

10^{ème} Congrès de l'AFSP (Grenoble 7-9 septembre 2009)
Section thématique n°14

Sociologie des élites et de l'action publique.
La méthode programmatique

William Genieys (CNRS-CEPEL, Université Montpellier 1)
wgenieys@univ-montp1.fr
Patrick Hassenteufel (Université Versailles Saint-Quentin, CARPO)
patrick.hassenteufel@free.fr

Session de travail n°2

Recourir à la notion d'élite pour répondre à une des questions classiques de la sociologie politique *Qui gouverne ?* suppose de pouvoir mettre en évidence empiriquement l'existence d'un (ou plusieurs) groupe(s) exerçant un (ou des) pouvoir(s). De ce fait, la sociologie des élites s'est déployée autour de deux questions de recherche principales. La première est celle de l'existence d'un groupe cohérent qui a conduit à mettre l'accent sur les éléments qui le structurent et qui lui donnent une forte homogénéité ; la seconde est celle du pouvoir de ce groupe en précisant son objet et son étendue. Sur le plan méthodologique, la première question de recherche s'est concrétisée par la mise au jour d'indicateurs (origines sociales, statut, trajectoire professionnelle, valeurs etc.) partagés ; la seconde par l'élaboration de méthodes (positionnelle, réputationnelle, décisionnelle) permettant de démontrer la participation à l'exercice de pouvoirs concrets. Les débats suscités par ces méthodes de la sociologie des élites ont conduit à s'interroger, d'une part, sur leurs limites et, d'autre part, sur leur articulation. Si, comme nous le verrons, la réflexion sur les données sociographiques a permis d'affiner et de multiplier les outils méthodologiques permettant de les élaborer, il a moins été tenu compte d'autres éléments permettant de structurer des groupes cherchant à exercer du pouvoir. C'est en particulier le cas pour les dimensions cognitives de la construction d'acteurs collectifs sur lesquelles l'analyse des politiques publiques a mis l'accent depuis les années 1990 (Muller 2000, Sabatier et Schlager, 2000, Hassenteufel 2008a). C'est pour cela que nous tentons d'opérer ici un croisement entre sociologie des élites et sociologie de l'action publique afin d'approfondir méthodologiquement la sociologie des élites en action proposée par le néo-élitisme, qui se fonde sur la combinaison entre des indicateurs socio-politiques et des configurations de pouvoir (Field, Higley, 1980 ; Higley, Burton, 2006). Ce croisement se fonde sur la prise en compte des systèmes de représentations partagés par des groupes d'acteurs et l'analyse fine des trajectoires politico-administratives. Celle-ci permet, non seulement, de comprendre la structuration d'élites mais aussi leur pouvoir tant en termes de capacité de transformation de politiques publiques que d'accumulation de ressources d'action publique.

Notre souci d'articulation entre sociologie des élites et sociologie de l'action publique nous a conduit à formaliser une démarche méthodologique que nous proposons de qualifier de programmatique pour deux raisons. La première repose sur le fait que nous mettons l'accent sur l'existence de programmes d'action publique porteurs de changement qui structurent des groupes d'acteurs. Un programme d'action publique contient quatre dimensions principales : des objectifs ou des orientations générales faisant référence à des valeurs partagées et donnant une cohérence d'ensemble à une politique publique ; une analyse des enjeux et de la situation

conduisant à une formulation de problèmes et à un diagnostic servant de support à l'action ; des argumentaires et des raisonnements légitimant l'action ; des préconisations de mesures concrètes et d'instruments permettant l'opérationnalisation du programme. Cette notion permet aussi de mettre en avant le lien entre pouvoir et politiques publiques puisque la notion de programme renvoie à la définition même des politiques publiques comme « programme d'action propre à une ou plusieurs autorités publiques ou gouvernementales » (Thoenig, 1985, p.6). Le pouvoir est donc appréhendé ici en termes de capacité de transformation de l'action publique.

Nous présenterons, tout d'abord, les différentes dimensions de cette méthode programmatique à partir des apports et des limites des méthodes de la sociologie des élites du pouvoir. Puis, nous montrerons comment elle a nous a permis de mettre en évidence le rôle d'une élite de hauts fonctionnaires dans la transformation du système d'assurance-maladie français depuis le début des années 1980. Nous terminerons par des éléments de réflexion plus généraux pour combiner sociologie des élites et sociologie de l'action publique à partir de cette méthode.

1. RETOUR SUR LES METHODES DE LA SOCIOLOGIE DES ELITES

Les travaux des « pères fondateurs » de la théorie des élites (Mosca et Pareto) visaient plus à mettre en avant l'existence d'une élite, au sens d'un groupe restreint qui prend les décisions, et son caractère nécessaire au bon fonctionnement d'une société (thèse élitiste), qu'à analyser sociologiquement qui forme cette élite. Ce n'est qu'à partir du développement de la sociologie politique des élites aux États-Unis durant les années cinquante que la question du *qui gouverne ?* est devenue centrale. Toutefois, dès l'entre-deux-guerres des politologues s'étaient posé la question des effets de l'avènement des régimes démocratiques sur le profil social des dirigeants politiques. Le travail pionnier d'Harold J. Laski (1928) sur le personnel des cabinets anglais de 1801 à 1924 peut être rappelé ici. Son étude des membres de cabinets ministériels anglais sur un siècle et demi visait à répondre aux questions suivantes : sont-ils des aristocrates ou des « plébéiens » ? Quelle est leur profession ? Où ont-ils été éduqués ? Y-a-t-il une différence (sociale) entre les membres des cabinets des différentes périodes ? etc. (Laski, 1928, p. 13). Cette étude pose les bases de l'analyse du *social background* des élites politiques¹. Elle se fonde sur le recollage de données biographiques qui permettent de saisir tout d'abord le renouvellement du personnel politique pour ensuite dégager le profil social et la carrière des individus qui se consacrent aux activités politiques.

