouvoir technocratique est remis en question aujourd'hui par le développement de l'idéologie d'inspiration "néo-libérale" et par une pratique plus transversale et négociée de l'action publique (Gaudin, 1999). En effet, la modernisation politique à la française a été justement lié au rôle quasi hégémonique des grands corps (technique ou administratifs) sur la mise en place des politiques sectorielles dans le cadre du régime gaullien (Thoenig, 1973; Cohen, 1992)³. Pour les tenants de l'analyse de *l'État en action*, les technocrates incarnent parfaitement la figure du "médiateur" qui permettait une articulation entre le référentiel global de la modernisation et ses déclinaisons sectorielles (Jobert, Muller, 1987; Muller, 2005). Cette position centrale au sein du dispositif de l'action étatique semble avoir été contestée par deux facteurs contingent. Tout d'abord, par un *out put* idéologique qui au niveau des politiques économiques qui dans le cas français c'est traduit par l'abandon progressif du modèle keynésien et l'apparition de nouvelles figures élitaires (Théret, 1995). Si les stratégies de reconversion des élites occidentales à la doxa néo-classique ont été mises

à nu, notamment à travers le rôle des “économistes d’État”, peu de chercheurs ont analysé les effets des luttes internes à l’État (*in put*) qui ont vu le jour suite à ce changement.

Pour les spécialistes de l’analyse comparée des bureaucraties occidentales la pratique de la gouvernance a accentué fortement deux type de comportements au sein des élites politico-administratives, celui de la dé-professionnalisation et celui de la de politisation. Pour Ezra Suleiman, ces changements dans les pratiques de la haute administration perceptible dans les grandes puissances capitalistes conduisent à une remise en cause de la conception wébérienne du rôle des bureaucrates et, constitue un signe annonciateur de processus de démantèlement de l’État démocratique (Suleiman, 2004). Cette réflexion s’inscrit dans le prolongement de l’analyse critique de la gouvernance sur les pratiques de gouvernement où la notion de politisation fonctionnelle permettait d’expliquer les interactions entre les élites politiques et les élites administratives (Mayntz, Derlien, 1989). En laissant de côté la question de la politisation partisane, les chercheurs de l’institut Max Planck de Cologne, influencés par le néo-institutionnalisme sociologique, montrent que les compétences politiques sont considérées par les hauts fonctionnaires comme une condition nécessaire à l’occupation de poste élevés de responsabilité administrative. Dans le cas français, les hauts fonctionnaires, notamment ceux des puissantes directions administratives (Trésor ou Budget), distinguent dans leur travail préparatoire à la décision, la dimension technique (la leur) de la dimension politique (celle des gouvernants) et facilite ainsi le travail de choix et en désignant la bonne solution aux élites détenant le pouvoir de décision (Eymeri, 2003). L’analyse du processus décisionnel que j’ai mené, notamment dans le secteur du *Welfare* (Genieys, 2005), montre que le rôle d’auto subordination de ce type d’élites par rapport aux autorités formelles du pouvoir (les ministres) se trouve dans la pratique souvent dépasser. De plus, les évolutions récentes de la sociologie des élites gouvernantes atteste que les élites politiques loin d’être prisonnières de leur rôle professionnel arrivent toujours à conquérir les postes de gouvernants⁴.

Au delà de la “politisation fonctionnelle” : l’émergence d’élites programmatiques

Il convient de montrer qu’aujourd’hui au sein des régimes politiques occidentaux des acteurs du jeu politique ayant aucune légitimité démocratique contribue de plus en plus à façonner les programmes d’action publique. Dans le cas français cela se traduit au sein des élites politico administratives par le développement des pratiques dépassant le cadre de la politisation fonctionnelle. Ce changement lié à la pratique de la gouvernance conduit ces élites à s’affirmer dans un rôle de plus en plus politique. La configuration particulière du processus de construction collective des politiques publiques à savoir l’émergence de politiques publiques de plus en plus transversales et des luttes de plus en plus exacerbées entre les secteurs de l’activité étatique autour de la question budgétaire constitue la trame paradoxale de ce phénomène. Ainsi, d’un côté la transversalité croissante de l’action publique tend à donner une dimension de plus en plus politique aux interactions entre les hauts fonctionnaires et “leur” ministre dans le cadre des arbitrages politiques inter-ministériels (Genieys, 2007). D’un autre côté, une ligne de clivage entre les élites de l’État se développe entre celles des ministères dits “dépensiers” (social, Défense) et celles des ministères dits “épargnants” (Finance, Budget). La poursuite depuis les années 80 de la politique d’harmonisation budgétaire et la lutte contre le déficit public, dont Wildawsky a finement analysé les effets socio-politiques (2000), a généré une modification des rapports de forces intra-élitaires au sein des sommets du pouvoir. Dès lors, la compréhension de la redéfinition des rapports de pouvoir au sein des États démocratiques passe par la prise en compte du rôle de certains groupes d’élites bureaucratiques, qui confrontées à cette nouvelle logique du jeu introduite par la pratique de la gouvernance, ont tendance à développer des logiques d’action collective spécifique derrière “leur ministre” pour imposer leur idées dans les programmes d’action publique et s’affranchir de “la tutelle” des ministères financiers. C’est à travers ce type de lutte entre les différentes composantes sectorielles des

élites du pouvoir que l'on prétend saisir les effets induits de la pratique de la gouvernance sur l'action de l'étatique.

