

Qui gouverne la gouvernance ?

William Genieys

► **To cite this version:**

William Genieys. Qui gouverne la gouvernance? . “ PENSER LA DEMOCRATIE AUTOUR DE L'ŒUVRE DE JUAN LINZ ”, AFSP/ CEPEL, Oct 2006, Montpellier, France. hal-01401799

HAL Id: hal-01401799

<https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01401799>

Submitted on 25 Nov 2016

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.

Qui gouverne la gouvernance ?

William Genieys (CNRS)

Communication présentée au colloque international

« PENSER LA DEMOCRATIE AUTOUR DE L'ŒUVRE DE JUAN LINZ »

Atelier n°4 : « Elites et Leaders »

Discutant Maurizio Cotta (Université de Sienne)

Montpellier le 7-9 septembre 2006

À la question *Qui gouverne la gouvernance ?* je répondrai : les élites programmatiques. 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. En laissant de côté cette vision « enchantée », on déplacera le regard sur ce qui se passe concrètement au cœur de l'Etat pour essayer de saisir les formes de recomposition élitaires du pouvoir. L'hypothèse alors développée sera celle de l'émergence dans le cadre des pratiques liées à la gouvernance d'un nouveau type d'élites aux sommets des Etats occidentaux. Ces élites qualifiées de programmatiques sont dotées d'une forte capacité à façonner les programmes d'action publique qui peuvent induire de nouvelle forme de limitation pluralisme politique en démocratie. Il s'agira alors de revisiter la lecture « linzienne » des autoritarismes notamment à travers le rôle des *policies planners* dans l'institutionnalisation des régimes particuliers du pluralisme limité¹. Un tel changement de perspective permet de revenir le paradoxe des théories élitistes 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'Etat (Aron, 2005). En s'intéressant à une configuration du régime politique de la V^{ème} République, Jean Leca a montré que l'introduction de nouvelles pratiques de gouvernement (entendu comme la gouvernance) ont eu pour effet le développement d'un *squeeze* démocratique (1996), ou le professionnel de la politique (l'élu) se trouve 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*). En allant plus loin dans la critique, Guy Hermet attire notre attention sur un possible « versant caché » de la gouvernance en soulignant que lorsqu'elle poursuit un but fonctionnel

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).

ou technique visant à améliorer le rendement de l'appareil de direction politique, notamment lorsqu'il s'agit de réinstaurer l'efficacité de l'action de l'Etat, la recherche d'une meilleure gouvernance peut conduire au développement de nouvelle forme de limitation du pluralisme (2004 et 2005). Dans cette acception, la pratique de la gouvernance s'inscrit (implicitement ou explicitement ?) dans une recherche de la rationalité politique proche de « l'optimum de Pareto » qui interroge en retour les principes mêmes du bon fonctionnement de la démocratie représentative.

On sait également que la problématique de la *modern governance* trouve son origine dans une interrogation sur les déficiences des modes de gouvernement notamment à travers une incapacité à mettre en vigueur la réglementation, d'y reconnaître une légitimité, d'une mauvaise appréciation des relations de causalité reliant les moyens à des fins et par la faiblesse des instruments de gouvernement mobilisés (Mayntz, 1993 ; March, Olsen, 1995). Or, on sait que la globalisation de l'économie, la mondialisation du politique ont conduit les chercheurs en science sociale à présenter la crise de l'Etat comme la remise en cause d'un mode d'expression de la domination légitime. Dans ce sens, Francis Fukuyama prophétise un peu hâtivement la fin du *state-building* en raison de l'affirmation d'une gouvernance caractérisant les relations politiques dans le nouvel ordre mondial (2004). Pour comprendre que la fin de l'Etat n'est pas encore sur l'agenda politique, il suffit de déplacer le centre d'intérêt de la recherche afin d'observer ce qui se passe par de là l'Etat en action notamment dans le cadre des interactions entre les élites du pouvoir et la fabrication des politiques publiques (Jobert, Muller, 1987 ; Muller, 2005). 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 des « vieilles » démocraties occidentales à la doxa « néo-libérale » (Jobert, 1994). Il est intéressant de souligner que ce phénomène joue aussi sur les « jeunes démocraties » sud américaine (Dezalay, Garth, 2002). En déplaçant le regard analytique sur le devenir des bureaucraties occidentales, Ezra Suleiman montre que la crise liée au développement de pratiques liées à la gouvernance comme la dé-professionnalisation et la politisation qui remet en cause la conception wébérienne de l'Etat (Suleiman, 2004). Ainsi on va s'efforcer de suivre les recommandations de Gerhard Lehmbuch qui propose d'analyser comparativement les modèles de capitalisme et la gouvernance à partir de la prise en compte les recettes et les répertoires d'action collective dont se dotent les élites qui occupent des postes pouvoir stratégiques (2003).