1.1. La construction des données sociographiques

Tant que les données empiriques mobilisées ont porté sur la question de la durée des carrières politiques (ministérielles ou de députés) pour mettre en avant la continuité, la stabilité ou encore le cumul des ressources politiques (mandats etc.), elles ont été considérées comme des sources « sûres » (Laswell et al., 1952 ; Dogan, 1967 ; Matthews, 1954). Or, à partir du moment où des chercheurs ont essayé d'aller plus loin dans l'analyse de la compréhension du comportement et des attitudes des élites, des critiques sur la nature et

¹ Un article de synthèse de deux politologues étasuniens paru dans *l'American Political Science Review* à la fin des années soixante permet d'avoir un aperçu des travaux et des controverses méthodologiques qui se sont développées autour de la question des méthodes d'enquêtes appliquées à l'analyse du *social background* des élites (Edinger, Searing, 1967).

l'usage des sources empiriques ont été formulées². Pour certains, travailler sur l'élite sociale dans une société donnée peut conduire à mobiliser des matériaux empiriques qui ne sont souvent que le reflet de l'image sociale que veut bien produire l'élite sur elle-même³. Néanmoins, le chercheur peut corriger ce biais. La première précaution à prendre est de ne pas être prisonnier d'une seule source biographique (toutes ne sont pas auto déclaratives) mais d'en utiliser plusieurs afin de pouvoir recouper les informations. La deuxième consiste à avancer une définition opératoire de ce que l'on entend par élite, à l'aide de critères précis. Enfin, le croisement de ces données préconstruites avec des données construites par une enquête par questionnaire ou des entretiens approfondis permet de vérifier la qualité des données préalablement recueillies (Dexter, 1970). Sociologues et politologues ont reconnu que les entretiens « en face à face » constituent un moyen privilégié d'accéder à la connaissance des élites, même si la pratique de l'interview en profondeur est spécifique (Dexter, 1970) ou encore nécessite la maîtrise d'un « art » (Cohen, 1999). Ainsi, on trouve un grand nombre de recherches anglo-américaines privilégiant une pratique de l'entretien semi-directif conduit à l'aide d'un questionnaire relativement fermé, notamment pour reconstruire des carrières politiques particulières (Edinger, Searing, 1967). C'est par cette pratique qu'Ezra Suleiman a mené la première grande enquête sur les hauts fonctionnaires et les élites françaises (1974 et 1978)⁴. En France, des chercheurs du Centre de Sociologie des Organisations ont eu recours des pratique hybride en mobilisant conjointement soit, les entretiens semi-directifs et l'administration orale de longs questionnaires comme ce fut le cas dans le travail de Jean-Claude Thoenig sur la technocratie (1973), ou encore, en croisant les archives et les entretiens pour tester le pouvoir décisionnel des hauts fonctionnaires (C. Grémion, 1979).

Cette discussion sur le statut des matériaux empiriques mobilisés par la sociologie des élites est loin d'épuiser les questions méthodologiques qui lui sont posées. Deux en particulier peuvent être mises en avant : les données socio-politiques et/ou sociographiques sont-elles suffisantes pour mettre au jour l'homogénéité des groupes ainsi identifiés ? Quels pouvoirs exercent concrètement et empiriquement ces groupes ?

1.2. L'analyse de l'élite du pouvoir

La sociologie des élites américaines a plutôt cherché à répondre à la seconde question ce qui a amené plusieurs innovations méthodologiques permettant de tester empiriquement la notion d'élite(s) (Parry, 1969/2005) en répondant au point faible, souvent souligné, des pères fondateurs de théorie des élites (Pareto, Mosca et Michels), à savoir l'absence de vérification empirique du rôle effectif de minorités dirigeantes.

Il s'agit tout d'abord de la méthode positionnelle utilisée par Charles Wright Mills (1956). Selon lui, c'est en prenant en compte les positions de pouvoir dans les institutions sociales et politiques que l'on est mesure d'appréhender la réalité élitare d'un système social.

² Sur ce point, on peut se reporter au travail remarquable de contrôle des sources empiriques produites par l'I.N.S.E.E. sur la haute administration française, notamment via la réalisation d'un questionnaire « de contrôle » par Alain Darbel et Dominique Schnapper (1969 et 1972).

³ Nous renvoyons ici à la critique d'Olgierd Lewandoski dans un article consacré à la façon dont le *Who's who* (dans sa version française) contribue à la formation d'une définition de l'élite en enregistrant un jugement social préexistant (1974, p. 49).

⁴ Dans le cadre de son enquête sur les hauts fonctionnaires et la politique en France, il réalisa des entretiens directs auprès d'un échantillon de 100 directeurs généraux de l'administration centrale (1974). Il appliqua ensuite cette méthode à 100 directeurs d'entreprises publiques, PDG et directeur d'administration centrale dans son travail sur les élites en France (1978).

Il appréhende donc le pouvoir de l'élite à partir des positions clefs occupées au niveau du pouvoir politique (exécutif), du pouvoir économique et du pouvoir militaire. Les positions de pouvoir sont considérées comme réellement détenues. En soulignant l'interchangeabilité et la circulation de ces positions entre les membres d'un groupe restreint, il met en évidence l'existence d'une élite du pouvoir. Les positions constituent ici à la fois un fait social observable empiriquement et une variable explicative dans la mesure où elle sont vécues par l'élite comme une ressource mobilisable permettant de se reconnaître entre soi et de se différencier des autres. L'objection principale avancée à l'encontre de cette approche, outre le rapport distancié entretenu avec l'empirie par Charles W. Mills, repose sur le fait que si l'identification d'une position de pouvoir permet de saisir empiriquement celui qui l'occupe, elle ne nous dit rien sur l'usage concret qui en est fait, ni même s'il en joue (Dahl, 1958). De ce fait, si l'approche en termes de positions constitue une avancée dans le processus d'identification des élites dans l'analyse par régression du *social background*, des parcours, itinéraires, carrières ou encore trajectoires, elle reste impressionniste sur l'exercice réel du pouvoir⁵. C'est pour cette raison que beaucoup de sociologues considèrent que l'usage seul de la méthode positionnelle est insuffisant (Rose, 1967, p. 256).