Par ailleurs, dans le cas français un élément lié à la transformation des règles du jeu des institutions politiques, les périodes dites de "Cohabitation" (entendu comme les changements de majorité gouvernementale), participe au dépassement de la politisation fonctionnelle. Ainsi, on s'est aperçu que malgré la fréquence de ce type d'alternances politiques certains programmes d'action publique perduraient, et vice-versa, que certaines orientations programmatiques changeaient alors que la majorité gouvernementale était stable. Contrairement aux tenants de la dépendance au sentier (Pierson, 2004), nous allons mettre l'accent pour expliquer le changement ou la continuité dans les programmes de politiques publiques sur le jeu et la stratégie de groupes d'acteurs qui sont susceptibles de l'initier. Une façon d'observer cela consiste à partir des chevauchements et interdépendances entre hauts fonctionnaires (le cas français) et gouvernants dans le cadre de la construction collective de programme de politique. Afin de restituer la complexité de ces processus socio-politiques, le choix méthodologique retenu est celui d'une explication à partir de l'analyse des trajectoires professionnelles, des carrières sectorielles et des mobilisations identitaires autour du contenu d'une politique. L'observation empirique du rôle de certains groupes d'élites, bureaucratiques en France, dans les processus contemporains de décision politique permet de tester l'hypothèse de la transformation de la structure du pouvoir étatique autour de l'émergence d'un nouveau type d'acteurs politiques. Ainsi, la prise en compte des interactions entre institutions et élites dans la constitution des identités collectives, des buts et des ressources dans le processus de fabrication des politiques, permet de comprendre comment les règles du jeu politiques d'un régime se transforment (Genieys, 2006).

C'est pour analyser ce processus qu'il convient d'avancer la catégorie d'élites programmatiques dont la définition opératoire pourrait être la suivante: un type d'élites doit être entendu comme une nouvelle catégorie d'analyse explicative de la dynamique politique de régimes. Il

correspondrait empiriquement à un groupe (ou des groupes) d'acteurs fortement institutionnalisés dans les dispositifs de l'activité politique gouvernementale qui se singulariserait par une forte spécialisation sectorielle. Les élites programmatiques se caractériseraient alors par des trajectoires sectorielles au sein des sommets de l'État (haute administration et cabinets ministériels dans le cas français) où se combinerait adroitement un apprentissage professionnel spécifique (au sens de *social learning*) épousant le contour actuel des politiques publiques. Elles seraient alors susceptibles de développer des stratégies de carrière ancrées autour un secteur d'action publique privilégié. Leur pouvoir se manifesterait alors par une forte capacité d'agrégation autour d'un programme d'action publique singulier entraînant la formation d'un sentiment d'appartenance identitaire. Fort de ces ressources, leur logique d'action collective serait finalisée par la formulation (ou la défense) de programme de politiques. Capable de définir les buts et les moyens d'une politique, ces élites se trouveraient ainsi dotées de suffisamment d'autorité pour faire accepter son choix (de politique) à des gouvernements parfois rétifs. Ces nouvelles élites du politique agiraient alors comme des "porteurs", au sens wébérien de *träger*, d'une identité programmatique dans le processus de construction collective des politiques publiques. Si dans la réalité socio-politique française, comme nous le montrerons plus loin, elles revêtent empiriquement les habits des hauts fonctionnaires (cabinets ministériels et directions d'administration centrale), elles pourraient dans d'autres configurations démocratiques être des experts, des universitaires voire des élites partisans.

The French Cases Studies: des luttes programmatiques au cœur l'État

Pour aller plus au fond dans la compréhension de la transformation des pratiques élitaires liées à la gouvernance en France je vais m'appuyer sur deux études de cas réalisées dans le secteur la Défense nationale et celui du *Welfare*⁵. Le point de départ de ces recherches était l'analyse des mobilisations et des luttes entre les élites qui participent au *policies*

decision making process. Le jeu élitare alors observé permet de voir comment le pouvoir de l'État comme la dynamique d'un régime se reconfigure autour des nouveaux rapports entre *policies* et *politics*. Les mutations silencieuses intervenues en France depuis vingt-cinq ans ont permis de vérifier que les politiques étaient affectées notamment par l'introduction des approches néo-classiques dans les politiques économiques et l'accélération du processus de construction de l'Union Européenne (Culpepper, Hall, Palier, 2005). Dans un même temps, la vie politique est marquée par des alternances gouvernementales répétées et complexes, cohabitation oblige, qui ont affecté la dynamique institutionnelle du régime de la V^{ème} République. Parant de là, en étudiant les grandes réformes qui se sont produites dans le secteur de la Défense nationale (la réforme de 1996 dite de la professionnalisation des armées) et le *Welfare* (Plan Juppé de 1995)⁶, il s'agit de montrer que face à ces décisions certains groupe(s) d'acteurs (qui?) se sont construit autour d'une logique d'action partagée et de plus en plus sectorialisée. L'hypothèse sous-jacente de la constitution (ou non) d'une identité sectorielle des élites agissant au cœur de l'État trouve son fondement dans l'exacerbation de lutte qui opposent durant cette période les "ministères dépensiers" aux "ministères épargnants". Au plus près, nous allons montrer que la capacité "tutélaire" des élites des ministères financiers tend à être contesté avec plus ou moins de réussite dans certains secteurs de l'activité étatique.