Afin d'aller plus en avant dans la discussion, il convient d'avancer une définition de 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). La définition proposée par Patrick Le Galès montre que, sans être un concept de premier ordre, la notion de gouvernance permet de formuler des questions pertinentes afin d'analyser de façon concomitante les transformations des modes de gouvernement et de l'action publique. Pourquoi (alors) ne pas opposer la gouvernance démocratique à la gouvernance étatique ? Distinguer analytiquement les pratiques qui relèvent de la gouvernance démocratique (approche horizontale du pouvoir) *versus* de celles qui relèvent de la gouvernance étatique (approche verticale du pouvoir) peut s'avérer pertinent pour saisir les dynamiques politiques sur lesquelles se reformule les modes d'expression du pluralisme démocratique. En effet, contrairement aux « théoriciens de la démocratie participative » qui voient dans la gouvernance une reformulation des modes d'expression du pluralisme autour d'une participation citoyenne accru, il convient de montrer que sur bien des aspects la pratique de la gouvernance dans les sommets de l'Etat se traduit par un renforcement de la dimension hiérarchique du pouvoir. C'est justement à travers le rôle supposé de nouvelles élites dans la construction collective de l'action publique que l'on se propose d'aller plus loin dans l'explication. On reviendra alors sur ce qui se passe concrètement dans la pratique de la gouvernance étatique autour de l'action d'élites programmatiques (1) pour ensuite se demander en quoi l'émergence de ce nouveau type d'élites interroge les formes classiques d'expression du pluralisme politique en démocratie (2).

1. Que gouverne la gouvernance étatique ?

Il s'agit ici de retourner l'argumentation avancée par Juan Linz sur les rôles des élites bureaucratiques dans l'institutionnalisation du pluralisme limité (2000) et de s'interroger sur leur « loyauté » démocratique (Linz, Stepan, 1996). En reversant sa perspective, on peut se demander si le renforcement du pouvoir sur le processus de construction collective de l'action publique de certains groupes d'élites (non-élus) mobilisés autour d'un programme et

identifiable sectoriellement ne conduit pas à une la formation de « régimes partiels » susceptible de d'altérer l'expression de l'intérêt général (Schmitter, 1995). En évitant les pièges d'un post-corporatisme nous essayerons de montre en quoi ces changements constituent une voie possible de dévoiement du pluralisme démocratique. C'est à travers le rôle repéré de groupes d'élites à vocation programmatiques, notamment lorsqu'elles initient (et parfois réussissent) à changer le référentiel propre d'un secteur d'action publique, échappant partiellement au contrôle de l'autorité politique que la question sera envisagée. L'observation concrète des effets de la pratique de la gouvernance étatique en France depuis une trentaine d'année dans le secteur du *Welfare* (Genieys, Hassenteufel, 2001 ; Genieys, 2005a) et celui de la Défense nationale (Genieys, 2004) va ma permettre d'étayer cette hypothèse. Il s'agit alors de mettre en avant le fait que le pouvoir des élites d'Etat s'est reconfigurer autour de mobilisation pour la défense d'intérêts sectoriels. La prise en compte des luttes qui opposent au sommet de l'Etat en interaction, celle des ministères « dépensiers » à celles des ministères « économes », permet de comprendre comment le jeu élitaires se reconfigure dans le cadre de la gouvernance. En effet, les logiques de cooptation sectorielle, la mise en avant de savoir professionnel maîtrisé à travers des trajectoires originales, la défense d'un identité programmatique construite autour d'une vision sectorialisée du rôle de l'Etat constituent les indices qui peuvent remettre en question l'expression de l'intérêt général, principe constitutif de la démocratie représentative.

1.1. *Des recompositions élitaires du pouvoir autour de la construction collective des politiques*

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'agréations 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 affirmer des certains groupes de hauts fonctionnaires dans le processus de construction collective de l'action publique (2006). 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 ; Théret, 1995 ; Schmidt, 1996). Là-dessus, il y a un débat entre ceux comme Renate Mayntz qui insiste sur la défaillance du gouvernement (1993) et ceux qui au contraire montrent que, face à ce type de confrontation, l'avantage institutionnel va à l'Etat (Hall, Soskice, 2001). Dans ce contexte-là, les politiques publiques ne sont plus seulement perçus 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 comme des instruments de gouvernements à part entière (Lascoumes, Le Galès, 2004). Tout l'enjeu consiste alors à saisir les formes à travers lesquelles « l'avantage institutionnel de l'Etat » se traduit dans les pratiques élitaires.

Précisons toutefois qu'il ne s'agit pas ici d'affirmer une fois encore la retour d'un « pouvoir technocratique » (Dubois, Dulong, 1999). Historiquement lié à un mode d'intervention et de régulation étatique particulier, celui des « Trente glorieuse », ce mode de gouverne des politiques est remis en question aujourd'hui par le développement de l'idéologie d'inspiration « néo-libérale » et par la pratique plus transversale des programmes de l'action publique. En effet, la modernisation technocratique 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). Pour les tenants de la « sociologie de l'Etat en action », les élites technocratiques incarnent parfaitement la figure du médiateur qui permet une articulation entre le référentiel global et le référentiel sectoriel (Jobert, Muller, 1987). Ce rôle central semble avoir été affecté par deux facteurs contingent. Tout d'abord, par un *out put* idéologique qui au niveau des politiques économiques et plus précisément dans le cas français c'est traduit par l'abandon progressif du modèle keynésien, faisant ainsi apparaître la figure de « économistes d'Etat » (Jobert, Théret, 1994). Si les stratégies de reconversion des élites occidentales à la doxa néo-classique ont été mise à nu, peu de chercheurs ont analysé, les luttes internes à l'Etat (*in put*) lié à la montée en puissance des ministères épargnants entraînant des conflits avec les ministères dit dépendants (Wildavsky, 2000).