La seconde méthode qualifiée de réputationnelle a été élaborée par Floyd Hunter dans son étude sur la structure du pouvoir à « *Regional City* » (Atlanta)(1953). Il cherche à vérifier empiriquement le pouvoir d'influence de l'élite économique sur la vie politique en identifiant des leaders. Dans un premier temps, il s'adresse directement à un échantillon de dirigeants considérée a priori comme les plus importants des organisations locales (conseil municipal, chambre de commerce, organisations civiques, *leagues*, presse etc.) et leur demande (dans le cadre d'entretiens directs) de dresser une liste de ceux qui, selon eux, gouvernent⁶. Puis, dans un deuxième temps, Hunter construit un groupe de contrôle d'experts « représentatifs » des courants religieux, économiques et sociaux de la vie locale. Ils désignent dans chacune des listes élaborées par le groupe précédant les dirigeants dont le pouvoir serait selon eux décisif sur la vie politique locale, ce qui permet de réduire l'échantillon initial de personnalités influentes (une quarantaine). Afin de contrôler les biais éventuels du dispositif, Hunter étudie ensuite lui-même la réputation de cet échantillon de leaders désignés comme tels en leur demandant (entretiens semi-directifs) quelles sont les personnes qui ont la capacité d'influencer la prise de décision. Au final, Floyd Hunter constate que l'on obtient un assez fort chevauchement entre les différentes listes de réputation établies par les deux groupes tests ce qui l'amène à déduire que les élites se connaissent et se reconnaissent comme telles⁷. La méthode réputationnelle a fait l'objet d'une double critique. D'une part, il lui a été reproché de ne pas mesurer l'implication « réelle » de *leaders* dans les processus décisionnels qui, par ailleurs, diffèrent en fonction des secteurs d'action politique (Dahl, 1958, 1961). En raison de

⁵ Pourtant Charles Wright Mills dans son plaidoyer pour la pratique de l'imagination sociologique prétend concilier l'approche positionnelle avec la prise de décision : « Aux États-Unis, actuellement, le pouvoir met en jeu plus d'une élite. Comment juger la position relative occupée par ces différentes élites ? Cela dépend des problèmes et des décisions. Une élite voit l'autre parmi ceux qui comptent. Reconnaissance mutuelle au sein de l'élite, que les autres comptent ; d'une façon ou d'une autre, on se considère réciproquement comme des gens importants. Projet : choisir trois ou quatre décisions cruciales des dix dernières années : lâcher de la bombe atomique, augmentation ou diminution de la production d'acier, grève de 1945 à la *General Motors*, et chercher à déterminer dans le détail le personnel qui y a pris part. Utiliser la « décision » et les prises de décision pour accrocher un entretien » (1959/1967, p. 208).

⁶ Cela lui permet d'élaborer une liste de 175 leaders qui détiennent des positions formelles dans la vie politique, dans la vie économique, mais aussi dans la vie sociale (Hunter, 1953, pp. 262-271).

⁷ Pour Hunter, il est clair alors que « les hommes d'affaires sont les dirigeants de la communauté de *Regional City* comme ils le sont dans d'autres villes. La richesse, le prestige social et la machine politique sont liés au pouvoir de ces dirigeants » (1953, p. 82).

ce biais, Floyd Hunter a tendance à surévaluer le pouvoir de l'élite économique sur l'ensemble des décisions prises au niveau de la vie politique locale. D'autre part, le résultat dépend de la constitution des panels interrogés (Rose, 1967).

La méthode décisionnelle a été élaborée par Robert Dahl (1961) dans l'intention de réfuter à la fois les théories de Charles Wright Mills, au niveau national, et, au niveau local, celles de Floyd Hunter, ainsi que de confronter son modèle polyarchique de la démocratie pluraliste à la réalité empirique de la pratique du pouvoir. Robert Dahl reproche aux auteurs monistes de ne mesurer que la réputation qu'un groupe d'individu à détenir le pouvoir, et de confondre ainsi pouvoir d'influence et pouvoir réel concrétisé par des décisions effectives. Il propose de déplacer la focale d'analyse vers l'étude minutieuse du processus qui conduit à la prise de décision. Il ne s'agit plus de déterminer qui a la réputation de détenir une grande influence, mais d'observer quels sont les acteurs qui interviennent, de quelle manière, avec quel poids. Dans son étude portant sur un siècle de gouvernement local dans la ville du New Haven, Robert Dahl commence par reconnaître qu'une oligarchie économique et sociale a bien dominé la ville à la fin 19^{ème} siècle pour mieux souligner ensuite que dans les années 1950 le pluralisme s'impose dans les décisions politiques. Il adopte une approche globale de la réalité socio-politique de New Haven prenant en compte la structure sociale de la société locale⁸. Sa démonstration empirique repose sur trois types de décisions : la nomination par les partis politiques des décideurs exécutifs locaux, la politique de rénovation urbaine et la politique d'enseignement public⁹. Cette approche « sectorielle » le conduit à identifier un petit nombre de leaders capables d'influencer le contenu de la décision politique. Il en distingue trois catégories : les politiques (qui détiennent certaines charges électives), les notables sociaux et les notables économiques. Il étudie ensuite l'influence de chaque type de leaders dans la prise de décision dans les trois domaines de l'activité politique retenus à partir de leur capacité à initier ou à s'opposer à des politiques. La prise en compte des origines sociales (variable dépendante) de ceux qui occupent les positions décisionnelles lui permet de souligner que les membres de la haute société (*business class* incluse) n'ont pas une capacité à influencer ou à opposer leur veto supérieure à celle de ceux qui sont dotés de ressources sociales plus faibles. De plus, l'implication dans la prise de décisions des notables économiques varie fortement entre les différents secteurs (forte dans les politiques de rénovation urbaines, faible dans les politiques d'éducation publique)¹⁰. Enfin, les élites économiques, dotées de ressources importantes (statut, moyens financiers, accès au médias etc.), ont tendance à se diviser sur certaines décisions, notamment celles qui sont à l'initiative du maire. Robert Dahl en conclut que les élites économiques comme tout autre type d'élite politique ne peuvent pas être considérées comme formant une élite du pouvoir.

⁸ Pour lui, les différents types de notables locaux (sociaux, politiques, économiques) correspondent à autant de types d'élites dont l'action est analysée dans la longue durée à partir du *Social Register* (bulletin des notabilités), une série de décisions locales concrètes, le changement de comportement de l'électorat et de la participation politique (Dahl, 1961, *vf.* 1971, pp. 355-369).