La défaite des élites militaires face à la réforme des armées

En effet, l'étude de la première grande réforme du Président Jacques Chirac est incontestablement la décision en 1996 conduisant à la mise en œuvre de la politique de professionnalisation des armées. La réforme des armées de 1966 est particulièrement significative d'un changement dans les politiques sectorielles (passage du modèle de l'armée mixte au modèle de l'armée professionnelle) effectué contre les "intérêts et les idées" de l'écrasante majorité des élites militaires. Une des façon qui permet de comprendre cette prise de décision politique consiste à centré l'analyse sur les prises de positions des élites sectorielles. L'étude très approfondie du

processus décisionnel menée par Bastien Irondelle permet de voir que depuis le début des années quatre-vingt-dix la structure élitaires des sommets de la Défense change (2003). En effet, l'affirmation d'un petit groupe de hauts fonctionnaires spécialisés dans les positions clefs du secteur (cabinet civil du ministre, Secrétariat Général des Armées, Direction des Affaires stratégiques) ayant comme projet la modernisation du ministère de la défense va modifier progressivement l'approche des politiques. Le détour par une analyse fine de la transformation du profil socio-professionnel des acteurs qui "font la décision" permet de comprendre comment le choix de professionnaliser les armées, face à auquel l'écrasante majorité de la hiérarchie militaire (voir *Le Livre blanc sur la Défense nationale* 1993, et mise en place d'un Comité stratégique 1994-1996) était "culturellement" opposée, va trouver un écho favorable chez les partisans de la modernisation (Irondelle, 2003). Le double jeu des élites civiles du secteur (hauts fonctionnaires) qui cherchent la modernisation organisationnelle des institutions de la défense nationale constitue une des clefs de compréhension du changement. En effet, le "clan des diplomates"⁷ portant l'idée de professionnalisation des armées va jouer sur les affinités intellectuelles et personnelles qu'elles ont pu développées avec certains de ces hauts fonctionnaires, qui avant de spécialiser leur carrière dans les questions de la défense nationale sont souvent passés par le ministère des Affaires Etrangères. La mise en exergue de trajectoires élitaires types, notamment de celles des hauts fonctionnaires issus de la Cour des comptes, ou encore à travers ceux qui ont connu un parcours au carrefour des problématiques de la Défense et des Affaires étrangères, montre l'existence de connections intra-élites facilitant une agrégation "d'intérêt" autour du changement d'orientation programmatique proposé avec le projet de professionnalisation des forces armées (Genieys, 2007). Cette alliance entre des élites extérieures au secteur avec un petit groupe d'élites stratégiques autour de la nouvelle politique légitime le choix du chef de l'État et permet de faire face à la mobilisation tardive des élites militaires. En outre, cela confirme tout l'intérêt à suivre la piste de recherche ouverte

part Suzanne Keller sur le rôle des *strategic elites* agissant *beyond the ruling class*.

À l'encontre de ce qui se passe durant la même période dans le secteur du *Welfare* (voir développement suivant), les élites militaires en perdant progressivement le soutien des hauts fonctionnaires du secteur, n'arriveront pas malgré des tentatives répétées de mobilisation à sauvegarder le modèle de l'armée mixte, pourtant fortement ancrées dans la culture institutionnelle. Au total, le Président Chirac a pu en imposer la réforme des armées contre la volonté politique des élites militaires⁸ dans le cadre d'une loi de programmation militaire, contournant ainsi la possibilité d'un débat parlementaire durant lequel l'attachement de la classe politique au modèle de la conscription aurait pu fractionner sa majorité. Dès lors, la "réussite" du changement d'orientation programmatique observé dans le secteur de la Défense ne peut se comprendre qu'à travers les interactions stratégiques entre une minorité des élites sectorielles (modernisatrices) et les conseillers politiques du Président de la République issu du cercle des affaires étrangères.

L'affirmation d'une élite programmatique dans le secteur du Welfare

A contrario, le secteur du *Welfare* fournit un cas exemplaire où le changement dans les politiques se traduit par l'institutionnalisation progressive au sein des sommets politico-administratifs de l'État depuis le milieu des années quatre-vingt d'un groupe d'élites ayant réussi à imposer un nouveau programme d'action publique. J'ai analysé avec Patrick Hassenteufel ce phénomène comme celui qui a conduit à l'émergence d'une élite du *Welfare* dans les sommets de l'État social en France (Genieys, Hassenteufel, 2001; Genieys, 2005). Dans ce cas de figure, la transformation affectant alors le système de protection sociale ne relève pas simplement d'un réajustement partiel de la stratégie d'acteurs, elle s'inscrit dans une logique concomitante de redéfinition d'un cadre général du programme d'action publique et de l'affirmation identitaire d'un groupe d'élites portant un nouveau programme d'action publique. Logique d'action

collective et affirmation d'une identité de groupe constitue les deux caractéristiques saisi empiriquement. Forte d'une cohérence dans sa vision des politiques de protection sociale, de relations avec des corps d'inspection (Cour des Comptes, Inspection Générale des Affaires Sociales), ces élites se sont dotées progressivement d'une capacité d'influence sur le contenu de la décision politique jusqu'alors inégalée. C'est en gouvernant dans un premier temps les politiques sectorielles par la mise en place de nouveaux instruments d'action publiques⁹ qu'elles ont pu impulser par la suite un changement d'orientation majeur dans les politiques sectorielles autour du rôle central de l'État (Genieys, 2005; Hassenteufel, Palier, 2005).

Le processus d'institutionnalisation de ces élites dans le *Welfare* s'est caractérisé par l'émergence carrières sectorielles, de longue durée et construite autour d'un jeu de chaise musicale renforcé par les nombreuses périodes de "cohabitation", qui conduisent à la maîtrise d'un savoir faire professionnel peu égalé. De plus, les nombreux conflits qui opposent ces élites sur la question de la dérive des comptes sociaux de la nation avec le ministère des Finances lors des négociations interministérielles ont eu pour effet le renforcement de l'identité sectorielle. Ainsi, nous avons pu montrer comment ce rapport de force initialement construit sur la position défensive des gardiens des droits acquis (le type de médecine, la sécurité sociale, etc.) se retourne au profit des élites du *Welfare* qui après avoir intégré la "contrainte financière" dans les politiques vont le cadre cognitif du programme d'action publique dans son ensemble (Genieys, 2005)¹⁰. C'est au terme de ce processus itératif que l'on perçoit la formation d'un groupe d'élites dont l'action vise à redonner l'avantage institutionnel à l'État dans la formulation des politiques sociales¹¹. Cela s'est traduit dans le cadre de la politique gouvernementale par un rôle central dans l'élaboration du contenu du Plan Juppé (1995) qui aboutira à la réforme constitutionnelle de 1996. Cette réforme en introduisant le vote du budget social de la nation par le Parlement renforce de façon paradoxale le pouvoir de l'élite du *Welfare*. En effet, dans le nouveau dispositif institutionnel ce sont elles qui contrôlent la production des données sur les comptes sociaux qui sont par la suite