Dans un même temps des recherches plus orientées sur la redéfinition des interactions entre les élites politiques et les élites administratives ont développé la thèse de la politisation fonctionnelle (Mayntz, Derlien, 1989). En laissant de côté la question de la politisation partisane, ces chercheurs allemands 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, cela se traduit par le fait que des hauts fonctionnaires notamment ceux des puissantes directions administratives (Trésor ou Budget) intègre dans leur travail préparatoire la logique du politique en facilitant le travail de choix et en désignant la bonne solution aux élites détenant le pouvoir de décision (Eymeri, 2003). Toutefois, la thèse de la politisation fonctionnelle à tendance parfois à survaloriser le rôle d'auto subordination de ce type d'élites par rapport aux autorités formelles du pouvoir (les ministres) alors que certains d'entre eux arrivent à conquérir ce type de poste politique². Nous allons montré qu'il est plus fertile plus fertile d'explorer un autre versant de la politisation fonctionnelle, celui qui conduit à souligner les effets paradoxaux de la transversalité croissante de l'action publique comme celui qui accroît les interactions entre les hauts fonctionnaires et « leur » ministre dans le cadre des arbitrages politiques inter-ministériels (Leca 1996 ; Genieys, 2006b). Il faut aussi prendre en compte l'exacerbation des rapports entre les ministères « dépensiers » (social, Défense) et les ministères « épargnants » (Finance, Budget) qui se trouvent renforcer dans leur comportement « dictatorial » par la politique d'harmonisation contre le déficit public, prolongeant ainsi la réflexion pionnière d'Aaron Wildawsky sur les effets socio-politiques de la décision budgétaire (2000). Toutefois, nous avons montré comment ce rapport de force initialement construit sur la position défensive des gardiens des droits acquis (le type de médecine, la sécurité sociale, etc.) est en train de se retourner au profit d'élites, comme l'élite du *Welfare*) dont l'ambition est l'imposition de leur programme d'action publique (Genieys, Hassenteufel, 2001, Genieys, 2005a). Dès lors, la compréhension de la redéfinition des rapports de pouvoir au sein des Etats 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, font « corps » derrière leur ministre pour imposer leur idées dans les programmes d'action publique.

² À ce propos, on ne compte plus le nombre de trajectoire politique sous la V^{ème} République de nombreux hauts fonctionnaires devenus par le truchement de carrières politico-administratives initiés dans les cabinets ministériels ou présidentiels et renforcées par un engagement partisan qui s'achève par la conquête d'un poste ministériel. Phénomène qui semble aujourd'hui prendre une nouvelle orientation avec le développement de carrière au cœur des sommets de l'Etat (cabinets et secrétariat de la Présidence de la République) mais hors du suffrage universel comme celle de 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'Etat, 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, 2006b).

1.2. *Au coeur des sommets de l'Etat : l'action des élites programmatiques*

C'est à travers ce type de lutte entre les élites du pouvoir que l'on prétend saisir empiriquement un des aspects moins visibles de la pratique de la gouvernance étatique. Il s'agit alors d'expliquer pourquoi malgré les alternances politiques (entendu comme les changements de majorité gouvernementale) certains programmes d'action publique perdurent, et vice-versa, pourquoi certaines orientations programmatiques changent alors que la majorité gouvernementale est stable. Toutefois, la piste que l'on propose de suivre n'est pas celle de la dépendance au sentier (Pierson, 2004), mais plutôt celle de groupes d'acteurs du jeu qui sont susceptibles d'initier ou d'empêcher le changement dans les politiques. Une façon d'observer le changement consiste à partir des chevauchements et interdépendances entre hauts fonctionnaires (le cas français) et gouvernants dans le cadre de la construction collective de programmes de politique. Afin de restituer la complexité de ces processus socio-politiques, la reformulation d'une sociologie des élites autour de l'analyse de trajectoire professionnelle liées à l'affirmation d'une politique s'avère déterminante. L'observation empirique du rôle de certains groupes d'élites bureaucratiques 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'élites programmatiques. En réactualisant l'intuition de Suzanne Keller (1963) sur l'action stratégique de certaines élites (*strategic elites*) qui au coeur de l'Etat sont capables d'agir sur le choix des politiques publiques (*policies choices*) nous déplaçons le regard sociologique au-delà des détenteurs de l'autorité formelle du pouvoir (Premier ministre et ministres et, dans une moindre mesure, parlementaires). 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.