⁹ Robert Dahl a eu recours à plusieurs sources pour reconstituer les circonstances de ces décisions : archives, documents, articles de journaux et surtout entretiens. Ces derniers, qui duraient jusqu'à six heures, furent conduits auprès de 46 personnes qui avaient participé activement à une ou plusieurs décisions-clefs (échantillon d'acteurs construit en fonction des secteurs décisionnels retenus). Tous ces entretiens, qui ont parfois été répétés à plusieurs reprises, ont été conduits par Robert Dahl avec l'assistance de Nelson Polsby. (Dahl, 1961/1971, p. 360).

¹⁰ Dahl montre une tendance générale à la spécialisation des *leaders* dans un secteur d'action publique entraînant une perte d'influence sur les autres domaines décisionnels.

Le débat entre monistes et pluralistes a donc conduit à l'élaboration de nouvelles méthodes¹¹ permettant d'appréhender concrètement le pouvoir tenant en compte les politiques publiques sans toutefois opérer un véritable croisement entre sociologie des élites et sociologie de l'action publique.

APPORTS ET LIMITES DES METHODES CLASSIQUES	
	Les méthodes d'inspiration monistes
Apports :	<ul style="list-style-type: none"> - La méthode <i>positionnelle</i> permet d'identifier les personnes ou les organisations qui occupent les postes clefs dans un secteur de l'activité sociale et politique. Mobilise des données biographiques (<i>Social register, Who's who</i> etc.) - La méthode <i>réputationnelle</i> conduit à repérer les acteurs qui sont susceptibles plus que d'autres, en raison de leur magistère social, d'influencer le sens de la décision ou encore d'imposer leurs intérêts. Mobilise la technique de l'entretien directif et recours à la définition d'un panel d'expert.
Limites :	<p>Impute et déduit du fort potentiel d'unité d'un groupe élitaire sa capacité de contrôle sans jamais en apporter la preuve empirique en étudiant des processus décisionnels concrets.</p> <p>Faible prise en compte de la diversité des représentations et des idées des groupes élitaires comme si leur vision du monde était aussi unifiée que leur identité socio-politique.</p>
	La méthode d'inspiration pluraliste
Apports :	<ul style="list-style-type: none"> - La méthode <i>décisionnelle</i> permet d'appréhender à partir d'une étude empirique minutieuse l'intervention de la pluralité des groupes qui font ou influencent collectivement le processus de prise de décision politique au sens large. Mobilise principalement les entretiens approfondis, voire l'observation participante, dans le but de reconstruire l'univers décisionnel.
Limites :	<p>Tend à survaloriser le moment <i>stricto sensu</i> de la prise formelle de décision (temporalité réduite).</p> <p>Tend à réduire le contenu et le sens de la décision aux seuls protagonistes qui ont pris la décision, laissant ainsi de côté le rôle de ceux qui préparent voire formulent le contenu de la décision sans y participer concrètement (<i>staffers, experts</i> etc.)</p> <p>En mettant en avant le rôle le fort potentiel de contrôle sur les décisions des groupes de veto, tend à réduire le changement à une multitude d'ajustements incrémentaux.</p>

¹¹ Dans le cadre de la sociologie française, ces méthodes ont eu faible écho dans la mesure où la plupart des chercheurs du *Centre de Sociologie Européenne* qui ont approché cette question dans les années soixante dix l'ont fait en termes de classe dominante (Bourdieu, Boltanski, Monique Saint-Martin et Olgierd Lewandowski) ou encore de classe dirigeante (Birnbaum). Ces sociologues partageaient le rejet des thèses élitistes (moniste et *a fortiori* pluraliste) et une approche structurelle du pouvoir de domination (Genieys, 2005b).

2. LA METHODE PROGRAMMATIQUE : ELITES ET ACTION PUBLIQUE

C'est ce croisement que propose d'opérer la méthode programmatique qui, d'une part, intègre les apports de l'analyse cognitive des politiques publiques à celle des élites, et, d'autre part, cible l'analyse du pouvoir à un domaine spécifique de l'action publique en l'inscrivant plus fortement dans la durée afin d'appréhender la capacité de changement d'une élite. Cette méthode part de l'hypothèse que le pouvoir de transformation d'un groupe élitair sur secteur de politique publique repose, d'une part, sur l'existence d'un programme proposant un changement d'orientation de l'action publique, d'autre part, sur la détention de ressources permettant de mettre en place ce programme.

Un programme d'action publique articule des objectifs généraux, des représentations des problèmes et des enjeux, des argumentaires avec des mesures et des instruments concrets. Un programme est à la fois un élément qui participe à l'homogénéisation d'un groupe par-delà des propriétés partagées et un instrument de mesure de son pouvoir à partir de la question : dans quelle mesure une politique publique est conforme à un programme ? L'identification d'un programme est donc un enjeu méthodologique majeur qui répond à une triple exigence.

La première est la constitution de corpus homogènes. En effet, les matériaux discursifs disponibles sont multiples (entretiens, rapports, discours et prises de position dans des enceintes politiques ou administratives, interventions dans les médias, articles dans des revues et dans la presse spécialisée, ouvrages ...), mais d'importance et de valeur inégales. Il est notamment nécessaire de constituer des sous-corpus¹², à la fois par type de support pour tenir compte des effets liés au type de public auquel les acteurs s'adressent (contexte), et par période pour intégrer les effets de la temporalité (dynamiques diachroniques). La deuxième exigence renvoie à l'analyse des lieux de production et de diffusion des programmes, parfois désignés par l'expression « forums de politique publique » (Jobert, 1995). On peut les définir comme les lieux de construction intellectuelle de l'action publique, où s'élaborent des diagnostics sur la base desquels sont proposés des orientations, des principes et des instruments d'action publique. Ces forums peuvent aussi être des espaces de débats et de controverses. Ils sont de différente nature : scientifiques (universités, laboratoires de recherche, colloques, séminaires...), administratifs (commissions officielles, structures de concertations, missions, rapports ...), privés (*think tanks*, cabinets de conseil, agences privées ...) ou encore internationaux (institutions internationales en particulier). Ce sont des espaces où les ressources d'expertise sont particulièrement valorisées. L'étude de ces lieux suppose de s'appuyer sur des entretiens et sur l'observation directe afin de comprendre les processus de diffusion des systèmes de représentation. Ils peuvent également être analysés à partir de matériaux discursifs, en portant notamment une attention aux références utilisées, aux citations, aux emprunts ... Reste à comprendre comment ces représentations sont reçues. C'est la troisième et dernière exigence, celle de l'analyse de leur appropriation par les acteurs. Elle suppose de recueillir des matériaux biographiques permettant de retracer des trajectoires intellectuelles à partir du parcours de formation et des interactions (rencontres et contacts jouant un rôle intellectuel structurant). Toutefois, ce type d'analyse en termes de socialisation n'est pas suffisant : il faut y ajouter les gains ou les bénéfices que retirent les acteurs de leurs