validés par le Parlement. Ainsi, cette configuration particulière permet de voir des élites programmatiques sont capables de s'affirmer face aux autorités formelles du pouvoir. Ce processus d'autonomisation relative semble se confirmer par la création des nouvelles institutions au sein desquelles elles préemptent les positions de pouvoir. La réforme du Ministre des Affaires sociales Douste-Blazy de 2004 confirme cette tendance lourde notamment en créant le poste de directeur de l'UNCAM (l'Union Nationale des Caisses d'Assurances Maladies), véritable "pro-consul" du système de protection social (occupé par un membre de l'élite du *Welfare*)¹².

Des modes de gouvernement limitant l'expression du pluralisme démocratique

L'idée avancée est simple: l'accroissement des modes d'expression du pluralisme politique, phénomène plus ou moins avéré par la pratique de la gouvernance démocratique dans les États occidentaux, conduit en retour à l'avènement de nouvelle pratique élitaires dont l'action tend de plus en plus à échapper au contrôle politique. Pour comprendre ce phénomène, il est nécessaire de déplacer le regard analytique des élites d'un questionnement portant sur le "Qui sont elles?" vers le "Que font elles?" (Genieys, 2000). Dans cette perspective, l'observation du développement des pratiques politiques concrètes, notamment celles qui se jouent en deçà des autorités formelles du pouvoir (Ministres, Secrétaire d'État) montre bien comment dans certains secteurs des groupes d'élites ont suffisamment de ressources politiques pour imposer leurs idées dans les programmes d'action politique. C'est à travers cette nouvelle monopolisation sur la substance même des politiques publiques, dont le contenu tant de plus en plus à échapper au contrôle des institutions démocratiques (Parlements, partis politiques), que ces acteurs s'opposent au démantèlement de l'État. Ce phénomène aujourd'hui observable ne va pas sans nous rappeler la formation de "régimes partiels"¹³ observable dans les processus de transition démocratique (Schmitter, 1995). Il pose ainsi, la question du devenir des modes d'expression classiques de l'intérêt

général, et ouvre la voie à une interrogation sur le dévoiement du pluralisme démocratique (Hermet, 2004).

Les effets des mobilisations sectorielles visant à redonner l'avantage institutionnel à l'État

Précisons qu'il ne s'agit pas là, d'une entreprise de réhabilitation d'une "veille lune": l'élite du pouvoir. Même si, la thèse de l'émergence au sein des appareils d'État (*government* au sens anglo-américain) d'élites programmatiques dont l'action échapperait partiellement au contrôle démocratique, défendue dans mes travaux pourrait y faire penser. Je souhaite défendre l'idée selon laquelle derrière l'approche horizontale de la gouvernance, qualifiée de démocratique, conçue comme un accroissement des modes d'expression du pluralisme, se cache le développement d'une approche plus verticale du pouvoir (une forme de monisme partiel) comme en atteste la fermeture de certains processus de construction collective de l'action publique. Nous avons montré à partir de nos études de cas que la stratégie d'adaptation institutionnelle de l'État à la nouvelle configuration internationale renforce la capacité de certaines élites à s'affranchir de la "contrainte pluraliste". Pour aller plus au fond dans cette discussion, il convient rappeler le postulat wébérien selon lequel l'action des hauts fonctionnaires comme celle bureaucratie doit être placée sous le contrôle du politique, étendu comme les professionnels de la représentation politique (Suleiman, 2004). Afin de respecter les principes du gouvernement démocratique le choix comme le contenu des politiques publiques doit être uniquement le fait des élites gouvernantes ou représentatives. Or, nous avons souligné à partir de nos recherches empiriques la capacité de certain groupe d'élites, agissant par-delà les autorités formelles du pouvoir, à influencer le contenu programmatique "politique" des politiques. Bien entendu, il ne s'agit pas d'élites correspondant au modèle des trois "C's" (conscientieuse, cohérente et conspirante de Meisel (1958). En cela, elles ne forment pas une élite du pouvoir homogène et omnipotente, mais un ensemble (potentiel) de petit groupes d'élites dont l'action n'est pas forcément coordonnée au sein de

l'État, mais qui ont toutefois la capacité partagée de se mobiliser (et parfois de l'imposer) autour d'une vision sectorialisée de l'action publique. Ainsi, c'est en jouant sur la nécessité d'adapter l'État aux contraintes du changement qu'elles transcendent les frontières du politique.