L'hypothèse développée est celle de l'émergence d'élites programmatiques comme corollaire de la pratique de la gouvernance étatique. Ce type d'élites doit être entendu comme une nouvelle catégorie d'analyse explicative de la dynamique politique de régimes. Il correspond empiriquement à un groupe d'acteurs fortement institutionnalisé dans les dispositifs de l'activité politique gouvernementale qui se singularise par une forte spécialisation sectorielle. Les élites programmatiques se caractérisent par des trajectoires au sein des sommets de l'Etat où se combine adroitement un apprentissage professionnel spécifique (au sens de *social learning*) épousant le contour actuel des politiques publiques et

des stratégies de carrière ancrées autour un secteur de politiques publiques particulier. Leur pouvoir se manifeste 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 est finalisée par la formulation de nouveau programme d'action publique. Capable de définir les buts et les moyens des politiques, ces élites se trouvent ainsi dotées de suffisamment d'autorité pour faire accepter son choix (de politique) à des gouvernements parfois rétifs. Les élites programmatiques agiraient alors comme des « porteurs », au sens wébérien de *träger*, de changement dans le processus de construction collective de l'action publique. Si dans la réalité socio-politique française, comme nous allons le voir, elles revêtent empiriquement les habits des hauts fonctionnaires (cabinets ministériels et directions d'administration centrale), elles peuvent dans d'autres configurations démocratiques être des experts, des universitaires voire des élites partisans. Aux Etats-Unis d'Amérique les membres des *policy planing groups* (Dye, 2001 ; 2002) ou encore certaines coteries néo-conservatrices qualifiées de *Vulcans* (Mann, 2004) pourraient constituer les élites programmatiques qui ont fortement orienté le changement de doctrine opérée en matière de politique étrangère par la « *Bush elite* »³. Ainsi définit le concept d'élites programmatiques permet d'élaborer une sociologie comparative plus affinée sur le rôle de groupes d'acteurs comme les « Thatchers boys » au Royaume-Uni, les « Economistes d'Etat » en France, les « profesori » en Italie, les « Chicago boys » en Amérique latine ou encore, les « néo-conservateurs » aux Etats-Unis d'Amérique, à qui l'on impute le changement d'orientation idéologiques dans les politiques publiques de leur pays. Dans un autre registre, Andy Smith dans son travail critique sur le gouvernement de l'Europe s'inscrit implicitement dans la perspective que nous mettons ici en avant, notamment lorsqu'il montre que malgré de nombreuses tentatives de réforme les institutions européennes restent très attaché à une conception sectorielle des programmes d'action publique (Smith, 2004).

1.3. *The French Cases Studies : l'affirmation d'une élite du Welfare et la défaite des élites de la Défense*

³ 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'Etat » (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 étrangères et de Défense des Etats-Unis (Higley, 2006).

Pour aller plus au fond dans la compréhension des pratiques 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*⁴. Le point de départ de ces recherches était l'analyse des interactions et des luttes entre différents groupes d'élites lors des *policies decision making process*. Le jeu élitaire alors observé permet de voir comment le pouvoir de l'Etat comme la dynamique d'un régime se reconfigure autour des nouveaux rapports entre *policies* et *politics*. Ainsi, on a pu vérifier que les politiques étaient affectées 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). Alors que 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. Concrètement, j'ai essayé de voir quel(s) groupe(s) d'acteurs (qui ?) avait influencé plus ou moins fortement le processus de prise de décision 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)⁵. L'hypothèse sous-jacente était celle de la constitution (ou non) d'une identité sectorielle des élites au sein de « ministères dépensiers » dans leur confrontation avec les « ministères épargnants ». Au plus près, nous avons pu voir que la capacité « tutélaire » des élites des ministères financiers, savamment mise en évidence dans les travaux de Wildavsky, tend à s'estomper dans certaines configurations au profit d'un nouveau type d'élites : les élites programmatiques. Toutefois, comme nous allons le voir leur institutionnalisation aux sommets du pouvoir peut s'effectuer de façon différenciée entre le secteur de la Défense et celui du *Welfare*.

En effet, l'étude de la prise de décision en 1996 conduisant à la mise en œuvre de la politique de professionnalisation des armées en particulièrement significative d'un

⁴ 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 questionnement 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 a et b).

⁵ 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

changement programmatique effectué contre les « intérêts et les idées » des élites sectorielles. Pour comprendre ce processus décisionnel dans sa complexité, nous avons montré que la sociologie des élites sectorielles a été modifiée depuis le début des années quatre-vingt-dix avec l'affirmation d'un petit groupe de hauts fonctionnaires spécialisés et qui avait pour projet la modernisation du ministère de la défense (Genieys, 2006b). Le détour par une analyse fine de la transformation du profil socio-professionnel des acteurs qui « font la décision » permet de comprendre comment la décision de professionnaliser les armées face à laquelle 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 pouvoir être imposée par la chef de l'Etat. Le double jeu des élites civiles de la Défense qui cherchent la modernisation organisationnelle du secteur constitue une des clefs de compréhension du changement. En effet, le « clan des diplomates »⁶ va trouver des affinités sur la politique avec ces hauts fonctionnaires qui se sont spécialisés dans les questions de la défense nationale après être passé par les 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 personnelles facilitant une agrégation « d'intérêt » autour du changement d'orientation programmatique. Cette alliance stratégique permet de faire face à la mobilisation des élites militaires contre la nouvelle politique. À l'encontre de ce qui se passe durant la même période dans le secteur du *Welfare*, les élites de la Défense, entendu comme les élites militaires et civiles du secteur, n'arrivent pas malgré des tentatives répétées de mobilisation à maintenir le modèle de l'armée mixte auxquelles elles sont très attachées. En effet, le Président Chirac en imposant la professionnalisation des armées à des élites militaires qui se sont engagés à l'intérieur du