¹² Ce souci est notamment présent chez Pierre Muller (2000) qui s'est appuyé sur un dépouillement systématique de la presse professionnelle pour analyser le changement de référentiel dans le domaine agricole puis aéronautique ; de même Paul Sabatier se fonde sur l'analyse systématique du texte des auditions (*hearings*) des acteurs d'une politique publique, devant des commissions parlementaires et/ou administratives (Sabatier, Jenkins-Smith, 1999).

croyances. Ils ont, le plus souvent, de « bonnes raisons », correspondant à une rationalité subjective (Boudon, 1990), d'adhérer à un système de représentations comme l'a montré Henri Bergeron (1999) pour les politiques de lutte contre la toxicomanie. Jouent ici tout particulièrement des intérêts de pouvoir liés à une position occupée (politique, administrative, institutionnelle, dans une organisation, dans un parti, dans un groupe d'intérêt ...). La prise en compte des intérêts positionnels est essentielle dans la mesure où elle permet d'intégrer les gains de pouvoir espérés comme clef de lecture possible des stratégies élitaires.

L'articulation entre représentations et action conduit aussi à prendre en compte l'identité des acteurs. Comme l'a mis en évidence Alessandro Pizzorno (1990), à propos de l'action collective, une approche en termes d'intérêts et une approche en termes d'identité ne sont pas incompatibles, si l'on part du postulat que, dans et par l'action, les individus cherchent aussi à (ré)affirmer une identité, en particulier dans un contexte d'incertitude des valeurs ou de remise en cause d'identités : « la situation d'action collective permet la fondation, ou la refondation, de l'identité qui [...] conduira [un individu] à donner sens à ses choix et à ses calculs. » (*ibid.*, p. 80). Les stratégies d'acteurs sont orientées par des « incitations normatives »¹³ qui mettent en jeu l'identité d'un individu. Le fait d'agir en adéquation avec des valeurs auxquelles des élites croient peut représenter une motivation forte à intervenir sur un enjeu de politique publique.

Ainsi la prise en compte de la dimension cognitive permet à la fois de densifier l'analyse empirique de la cohésion d'un groupe élitare (non seulement par des propriétés partagées et une socialisation commune mais aussi par l'adhésion à un programme de changement dans l'action publique) et d'orienter l'analyse du pouvoir de ce groupe autour de la question : l'action publique sectorielle est-elle réorientée selon ce programme ? La réponse à cette question suppose une double démarche d'enquête : d'une part l'analyse du groupe élitare en interaction avec d'autres acteurs (qui peuvent être aussi structurés autour de programme de changement ou jouer un rôle de veto), en particulier dans le cadre des processus décisionnels ; d'autre part la mise au jour des ressources d'action publique (ressources juridiques, matérielles, de savoir, de légitimité, sociales, temporelles ...) de ce groupe. En effet, la capacité d'orientation d'une politique publique par un groupe porteur d'un programme repose sur la détention de ressources d'action publique. Pour en rendre compte il est nécessaire de porter une attention particulière aux trajectoires des acteurs. En effet, si certaines d'entre elles sont étroitement liées à des positions occupées (c'est en particulier le cas pour les ressources juridiques et les ressources matérielles), d'autres dépendent beaucoup plus directement des trajectoires. C'est le cas notamment pour les ressources d'expertise individuelle qui résultent de l'accumulation de savoirs et d'expériences sur un enjeu donné. Leur accumulation peut correspondre à un processus de spécialisation. C'est aussi le cas pour les ressources sociales et politiques qui reposent sur la structuration progressive de réseaux d'interconnaissances autour d'un individu donné.

Le recours à *la méthode programmatique* permet donc de rendre compte à la fois des trajectoires (pour comprendre l'accumulation de ressources pour l'action), des systèmes de représentation (pour comprendre l'orientation de l'action) et de l'intervention dans les processus décisionnels (pour comprendre la nature et la portée de l'action). D'un point de vue opératoire, la méthode programmatique repose sur cinq aspects principaux. Le premier est le repérage des acteurs susceptibles de faire partie d'un groupe élitare. Cette opération s'appuie

¹³ Elles « agissent sur le besoin de satisfaire des attentes que l'individu perçoit comme relevant de sa propre action ; ce sont des attentes pour que l'action se conforme à certaines normes morales. » (*ibid.*, p.78).

sur l'analyse morphologique d'une population d'acteurs identifiés à partir de leur position dans un secteur donné. Le deuxième aspect est l'analyse des trajectoires socio-politiques des individus occupant dans le temps plusieurs positions de pouvoir¹⁴. Le troisième consiste à vérifier si un ensemble de trajectoires partagées et croisées est repérable, permettant ainsi, de mettre au jour les ressources détenues individuellement et collectivement et d'avancer l'hypothèse de l'existence d'un groupe élitare potentiellement unifié. Ce type d'analyse doit également montrer comment les trajectoires de ces acteurs conduit à une appropriation d'une conception de l'action publique du secteur non seulement en termes de socialisation mais aussi en termes de gains ou de bénéfices. Le quatrième aspect est donc l'analyse du programme d'action partagé par ces acteurs. Toutefois, ces éléments ne sont pas suffisants pour mettre au jour le pouvoir d'un groupe élitare. Il faut, dernier aspect, repérer concrètement comment (proposition de réforme, formulation de nouveaux outils et instruments d'action publique...), il intervient dans les différentes étapes du processus décisionnel (*process tracing*) en interaction avec les autres acteurs du secteur de politique publique. Cette analyse décisionnelle doit être menée dans la durée (une décennie au moins) pour appréhender le changement, plus précisément la capacité d'un groupe à orienter la transformation d'une politique publique¹⁵.