Dès lors, il est nécessaire de dégager les caractéristiques générale qui permettent de saisir les mécanismes d'institutionnalisation d'un nouveau type d'élites du politique. Il s'agit dans ce cas d'élites, qui confrontées au processus de démantèlement des États démocratiques, se constitue en jouant sur des logiques d'agrégation programmatique et de développement de carrières sectorielles, afin de rendre l'avantage institutionnel à l'État. Cela se traduit dans la pratique par une mobilité certaine à l'intérieur du groupe sectoriellement situé où l'entrée comme la sortie est toujours possible. Leur pouvoir se caractérise par le cumul de trois types de ressources. (1) La première est celle qui leur permet d'intervenir dans le *decision making process* ou encore dans les réformes programmatiques ou institutionnelles. (2) La seconde est celle qui leur assure une présence active ou une influence dans les lieux d'élaboration intellectuelle des réformes ou des nouveaux programmes¹⁴. Et enfin, (3) la troisième est leur capacité à s'institutionnaliser dans les positions de pouvoir dans les nouvelles institutions mises en place. Au total, elles sont dotées d'une autonomie politique plus moins manifeste à l'égard des groupes d'intérêts et des élites gouvernantes en raison de leur forte institutionnalisation dans un secteur particulier de l'activité étatique. De plus, elles ont rôle d'interface entre le national, l'international et le transnational qui les dotent d'une capacité à diffuser, à traduire mais aussi à importer des modèles d'action programmatiques.

On rejoint ici Gerhard Lehmbuch pour qui l'analyse comparée des recettes et les répertoires d'action collective déployés par les élites occupant des postes pouvoir stratégiques permet de comprendre les effets de la gouvernance sur la transformation des modèles capitalistes (2003). Aux États-Unis d'Amérique les membres des *policy planing groups* (Dye, 2001) ou encore certaines coteries néo-conservatrices qualifiées de *Vulcans* (Mann, 2004) pourraient constituer un autre type d'élites

programmatisques qui ont fortement orienté le changement de doctrine opérée en matière de politique étrangère par la “*Bush elite*”¹⁵. Ainsi définit le concept d’élites programmatisques permettra d’élaborer une sociologie comparative plus affinée sur le rôle de groupes d’acteurs comme les “Thatchers boys” au Royaume-Uni, les “Economistes d’État” en France, les “profesori” en Italie, les “Chicago boys” en Amérique latine ou encore, les “néo-conservateurs” aux États-Unis d’Amérique, à qui l’on impute le changement d’orientation idéologiques dans les politiques publiques sans en mesurer les effets sur la dynamique démocratique.

Vers un accroissement du squeeze démocratique

De façon plus générale, on peut affirmer qu’aujourd’hui les changements programmatisques, qui affectent l’action publique, sont le fait de groupes d’élites qui s’identifient à l’État tout en se mobilisant autour de la défense d’une approche sectorielle de son action. Tout se passe alors comme si, et surtout est perçu comme tel par les citoyens, le pouvoir politique se joue entre “gardiens” et “modernisateurs” de l’État. Paradoxalement, ces luttes internes entre conservateurs et progressistes sont souvent perçues comme sibyllines ou encore comme des guerres de palais renforçant toujours le pouvoir des élites¹⁶. Ainsi, elles accroissent le sentiment de distanciation entre une “noblesse d’État” servant toujours son intérêt face à un public de plus en plus dupé. D’un autre côté, la marge de manœuvre des réformateurs demeure faible dans la mesure où l’alliance entre la frange conservatrice des élites (droite ou gauche confondu) a toujours la possibilité de faire appel au soutien politique de publics bien souvent captifs d’une redistribution des ressources liées au système d’action publique présent. En retour, la marge de jeu politique des élites qui portent le changement d’orientation programmatisque, notamment lorsque celui-ci conduit ou peut être perçu comme une remise en question des acquis sociaux, se réduit à la pratique de coup politique au sein de l’État. L’exemple de la mobilisation récente contre le CPE (Contrat première embauche) avancé par le Gouvernement de Dominique de Villepin constitue une très bonne illustration de la mise en échec de ce type

d'initiative. Le dilemme démocratique de l'action étatique consisterait alors à ce que les changements programmatiques de grandes ampleurs susceptibles de remettre en question des intérêts sociétaux catégoriels puissent être effectués avec l'appui d'une importante majorité électorale. Dans le cas contraire, les réformes socio-politiques souvent liées à la transformation actuelle des sociétés capitalistes avancées devront faire face au développement d'un populisme de bien-être porté par une forte légitimité démocratique.

Les études de cas, prise dans l'exemple français montre l'action des élites programmatiques conduit de façon paradoxale à la l'adaptation du mode d'organisation institutionnel de l'État tout en creusant un déficit de légitimité du mode d'exercice du pouvoir (régime politique). En effet, depuis le début des années quatre-vingt, ces élites en favorisant l'adaptation des politiques et des institutions à l'économie néo-libérale et au processus de construction européenne ont accentué les effets du *squeeze* démocratique. Les résultats des élections présidentielles de 2002 et celle du référendum sur le traité constitutionnel européen d'avril 2006 confirmant alors une certaine défiance à l'égard de la classe politique. D'autant plus que l'action stratégique de ces élites consistant à transformer de l'intérieur "Notre État" (Fauroux, Spitz, 2000) comme ce fut le cas pour la réforme des armées ou encore la réforme du système de protection sociale, se traduit par le contournement dans la pratique d'une présentation de cette offre politique lors de campagne électorale ou encore de débat dans l'arène parlementaire. Dès lors, ces changements d'orientations programmatiques souvent nécessaires pour adapter la France aux temps actuels souffre d'un cruel manque de légitimité auprès de l'électorat et entraîne des mobilisations sociétales régulières comme ce fut le cas en décembre 1995 à l'encontre du Plan Juppé. Ainsi, les élites politiques, entendu au sens des professionnels de la représentation, se trouvent de plus en plus prisonnières du *squeeze* démocratique dans la mesure où elles se montrent souvent incapables de traduire auprès de leur électorat des réformes qui souvent ne sont pas populaires, et qu'elles sont encore moins capables de produire des programmes politiques alternatifs. Le problème

est que les *politicians* et les partis politiques ne sont plus à même de présenter le contenu des réformes aux électeurs. De plus, ces acteurs centraux du jeu démocratique sont dans l'incapacité de proposer des contre-programmes et l'institution parlementaire ne leur fournit pas les moyens d'accéder et de produire une expertise susceptible de contre balancer le pouvoir programmatique de l'administration d'État. A contrario, si elles constituent des élites fonctionnelles et loyales, pour reprendre la terminologie "linzienne", qui rendent l'avantage institutionnel à l'État face au changement, leur action est bien souvent perçue comme peu démocratique. On peut alors se demander dans quelle mesure ce renforcement de la loyauté envers l'État ne remet pas en cause certains fondements de la légitimité démocratique.