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.

⁶ 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).

secteur Défense contre ce changement de modèle programmatique, affirme son autorité politique⁷.

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'Etat d'un nouveau groupe d'élites, l'élite du *Welfare* (Genieys, Hassenteufel, 2001 ; Genieys, 2005). Dans ce cas de figure, la transformation affectant alors le politique 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 à vocation programmatique dans le secteur du *Welfare*. Logique d'action collective et affirmation d'une identité de groupe constitue les deux caractéristiques saisies 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), elles se trouvent capables d'influencer fortement la décision politique. Le processus d'institutionnalisation de l'élite du *Welfare* est confirmé avec l'émergence de longues carrières sectorielles qui conduisent à la maîtrise d'un savoir faire professionnel peu égalé. Au total, on se trouve en présence d'une élite relativement homogène susceptible de redonner l'avantage institutionnel à l'Etat dans la formulation des certaines politiques sociales⁸. Cela s'est traduit dans la pratique l'élaboration et l'imposition de la réforme constitutionnelle de 1996 dont les lignes directrices proviennent du Plan Juppé (1995).

Soulignons enfin que ces réformes liées à l'action programmatique de ces élites, se traduisent dans la pratique par un contournement de l'arène parlementaire et par un renforcement du pouvoir exécutif. La professionnalisation des armées a bien été menée sans débat parlementaire possible. D'un autre côté, la réforme constitutionnelle de 1996 introduisant le vote du budget social de la nation par le Parlement renforce de façon paradoxale le pouvoir de l'élite du *Welfare* qui a initié ce changement. En effet, ce sont elles qui contrôlent la production des données sur les comptes sociaux. Ainsi, le secteur du *Welfare* permet de saisir le rôle central d'élites qui se construisent autour d'un changement

⁷ 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).

⁸ 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

d'orientation programmatique qu'elles imposent à même temps (Hassenteufel, Palier, qu'elles s'affirment face au pouvoir politique. Leur autonomisation par rapport au pouvoir politique se manifeste par la création de nouvelles institutions qu'elles préemptent.

2. La pratique de la gouvernance étatique comme nouvelle forme de limitation 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 Etats occidentaux, conduit en retour à l'avènement de nouveau mode d'expression élitaire dont l'action tend à échapper au contrôle politique. En effet, n'en déplaise à Mills et son « élite du pouvoir » ou encore à Bourdieu et sa « noblesse d'Etat » tout se passe comme si les luttes internes à l'Etat, expression du pluralisme politique, produisent des effets pervers conduisant à fermer le processus décisionnel. 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 ? ». Dans cette perspective, l'observation de la pratique concrète et des effets de la gouvernance étatique, notamment de ce qui se joue en deçà des autorités formelles du pouvoir (Ministres, Secrétaire d'Etat) montre bien comment dans certains secteurs des groupes d'élites imposent 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 certaines élites du pouvoir s'oppose au démantèlement de l'Etat. Toutefois de telles pratiques ne sont pas sans effets sur les modes d'expression du pluralisme démocratique.

2.1. Pour un recentrage de la sociologie des élites sur l'action

Pour saisir ce phénomène lié à la pratique de la gouvernance, il convient de ré ajuster notre regard analytique sur ce qui passe à l'intérieur même des processus de décision et de gouvernement (Hecló, 1977). Cela entraîne alors un déplacement de la focale d'analyse de la sociologie des élites qui s'est trop longtemps focalisé sur le profil social des élites politiques ou encore sur leur loyauté à l'égard du régime démocratique (Genieys, 2006 a et b).

le rôle de pilotage de l'Etat et en ciblant les prestations sociales vers les plus démunis » (Genieys, Hassenteufel,