LA METHODE PROGRAMMATIQUE	
L'analyse de l'homogénéité d'un groupe élitare	
-	L'approche <i>sociographique</i> de trajectoires permet, non seulement, une caractérisation sociographique de la population étudiée à partir des critères classiques comme le genre, l'âge d'entrée dans le secteur et dans la carrière, les diplômes, l'appartenance professionnelle (sources biographiques : <i>Who's who</i> , <i>Trombinoscopes</i> , <i>Profession politique</i> , <i>Bérard Quélin</i>) mais également d'identifier des parcours et des itinéraires professionnels d'acteurs fondant une identité collective (sources biographiques et entretiens approfondis)
-	L'approche <i>relationnelle</i> qui permet de saisir certaines interactions informelles qui relient les membres du groupe, ainsi que les lieux de rencontres et de socialisation mutuelle (réseaux etc.).
-	L'approche <i>cognitive</i> des politiques publiques permet d'appréhender la construction et l'appropriation collective de programmes d'action publique. Elle se fonde sur les entretiens, sur les textes écrits par ces acteurs (rapports, livres blanc, articles etc.) et sur l'analyse des forums.
L'analyse du pouvoir d'un groupe élitare	
-	Analyse des ressources détenues à partir des trajectoires
-	Analyse décisionnelle (en interaction) : intervention dans les processus décisionnels afin d'orienter le contenu des politiques publiques conformément au programme d'action.

La méthode programmatique ne se limite pas à la combinaison d'éléments repris de l'analyse des élites (approche sociographique, positionnelle, réputationnelle et décisionnelle) et ceux de l'analyse des politiques publiques (approche cognitive), elle propose d'appréhender sous un autre angle la transformation de la structure du pouvoir en mettant l'accent sur le changement dans les trajectoires élitaires et l'orientation de l'action publique, comme le montrent nos enquêtes sur le rôle central des hauts fonctionnaires dans la transformation du système de protection sociale français.

¹⁴ Elle nécessite de combiner des données préconstruites (Annuaire, *Who's who* etc.) et des données construites (entretiens en profondeur) afin de les contrôler.

¹⁵ Par là cette méthode se distingue de l'approche décisionnelle de Catherine Grémion (1979) qui se focalise sur une réforme particulière.

3. LA CONSTITUTION D'UNE « ELITE DU WELFARE » EN FRANCE (1981-2007)

Ces recherches¹⁶ ont été menées à partir de la question suivante : qui gouverne la protection sociale ? Il s'agissait par là de revenir sur la problématique de la fin du pouvoir des technocrates dans le cadre de la mutation de l'Etat fort à la française (Birnbaum, 1998), en travaillant sur un domaine de politique publique où l'autonomie de l'État est limitée, d'une part, par les partenaires sociaux (représentants des employeurs et des salariés) qui gèrent les caisses de Sécurité sociale, et, d'autre part, des groupes d'intérêts influents et puissants (syndicats de médecins pour l'assurance maladie, associations familiales pour les politiques familiales). En partant des positions administratives et politiques occupées par des hauts fonctionnaires depuis 1981¹⁷ nous avons cherché à apporter des éléments de réponse à deux questions : celle du pouvoir de ces hauts fonctionnaires à partir de l'étude de leurs ressources et de leur intervention dans les processus décisionnels ; celle de l'homogénéité de ces acteurs à partir de la mise au jour de leurs liens et de leurs conceptions en matière d'orientation des politiques publiques. L'analyse des trajectoires et des représentations de ces hauts fonctionnaires combinée à celle des processus décisionnel nous a conduit à mettre en évidence un groupe élitair porteur d'un programme de transformation sectoriel, autrement dit un élite programmatique : l'élite du *Welfare*.

3.1. L'identification d'un groupe élitair singulier : les « gestionnaires du social »

L'analyse sociographique¹⁸ de cette population de hauts fonctionnaires, à partir des critères classiques de ce type d'étude (genre, *Cursus honorum*, age d'entrée dans la haute administration et dans l'administration centrale, présence dans les cabinets ministériels...), a d'abord confirmé, une nouvelle fois, le rôle prépondérant de l'ENA¹⁹ et le poids de certains grands corps (en l'occurrence la Cour des Comptes) dans la conduite des affaires de l'Etat (Eymeri, 2001). Ensuite, les indicateurs de positions occupées dans le secteur (plus de deux postes importants) croisés avec la durée (plus de trois ans dans le secteur) nous ont permis

¹⁶ Elles ont été effectuées sous la direction de Patrick Hassenteufel, et financées par la MIRE-DREES (MIRE 1, 1999 et MIRE 2, 2008). Elles ont donné lieu à plusieurs publications académiques : Genieys, Hassenteufel (2001) ; Genieys (2005a et 2008), Genieys, Smyrl (2008a et b), Hassenteufel (2008b).

¹⁷ Dans le cadre de l'enquête MIRE 1 (1996-1998) nous avons travaillé sur les hauts fonctionnaires occupant des positions permettant de participer à la décision en matière de politiques d'assurance maladie et de prestations familiales (133 personnes entre 1981 et 1997). Cette population a été choisie en fonction d'indicateurs de position fondés sur les deux critères institutionnels : l'appartenance à un cabinet ministériel et l'occupation d'un poste de direction d'administration centrale. Nous avons donc sélectionné les personnes suivantes : (i) Les membres de cabinet en charge des dossiers de maîtrise des dépenses de santé et en matière de prestations familiales (cabinets du président de la République, du Premier ministre, des ministres et secrétaires d'Etat en charge spécifiquement des questions d'assurance maladie et de prestations familiales et du ministre des Finances). (ii) Les directeurs et sous-directeurs des directions (ou adjoints au directeur) en charge de ces questions : Direction de la Sécurité sociale, Direction des hôpitaux, Direction de l'action sociale, Direction de la santé. (iii) Nous avons ajouté les sous-directeurs du Budget en charge des questions de protection sociale (bureau 6B), les directeurs de la CNAMTS et de la CNAF (hauts fonctionnaires nommés en Conseil des ministres). Dans le cadre de l'enquête MIRE 2 (2006-2008), nous avons interrogé à nouveau dix ans plus tard une vingtaine d'acteurs décisionnels (uniquement dans le domaine de l'assurance maladie) dont certains avaient déjà été interviewés dans l'enquête précédente.