Notes

1. Le politologue de Yale a montré dans son analyse des régimes autoritaires le rôle central des *policy planners*, c'est-à-dire les élites qui planifient les politiques publiques autour d'une approche sectorielle de la société, dans la construction du pluralisme politique limitée (Linz, 2000).
2. Dans une de ces peu nombreuses contributions en langue française Juan Linz traduit à sa façon le découpage autour de la question des contraintes temporelles de la démocratie. Il souligne notamment que le temps de formulation et d'implémentation d'une politique est toujours plus long que celui d'un mandat électif, et il montre aussi que les électeurs citoyens attendent des résultats précis et pressés de la part de leur représentant (2002).
3. Des travaux récents comme ceux de Pierre Lascoumes sur l'institutionnalisation du ministère de l'Environnement montre bien que les grands corps ont perdu de leur pouvoir dans certains secteurs (1994).
4. On sait depuis l'essai de Pierre Birnbaum sur l'élite du pouvoir en France sous la V^{ème} République que de nombreux hauts fonctionnaires devenus par le truchement de carrières politico-administratives initiés dans les cabinets ministériels ou présidentiels, souvent corroborés par un engagement partisan, ont conquis les sommets du pouvoir (Birnbaum, 1977). Phénomène qui semble aujourd'hui prendre une nouvelle orientation avec le développement de carrière ministérielle fulgurante pour les conseillers politiques du président de la République (cabinets et secrétariat de la Présidence de la République) qui sans passer par le suffrage universel occupent ces positions de pouvoir. On

pense ici à Dominique de Villepin l'actuel Premier ministre ou encore de son ministre délégué à la Sécurité sociale, Philippe Bas. Certes ces parcours pourraient s'expliquer par la proximité du chef de l'État, Jacques Chirac, mais a y regardé de plus près on verra que ces élites ont eu un rôle central dans la définition de nouveau programme d'action publique. Le premier dans les Affaires Etrangères étendu de façon transversale à la Défense via la professionnalisation des armées (1996) et le second dans la transformation des politiques de *Welfare* (Genieys, 2007).

5. Je m'appuie ici sur plusieurs enquêtes empiriques menée depuis une dizaine d'années sur les politiques de Défense et les politiques sociales en France et en Europe. Souvent réalisées en équipe ces enquêtes nous ont permis d'effectuer plus de deux cents interviews autour d'un questionnaire sur le changement dans les politiques. Dans un même mouvement, la collecte d'un volume important de données sociographiques sur les élites dirigeantes, notamment sur le *Welfare*, permet de conjuguer une lecture sociologique le *qui* et le *que* font-elles? Les résultats de ces recherches ont fait l'objet de publications partielles, individuelles ou collectives, dans un certain nombre de revues scientifiques comme la *Revue française des affaires sociales*, *Sociologie du Travail* (pour le social), *French Politics*, *Revue française de sociologie* (pour la Défense) et la *Revue française de science politique* (Genieys, 2004, 2005, 2006).
6. Rappelons qu'il s'agit de deux secteurs particulier de l'activité étatique dotés à la fois de caractéristiques communes et de finalités différentes. En effet, s'ils préemptent tous les deux une part importante de la dépense publique (les moyens), ils poursuivent néanmoins des buts politiques distincts: d'un côté la souveraineté nationale et de l'autre le bien être des gouvernés.
7. En effet, les "gens du cabinet" Juppé lorsque ce dernier était ministre des Affaires étrangères confronté à la question bosniaque vont se retrouver peu ou prou en position de conseiller proche des sommets du pouvoir après l'élection présidentielle de 1995. Bastien Irondelle a bien montré comment ce petit groupe d'élites qu'il qualifie de "Clan des diplomates" joue un rôle central dans les coulisses du pouvoir en faveur de la réforme de 1996 (2003a, p. 510). Au total, l'écrasante majorité de l'entourage civil du président de la République participant à la réflexion sur la Réforme des armées provient du Quai d'Orsay, et ils ont comme passé commun d'avoir été au cœur de la gestion du conflit en ex-Yougoslavie. Pour eux la capacité de pouvoir projeter une force de soldats professionnels sur les lieux des conflits est impérative si la France veut tenir son rôle sur la scène internationale (Genieys, 2006b).
8. Ainsi, l'analyse de la réforme des armées de 1996 confirme une tendance lourde déjà observée sous la V^{ème} République, celle de la soumission des élites militaires à l'autorité du pouvoir politique (Cohen, 1994).
9. On peut citer à titre d'exemple une série de mesure lancée après le tournant de la politique de rigueur effectué par le gouvernement socialiste à partir de 1983: la création d'un budget hospitalier; la maîtrise médicalisée des dépenses de santé; la couverture maladie universelle; le programme de

médicalisation des systèmes d'information etc... Ces instruments de gouvernements ont en commun d'avoir été initiés par des acteurs que nous avons identifié comme membre de l'élite du *Welfare* (Genieys, 2005, p. 215)