A cette fin, l'analyse des sommets de l'Etat français en interaction que nous avons menée permet de tirer deux réflexions quant à l'orientation future de la sociologie des élites. La première me conduit à affirmer que l'analyse du *social background* des élites n'est plus suffisante pour différencier les élites du pouvoir et surtout pour restituer le sens de leurs actions. Ce constat oblige le *social scientist* à déplacer son regard sur l'analyse plus fines des trajectoires politico-professionnelles et des stratégies de reconversion qui conduisent certaines élites (plus que d'autres) à s'adapter au changement et, font même de cette capacité d'adaptation, une ressource-clefs dans les luttes pour la conquête des postes décisionnels aux sommets du pouvoir. En effet, on ne peut plus aujourd'hui différencier dans les démocraties occidentales contemporaines les élites du politique, représentatives ou hauts fonctionnaires, en se limitant à l'analyse de leur *social background*, tant elles sont formées dans des filières élitistes assez proches comme l'Ivy League, Oxbridge ou encore « Science po/ENA ». L'importante recherche comparative de Best et Cotta sur les propriétés sociales des Parlementaires en Europe depuis 1848 montre que depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, on assiste à un processus « irréversible » d'homogénéisation du profil social des élites depuis la deuxième guerre mondiale dans les démocraties européennes (2000). Putnam dans son importante synthèse sur la sociologie comparée des élites avait déjà posé la question du *and so what ?* à ce propos en nous incitant à aller voir ce qui se passe au sein de la boîte que constituait l'articulation entre élites et *policies making* (1976). Dans cette perspective, on comprend tout l'intérêt de l'analyse des stratégies de conversion de certaines élites des jeunes démocraties latino-américaine, comme l'on fait Dezalay et Garth dans leur étude des « guerres de palais », pour expliquer le changement d'orientation des politiques publiques dans ces régimes (2002)⁹. Dans un autre registre, Joana et Smith ont montré qu'à partir de la prise en compte des ressources et des trajectoires particulières des membres des cabinet des commissaires européens ont mieux compris la capacité des élites européennes à initié (ou non) des actions programmatiques structurantes (2002).

La seconde consiste à plaider pour un déplacement de la sociologie des élites vers l'analyse plus fine des processus de prise de décision et les politiques publiques. Dans cette perspective, Dahl avait raison en disant que la vérification empirique de ce phénomène doit se traduire par une étude, comparée si possible, des processus de prise de décision (1958). Dans

2001).

cette perspective, c'est bien derrière les autorités formelles du pouvoir (Keller, 1963), que l'on trouve des groupes d'élites qui ont une capacité avérée à agir sur les changements d'orientation dans les politiques sans être toutefois doté d'une légitimité démocratique pour le faire. Dans ce sens, le rôle avéré des élites programmatiques dans certains secteurs de l'activité gouvernementale montrent que l'on passe d'une autonomie fonctionnelle du pouvoir bureaucratique à une autonomie politique sur les politiques. C'est ce que nous avons pu démontrer dans notre analyse comparative du rôle des élites programmatiques (pas toujours avéré) dans le processus de construction collectives des politiques de Défense et de *Welfare* en France. En élargissant, l'analyse décisionnelle *stricto sensu* à l'interprétation de différents processus *policiers decision making* nous avons montré comment des groupes d'élites dont l'action se déroule en deçà des autorités formelles du pouvoir ont tendance à développer, et parfois même à imposer, des programmes d'action publique affirmant ainsi une certaine autonomie vis-à-vis des autorités politiques formelles. Un tel constat nous incite à penser, à l'instar de Suleiman (2004), que ce type de stratégie et comportement élitaires constitue une réponse au processus de démantèlement des Etats démocratiques.

2.2. Redonner l'avantage institutionnel à l'Etat : vers des mobilisations élitaires sectorielles et programmatiques

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'Etat (*government* au sens anglo-américain) d'élites programmatiques dont l'action échapperait partiellement au contrôle politique, défendue dans mes travaux pourrait y faire penser. En effet, la question *Qui gouverne dans la gouvernance ?*, au sens où Dahl entend les rapports entre élites et pouvoir, nous a permis de révéler que gouvernance démocratique et gouvernance étatique constituent un véritable oxymoron. Ainsi, derrière l'approche horizontale de la gouvernance, qualifiée de démocratique, conçue comme un accroissement des modes d'expression du pluralisme, se cache une approche plus verticale de la gouvernance, qualifiée d'étatique, où les processus de construction collective de l'action publique sont de plus en plus fermés. Ces deux versant de la gouvernance constitue la toile de fond sur laquelle la reformulation du pluralisme politique se joue aujourd'hui dans les démocraties occidentales.

⁹ Des travaux comparatistes ont montré que la libéralisation des politiques économiques entraîne une restructuration du pouvoir d'Etat conduisant à une transformation du profil professionnel des dirigeants d'Etat ou la figure du « grand notable du droit » s'efface devant celle du Chicago boys (Dezalay, Garth, 2002).