¹⁸ L'analyse des données biographiques de ces hauts fonctionnaires a été effectuée à partir d'un croisement de différentes sources : *Bérard-Quélin, Annuaire des anciens élèves de l'ENA, Trombinoscope, Bottin administratif, Who's who ?*.

¹⁹ Parmi notre échantillon global de 133 acteurs, on recense 95 énarques c'est-à-dire 71% de la population étudiée.

d'identifier un groupe d'acteurs plus restreint (un quart de l'échantillon initial) faisant carrière dans le secteur²⁰. L'analyse plus précise des trajectoires, en croisant des données pré-construites (fiches biographiques) et les entretiens, permet d'identifier un groupe d'acteurs singulier. Son premier trait distinctif est *l'accumulation d'une capacité d'expertise et de savoir faire* (1) qui relève d'un processus de *social learning* (Hecló, 1974), notamment au sein de corps spécialisés comme la Cour des comptes et l'Inspection Générale des Affaires Sociales (IGAS) ainsi que de la Direction de la Sécurité Sociale (DSS) qui s'est affirmée comme une institution-clef du secteur, dont les directeurs ont participé activement à l'élaboration des réformes qui ont transformé le mode régulation de l'assurance maladie. La deuxième caractéristique est la *longévité dans le secteur* (2). L'occupation successive de positions de pouvoir multiples confère une capacité d'intervention dans la définition des politiques publiques et une autonomie relative par rapport aux acteurs politiques (ministres et parlementaires). De plus, les liens interpersonnels, qui se traduisent notamment par une estime mutuelle assez forte, jouent également un rôle important. Quelques figures marquantes de hauts fonctionnaires ont structuré des réseaux informels qui ont notamment contribué à la formation de cabinets, sur la base d'affinités entre des personnes possédant un haut niveau de compétence plus que sur la base de proximités politiques. Enfin, ce groupe d'acteurs partage et porte *un même programme de changement* (3) que l'on peut formuler de la façon suivante : « pour préserver la Sécurité sociale, il faut l'adapter à la contrainte financière en renforçant le rôle de pilotage de l'Etat et en ciblant les prestations sociales vers les plus démunis » (Genieys, Hassenteufel, 2001). Les hauts-fonctionnaires que nous avons interviewés se sont tous montrés très attachés aux principes fondateurs de la Sécurité sociale française tout en privilégiant une approche financière des politiques de protection sociale. Ils mettent l'accent sur les responsabilités de l'Etat en se fondant sur une critique du paritarisme. Cette affirmation du rôle de l'administration par rapport aux caisses de Sécurité sociale constitue un leitmotiv récurrent qui, bien que n'étant pas radicalement nouveau, s'affirme très fortement depuis 1981.

Au total, la recherche MIRE 1 a permis de mettre en évidence la structuration progressive, au cours de la période étudiée, d'un groupe de hauts fonctionnaires, au profil sociologique commun, aux conceptions partagées et jouant un rôle central dans l'élaboration des politiques de protection sociale par-delà les alternances politiques, nombreuses au cours de cette période. En effet, dans le secteur de l'assurance maladie, des éléments de forte continuité sont assez clairement repérables dans la conduite des politiques publiques. Elles s'inscrivent dans un programme d'action publique cohérent centré sur l'affirmation du rôle régulateur de l'Etat. On peut également mentionner le rôle direct qu'ont joué par certains membres de ce groupe dans la formulation de nouveaux instruments d'action publique (Lascoumes, Le Galès, 2004). Il s'agit, par exemple, du « budget global hospitalier » (associé à la figure de Jean de Kervasdoué alors qu'il était directeur des hôpitaux), la « maîtrise médicalisée des dépenses de santé » (pour laquelle Gilles Johanet, alors directeur de la

²⁰ Dans un deuxième temps de la recherche, nous avons réalisé des entretiens semi-directifs avec ces 32 hauts fonctionnaires et avec 9 « experts du social » (groupe de contrôle hors des positions). Ces entretiens comprenaient trois types d'interrogation. La première portait sur l'intervention dans le processus décisionnel pour des mesures précises (leur rôle et celui des autres subjectivement apprécié). Notre objectif était de mesurer les interactions (avec qui ? pour quelle durée ?), les acteurs impliqués, la construction d'alliance, les conflits internes à l'administration et le degré d'implication dans la décision elle-même. La deuxième interrogation avait pour objectif de saisir leur conception de l'action publique dans le secteur (programme d'action). Il s'agissait là aussi d'appréhender leur influence éventuelle sur la formulation des projets de politiques, leur apprentissage d'un savoir faire sectoriel, leur participation à des forums. Nous avons ainsi également cherché à mettre au jour les « réseaux » relationnels, les dynamiques d'interconnaissances, ainsi que les lieux de socialisation pertinents. Enfin, la troisième interrogation portait sur leur parcours professionnel dans le secteur de la protection sociale.

CNAM a joué un rôle clef), ou bien encore l'assurance maladie universelle, devenue « couverture maladie universelle » (du fait du rôle joué par un petit groupe informel de hauts fonctionnaires de la Direction de la sécurité sociale). Ces mesures ont été discutées et élaborées au sein de la haute fonction publique avant d'avoir été mises en place à des périodes correspondant à des contextes politiques particuliers. Le plus souvent elles sont reprises et mises en place par des hauts fonctionnaires qui sont plus proches d'un autre camp politique, comme ce fut le cas en particulier pour le plan Juppé.