10. Rappelons que les hauts fonctionnaires dont nous avons analysé les trajectoires professionnelles ont soit effectué un passage au ministère des finances ou dans des corps d'inspection ou prévaut l'approche financière des politiques. Tout se passe alors comme si ces "professionnels de la mise en forme de la norme" issu de l'ENA, avaient modifié substantiellement leur façon d'élaborer les politiques en intégrant une logique plus comptable. Ainsi, la domination des conseillers d'État sur l'administration de la sécurité sociale ("territoire historiquement acquis") on est passé ensuite à celle des gens de la Cours des comptes (années 90) pour aujourd'hui avoir une direction ministérielle auto recrute son directeur parmi son personnel.
11. Avec Patrick Hassenteufel nous avons dressé en substance le nouvelle orientation programmatique que l'on peut résumer ainsi: "pour préserver la Sécurité sociale, il faut l'adapter à la contrainte financière en renforçant le rôle de pilotage de l'État et en ciblant les prestations sociales vers les plus démunis" (Genieys, Hassenteufel, 2001).
12. La particularité de cette fonction est qu'après avoir été nommé d'un commun accord par le pouvoir politique et les caisses d'assurances maladie, le directeur de l'UNCAM ne peut être démis de ces fonctions que par une majorité des deux tiers au sein des caisses d'assurances maladies. Autrement dit, cet acteur central du système de protection sociale jouit d'une autonomie jamais égalée vis-à-vis de l'État et des partenaires sociaux.
13. Philippe Schmitter définit les régimes partiels comme des ensembles relativement stables de structure et de règles, dotés chacun de sa logique d'action et de ces principes d'évaluation (1995). Nous nous demandons ici justement si le jeu politique fortement sectorialisé des élites programmatiques, pourtant effectué au non de la défense de l'État, ne tend pas à remettre en question le fonctionnement global d'un régime politique.
14. Il va de soi que ces lieux changent d'un pays à l'autre en fonction de la forme de l'État et du type de régime. Ainsi dans les pays anglo-saxons, les *think tanks* voire les partis politiques peuvent joué ce rôle alors que dans le système français on a vu que ce sont des corps d'inspection ou de contrôle intégré à l'État qui joue ce rôle.
15. John Higley a développé dans un article récent la thèse de la continuité des élites entre l'administration "Bush père" et "Bush fils". Continuité qui s'appuie sur deux dimensions socio-politiques. La première réside dans la constitution d'un réseaux fortement "intégré à l'État" (au sens anglo-saxon de *government*) autour de multiples cercles connectés par de nombreuses passerelles entre *think tanks* et administration au service d'une dynastie politique constituée au Texas, celle des Bush. La seconde repose dans le syncrétisme programmatique qui va être construit autour du PNAC (*Project for the American*

Century, 1997), qui entraîne une reconsidération de l'approche de la politique Etrangère et de Défense des États-Unis (Higley, 2006).

16. Cette caractéristique ne va pas sans nous rappeler les luttes de pouvoir à partir des quelles Juan Linz a construit sa théorie des régimes à pluralisme (1964, 2000).

Bibliographie

- ARON, R.: *Penser la liberté, penser la démocratie*. Paris, Gallimard Quarto, 2005.
- BIRNBAUM, P.: *Les sommets de l'État. Essai sur l'élite du pouvoir en France*. Paris, Seuil, 1978.
- BIRNBAUM, P.: *La France imaginée. Déclin des rêves unitaires?* Paris, Fayard, 1998.
- CAMAU, M.; MASSARDIER, G.: "Les régimes politiques revisités. Analyse comparative des recompositions des rapports *politics/policies*", Rapport introductif à la Table ronde n. 4 du Congrès de l'AFPS, Lyon, septembre 2005.
- COHEN, E.: *Le colbertisme high-tech: économie du grand projet des Télécoms*. Paris, Hachette, 1992.
- COHEN, S.: *La défaites des généraux*. Paris, Fayard, 1994.
- CULPEPPER, P.D.; HALL, P.A.; PALIER, B.: *Changing France. The politics that Markets Make*. London, Palgrave, 2005.
- DEZALAY, Y.; GARTH, B.G.: *La mondialisation des guerres de palais*. Paris, Seuil, 2002.
- DUBOIS, V.; DULONG, D. (dir.): *La question technocratique. De l'invention d'une figure aux transformations de l'action publique*. Strasbourg, Presses Universitaire de Strasbourg, 1999.
- DYE, Th.: *Top Down Policy Making*. New York-London, Chatham House Publishers, 2001.
- DYE, Th.: *Who's Running America? The Bush Restoration*. Englewoods Cliffs, Prentice-Hall, 2002.
- EYMERI, J.M.: "Frontières ou marches? De la contribution des hauts fonctionnaires à la production du politique" dans LAGROYE, J. (dir.): *La politisation*. Paris, Belin, 2003, pp. 47-77.
- FAUROUX, R.; SPITZ, B.: *Notre État. Le livre vérité de la fonction publique*. Paris, Robert Laffont, 200.