Cette réflexion nous conduit à discuter un des apports de Linz à la politique comparée selon lequel sans Etat la viabilité de la démocratie est faible (Linz, 2000 ; Stepan, 2001). On pourrait ainsi à l'instar de Pierre Birnbaum dire que le jeu élitare que nous avons identifié dans nos études sur le cas français constitue une réponse singulière à la déchirure du lien politique dans la configuration de l'Etat fort (1998). Nous prétendons montrer que cette réponse portée par certaines élites permettant indéniablement une adaptation institutionnelle de l'Etat à la nouvelle configuration internationale (Hall, Soskice, 2001) renforce la capacité de certains acteurs 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 et 2006). Les travaux assez récents sur la politisation fonctionnelle montrent que si les élites politico-administratives sont « habilitées » à gérer de façon autonome les affaires courantes et techniques, elles ne doivent pas en principe faire des choix sur le contenu des politiques et encore moins sur les grandes orientations programmatiques (Aberbach, Rockman, Putnam, 1981). Afin de respecter les principes du gouvernement démocratique ceci doit être uniquement le fait des élites gouvernantes ou représentatives. Or, nous avons souligné à partir de nos études de cas la capacité de certain groupe d'élites, agissant par-delà les autorités formelles du pouvoir, à influencer le contenu programmatique des politiques publiques. Bien entendu, il ne s'agit pas d'élites correspondant au modèle des trois « C's » 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'Etat, mais qui ont toutefois la capacité partagée de se mobiliser (et parfois de l'imposer) autour d'une vision sectorialisée de l'action publique. En effet, ce sont des élites qui s'adaptent aux contraintes du changement politique et qui en font même une ressource politique centrale de leur logique d'action aux sommets de l'Etat.

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 Etats 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'Etat. Cela se traduit dans la pratique par une mobilité certaine à l'intérieur du groupe sectoriellement situé ou 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 programmes¹⁰. Et enfin, (3) la troisième est leur capacité à s'institutionnaliser dans les positions de pouvoir dans les nouvelles institutions mises en place¹¹. 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. Toutefois, si elles constituent des élites fonctionnelles et loyales, pour reprendre la terminologie linzeinne, qui rendent l'avantage institutionnel à l'Etat 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'Etat ne remet pas en cause certains fondements de la légitimité démocratique.

2.3. *L'accroissement du squeeze démocratique comme nouvelle forme de limitation du pluralisme ?*

En montant en généralité, on peut affirmer qu'aujourd'hui encore plus qu'hier les changements programmatiques, qui affectent l'action publique, sont le fait de groupes d'élites qui s'identifient à l'Etat 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 se joue entre « gardiens » et « modernisateurs » de l'Etat (Eymeri, 2001). 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

¹⁰ Il va de soi que ces lieux changent d'un pays à l'autre en fonction de la forme de l'Etat et du type de régime. Ainsi dans les pays anglo-saxons, les *thinks tanks* voire les partis politiques peuvent jouer ce rôle alors que dans le système français on a vu que ce sont des corps d'inspection ou de contrôle intégré à l'Etat qui jouent ce rôle.

¹¹ Notons ici qu'avec la réforme Douste-Blazy (2004), le statut du directeur de l'UNCAM (Union des Caisses d'Assurances Maladie) a profondément évolué. En effet, s'il est toujours nommé par le gouvernement, il n'est plus révocable par le pouvoir politique, seule la majorité des deux tiers représentant des différentes Caisses d'assurance maladie peuvent le révoquer. Autrement dit, il est autonome vis-à-vis du pouvoir politique et pour certains acteurs des sommets de l'Etat social le directeur de la CNAMTS est aujourd'hui « un super technocrate qui s'affirmera dans son rôle comme un proconsul de l'Etat ou comme un proconsul de l'Assurance Maladie » (Entretien avec Patrick Hassenteufel, enquête Mire 2006-2007).

élites¹². Ainsi, elles accroissent le sentiment de distanciation entre une « noblesse d'Etat » 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 manœuvre politique des élites qui portent le changement d'orientation programmatique, 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'Etat. L'exemple de la mobilisation récente contre le CPE (Contrat première embauche) initié par le Gouvernement de Villepin constitue une très bonne illustration de ce phénomène. Bien entendu, certains esprits critiques pourraient traduire ce phénomène en actualisant la pensée de Marx comme un nouveau type de « coups d'Etat ». Le dilemme de la gouvernance démocratique et de la gouvernance 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 (Hassenteufel, 1997).

Dans nos études de cas comparatives consacrées au cas français, l'action des élites programmatiques est assez paradoxale car elles portent le changement au sein de l'Etat tout en l'adaptant à la réalité politique et institutionnelle française. En France depuis le début des années quatre-vingt, elles ont favorisé l'adaptation des politiques et des institutions à l'économie néo-libérale et au processus de construction européenne. Cette stratégie souvent liée à la volonté politique de transformer de l'intérieur « Notre Etat » pose néanmoins un problème d'ordre politique dans la mesure où « leur programme », comme ce fut le cas pour la réforme des armées ou encore la réforme du système de protection sociale, n'ont jamais fait l'objet de consultation électorales que ce soit sous les Présidences de François Mitterrand ou encore sous celle de Jacques Chirac (Fauroux, Spitz, 2000). Dès lors, ces changements d'orientations programmatiques souvent nécessaires pour adapter la France aux temps actuels souffrent d'un cruel manque de légitimité auprès de l'électorat et entraînent des mobilisations sociétales régulières comme ce fut le cas en décembre 1995 à l'encontre du Plan Juppé. Ainsi,

¹² Cette caractéristique ne va pas sans nous rappeler les luttes de pouvoir à partir desquelles Juan Linz a construit sa théorie des régimes à pluralisme (1964, 2000).

les élites de la politique, 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. Par ailleurs, 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'Etat. Afin de lutter contre le pouvoir grandissant au sein de la structure de l'Etat des élites programmatiques, on pourrait bien sur imaginer des transferts des hauts fonctionnaires vers le Parlement. Cela à l'apparence d'une « vraie fausse bonne solution » dans la mesure où un jeu chaise musicale probable entre l'exécutif et le législatif renforcerait l'homogénéité programmatique et le pouvoir des gardiens l'Etat. Il est donc urgent d'inventer des institutions susceptibles de produire une expertise et des contre programmes pour que l'action des élites programmatiques, souvent nécessaire et adaptative, ne soit plus perçu par les citoyens comme une entorse à l'expression du pluralisme démocratique.

BIBLIOGRAPHIE :

- Aberbach (J. D.), Putnam (R. D.), Rockman (B. A.) (eds.), *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge, Harvard University Press, 1981.
- Aron (R.), *Penser la liberté, penser la démocratie*, Paris, Gallimard Quarto, 2005.
- Best (H.), Cotta (M.), *Parliamentary Representatives in Europe 1848-2000. Legislative recruitment and Careers in eleven european countries*, Oxford, Oxford University Press, 2000.
- 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.
- Culpepper (P. D.), Hall (P. A.), Palier (B.), *Changing France. The politics that Markets Make*, London, Palgrave, 2005.
- Dahl (R. A.), « A Critique of the Ruling Elite Model », *The American Political Science Review*, vol. LII, n°2 juin 1958, pp. 463-469.
- 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 J. Lagroye (dir.), *La politisation*, Paris, Belin, 2003, pp. 47-77.
- Fauroux (R.), Spitz (B.), *Notre Etat. 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.
- 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. (b)
- Genieys (W.), « La constitution d'une élite du *Welfare* en France dans la France des années 90 », *Sociologie du travail*, n° 2 vol. 47, 2005a, pp. 205-222. (a)
- Genieys (W.), « Nouveaux regards sur les élites du politique », *Revue française de science politique*, vol. 56 n°1 Février 2006, pp. 121-147.
- 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.), « Le *Welfare state* entre construction nationale et crispation nationaliste », dans P. birnbaum (dir.), *Sociologie des nationalismes*, Paris, PUF, 1997, pp. 325-341.
- 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.
- Hecllo (H.), *A Government of Stranger. Executive Politics in Washington*, Washington D. C., The Brookings Intitutions, 1977.
- 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 B. O'Connor, M. Griffiths (eds.), *The Rise of Anti-Americanism*, London Routledge, 2006, pp. 155-168.
- Joana (J.), Smith (A.), *Les comissaires européens. Technocrates, diplomates ou politiques ?*, paris, Presse de science po, 2002.
- Jobert (B.), Muller (P.), *L'Etat en action*, Paris, PUF, 1987.

- Jobert (B.) (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1994.
- Keller (S.), *Beyond the Ruling Class. Strategic Elites in Modern Society*, New York, Random House, 1963.
- 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 F. D'Arcy, L. Rouban (dir.), *De la Cinquième à l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996, pp. 345-347.
- Le Galès (P.), « Gouvernance », dans L. Boussaguet, S. Jacquot, P. Ravinet (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 M. Lallement, J. Spurk (dir.), *Stratégies de la comparaison internationale*, Paris, CNRS Editions, 2003, pp. 39-56.
- Linz (J. J.), *Totalitarian and Authoritarian Regimes*, Boulder, Lynne Renner, 2000, (notre traduction avec Guy hermet, Saïd Darviche à paraître 2007 chez Armand Colin).
- 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, Pinguin, 2004.
- March (J. G.), Olsen (J. P.), *Democratic Governance*, New York/London, The Free Press, 1995.
- 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.
- Mayntz (R.), « Governing Failures and the Problem of Governability », dans J. Kooiman (ed.), *Modern Governance. New Government-Society Interactions*, London, Sage, 1993, pp. 9-20.
- 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.
- Pierson (P.), *Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton, Princeton University Press, 2004.
- Putnam (R. D.), *The Comparative Study of Political Elites*, New Jersey, Prentice Hall, 1976.
- 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 », in R. Gunther, P. N. Diamandouros, H. J. Puhle (eds.), *The Politics of Democratic Consolidation. Southern Europe in Comparative Perspective*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1995, pp.284-314.
- Smith (A.), *Le gouvernement de l'Union Européenne. Une sociologie politique*, Paris, L.G.D.J., 2004.
- Stepan Al., *Arguing Comparative Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2001.
- Suleiman (E. N.), *Dismantling the Democratic States*, Princeton, Princeton University Press, 2004. [traduction française, *Le démantèlement des Etats démocratiques*, Paris, Seuil, 2005].
- Théret (B.) (dir.), *L'Etat, la finance et le social. Souveraineté nationale et construction européenne*, Paris, La Découverte, 1995.
- Thoening (J. Cl.), *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.