- FUKUYAMA, F.: *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*. Ithaca, Cornell University Press, 2004.
- GAUDIN, J.P.: *Gouverner par contrat*. Paris, Presses de science po, 1999.
- GENIEYS, W.: "Pour une sociologie comparée des élites en interaction", *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 7, n. 2, 2000, pp. 467-492.
- GENIEYS, W. (dir.): *Le Choix des armes. Théories, acteurs et politiques*. Paris, CNRS Editions, 2004.
- GENIEYS, W.: "La constitution d'une élite du *Welfare* en France dans la France des années 90", *Sociologie du travail*, n. 2, vol. 47, 2005, pp. 205-222.
- GENIEYS, W.: "Nouveaux regards sur les élites du politique", *Revue française de science politique*, vol. 56, n. 1, février 2006, pp. 121-147.
- GENIEYS, W.: *Derrière l'État. L'émergence d'élites programmatiques*. Paris, Presses de science po, 2007 (à paraître).
- HALL, P.A.: *Governing the Economy. The Politics of State Intervention in Britain and France*. Oxford, Basil Blackwell, 1986.
- HALL, P.A.; SOSKICE, D. (eds.): *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford University Press, Oxford, 2001.
- HASSENTEUFEL, P.: *Sociologie politique de l'action publique*. Paris, A. Colin, 2006.
- HASSENTEUFEL, P.; PALIER, B.: "Les trompe-l'oeil de la gouvernance de l'Assurance maladie. Contrastes franco-allemands", *Revue française d'administration publique*, n. 113, 2005, pp. 13-28.
- HERMET, G.: "Un régime à pluralisme limité? À propos de la gouvernance démocratique", *Revue française de science politique*, vol. 54, n. 1, février 2004, pp. 159-178.
- HERMET, G.; KAZANCIGIL, A.; PRUD'HOMME, J.F.: *La gouvernance. Un concept et ses applications*. Paris, Karthala, 2005.
- HIGLEY, J.: "The Bush Elite: Aberation or Harbinger" dans O'CONNOR, B.; GRIFFITHS, M. (eds.): *The Rise of Anti-Americanism*. London Routledge, 2006, pp. 155-168.
- HIGLEY, J.; BURTON, M.: *Elite Foundations of Liberal Democracy*. Boulder, Rowman & Littlefield Publishers, 2006.
- IRONDELLE, B.: *Gouverner la Défense*. Paris, Institut d'Etudes Politiques, Thèse, 2003.
- JOBERT, B. (dir.): *Le tournant néo-libéral en Europe*. Paris, L'Harmattan, 1994.
- JOBERT, B.; MULLER, P.: *L'État en action*. Paris, PUF, 1987.

- KELLER, S.: *Beyond the Ruling Class. Strategic Elites in Modern Society*. New York, Random House, 1963.
- LASCOUMES, P.: *L'éco-pouvoir. Environnement et politiques*. Paris, La Découverte, 1994.
- LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. (dir.): *Gouverner par les instruments*. Paris, Presses de sciences po, 2004.
- LECA, J.: "La 'gouvernance' de la France sous la cinquième république. Une perspective de sociologie comparative" dans D'ARCY, F.; ROUBAN L. (dir.): *De la Cinquième à l'Europe*. Paris, Presses de Sciences Po, 1996, pp. 345-347.
- LE GALÈS, P.: "Gouvernance" dans BOUSSAGUET, L.; JACQUOT, S.; RAVINET, P. (dir.): *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris, Presses de sciences po, 2004, pp. 242-249.
- LEHMBRUCH, G.: "Les modèles de capitalisme allemand et japonais: une mise en perspective comparative et diachronique" dans LALLEMENT, M.; SPURK, J. (dir.): *Stratégies de la comparaison internationale*. Paris, CNRS Editions, 2003, pp. 39-56.
- LINZ, J.J.: *Totalitarian and Authoritarian Regimes*. Boulder, Lynne Renner, 2000.
- LINZ, J.J.: "Les contraintes temporelles de la démocratie" dans SANTISO, J. (ed.): *A la recherche de la démocratie. Mélanges offerts à Guy Hermet*. Paris, Karthale, 2002, pp. 13-41.
- LINZ, J.J.; STEPAN, A.: *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1996.
- MANN, J.: *Rise of the Vulcans: The History of Bush's War Cabinet*. London, Penguin, 2004.
- MARCH, J.G.; OLSEN, J.P.: *Democratic Governance*. New York/London, The Free Press, 1995.
- MAYNTZ, R.: "Governing Failures and the Problem of Governability" dans KOOIMAN, J. (ed.): *Modern Governance. New Government-Society Interactions*. London, Sage, 1993, pp. 9-20.
- MAYNTZ, R.; DERLIEN, H.-U.: "Party Patronage and Politization of the West German Administrative Elite 1970-1987 - Toward Hybridization?", *Governance*, 2 (4), 1989, pp. 384-404.
- MEISEL, J.H.: *The Myth of the Ruling Class: Gaetano Mosca and the Elite*. Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1958.
- MULLER, P.: "Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs", *Revue française de science politique*, vol. 55, n. 1, février 2005, pp. 155-187.

- PAPADOPOULOS, Y.: "Cooperative forms of governance: Problems of democratic accountability in complex environments", *European Journal of Political Research*, n. 42, 2003, pp. 473-501.
- PIERSON, P.: *Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton, Princeton University Press, 2004.
- SARTORI, G.: *The Theory of Democracy Revisited. The Contemporary Debate*. Chatham, NJ, Chatham House, 1987 (vol. 1).
- SCHMIDT, V.A.: *From State to Market. The transformation of French Business and Government*. Cambridge, Cambridge University Press, 1996.
- SCHMITTER, P.C.: "Organized Interest and Democratic Consolidation in Southern Europe" dans GUNTHER, R.; DIAMANDOUROS, P.N.; PUHLE, H.J. (eds.): *The Politics of Democratic Consolidation. Southern Europe in Comparative Perspective*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1995, pp.284-314.
- SULEIMAN, E.N.: *Dismantling the Democratic States*. Princeton, Princeton University Press, 2004.
- THÉRET, B. (dir.): *L'État, la finance et le social. Souveraineté nationale et construction européenne*. Paris, La Découverte, 1995.
- THOENIG, J.CI.: *L'ère des technocrates*. Paris, L'Harmattan, 1987 (1^{ère} édition 1973).
- WILDAVSKY, A.S.: *Budgeting and Governing*. Los Angeles, Press of University of California, 2000.