3.2. Des trajectoires collectives inscrites dans une logique de réforme du système d'assurance maladie

Notre deuxième enquête est partie de la question de la pérennité de ce groupe après 1997. Pour y répondre, nous avons analysé les trajectoires des hauts fonctionnaires occupant les mêmes fonctions que lors de la période précédente, ainsi que leur rôle dans les politiques d'assurance maladie menées entre 1997 et 2007. Elles correspondent, majoritairement, à la trajectoire que nous avons identifiée, dans notre première enquête, comme étant celle de « gestionnaires du social », s'investissant dans le secteur de l'assurance maladie après 1988. Elle se caractérise de manière générale, à la fois, par une acceptation partagée de la contrainte financière sur les politiques sociales (Brocas, 2001), et par un usage stratégique de celle-ci, afin de garantir l'autonomie de ces hauts fonctionnaires faisant carrière dans l'administration de la protection sociale, vis-à-vis d'autres hauts fonctionnaires, avec qui ils sont en compétition. Ces hauts fonctionnaires ont aussi en commun une filiation par rapport aux deux générations précédentes identifiées (les « grands anciens » et la « génération 81 »). Celle-ci se traduit par le développement d'interconnaissances et un apprentissage d'une approche renouvelée des politiques sociales au sein des différents corps du secteur (Cour des comptes et IGAS). Si les générations précédentes avaient « intériorisé » la dimension financière dans leur approche des politiques sociales, les « gestionnaires du social » l'ont reconvertie en ressource, à travers la construction de nouveaux instruments d'action publique, leur permettant d'affirmer leur pouvoir à l'intérieur du secteur, vis-à-vis des partenaires sociaux, mais aussi à l'extérieur du secteur, à l'égard du ministère des finances. Ces deux dimensions ne sont pas sans rappeler les critères d'intégration verticale (cette génération succède à celle qui l'a formée) et d'intégration horizontale (elle se différencie des autres par le savoir technique), caractérisant selon Robins (1976) le processus d'institutionnalisation d'un groupe d'élites dans la structure du pouvoir. Ces trajectoires, prédominantes entre 1988 et 1997, sont toujours fortement visibles après cette date.

En effet, la continuité est nette au niveau des personnes. Parmi les hauts fonctionnaires qui occupent des positions importantes dans le domaine de l'assurance maladie après 1997, près de la moitié étaient déjà présents dans ce secteur d'action publique avant 1997. Pour les hauts fonctionnaires liés à la gauche, on note une présence significative, entre 1997 et 2002, d'anciens membres du cabinet de Claude Evin (1988-1991). Le parcours le plus exemplaire est celui de Didier-Roland Tabuteau, conseiller d'État, conseiller technique dans le cabinet de Claude Evin puis, de 1992 à 1993, directeur de cabinet de Bernard Kouchner (alors ministre de la santé et de l'action humanitaire). Après avoir dirigé la nouvelle agence du médicament de 1993 à 1997, il devient, après la victoire de la gauche aux élections législatives de juin 1997, directeur adjoint du cabinet de Martine Aubry (ministre en charge de l'emploi et de la solidarité) puis, en 2001, directeur de cabinet de Bernard Kouchner (ministre délégué à la santé). Du fait de ces positions occupées mais aussi des ressources d'expertise accumulées (il est l'auteur de sept ouvrages sur les politiques de santé et de nombreux articles, il a enseigné à l'école Polytechnique et à l'école des Ponts et Chaussées, il est depuis 2006 titulaire de la

« chaire santé » à Sciences Po et dirige la revue *Sèves, les tribunes de la santé*) il joue un rôle important dans l'orientation des politiques d'assurance maladie sous le gouvernement Jospin. On voit, avec cette trajectoire, les effets du choix stratégique d'une spécialisation sectorielle : « *le secteur de la santé est devenu un secteur d'action publique légitime. Donc il y a des gens qui choisissent d'y faire carrière car en restant ils ont un pouvoir d'influence sur les politiques publiques et jouent un rôle important dans le système de décision [...]. Il s'est développé depuis les années 80 un vrai tropisme pour les carrières dans le secteur social avec des équipes issues des cabinets Veil et Barrot pour la droite et pour la gauche des cabinets Dufoix, Bérégovoy, et Evin* »²¹.

Pour les hauts fonctionnaires liés à la droite, les parcours les plus significatifs passent par les cabinets Veil (1993-1995) et/ou Barrot (1995-1997). C'est notamment le cas de Dominique Libault, qui entre à la direction de la Sécurité sociale comme administrateur civil à sa sortie de l'ENA. Il est conseiller technique au cabinet de Simone Veil entre juillet 1993 et juin 1995. Il fait alors carrière au sein de la DSS en occupant successivement les fonctions suivantes : directeur de l'accès au soin de juin à novembre 1995 ; sous-directeur chargé du financement et de la gestion de la sécurité sociale de décembre 1995 à juin 2000 ; chef de service adjoint au directeur de la DSS de juillet 2000 à octobre 2002, moment où il est nommé directeur, poste qu'il occupe toujours en mars 2009. Le parcours de Philippe Bas est plus exemplaire encore. Sorti de l'ENA comme conseiller d'État, il entre, en 1993, comme conseiller technique dans le cabinet de Simone Veil (ministre des affaires sociales) et de Philippe Douste-Blazy (ministre délégué à la Santé). Il accède, l'année suivante, à la fonction de directeur adjoint du cabinet, avant de devenir directeur de cabinet de Jacques Barrot (ministre du travail et des affaires sociales) de 1995 à 1997. C'est au titre de cette fonction qu'il participe à la petite équipe de travail composée d'Antoine Durleman, Jean Marmot, Gérard Rameix et Raoul Briet, qui a défini le contenu du plan Juppé. En 1997, il est nommé conseiller social auprès du Président de la République Jacques Chirac. En 2000, il devient secrétaire général adjoint de la Présidence de la République, puis, en 2002, secrétaire général. Enfin, en 2005, il est nommé ministre délégué à la Sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille auprès du ministre de la santé et des solidarités (Xavier Bertrand) dans le gouvernement Villepin.

Au-delà de ces continuités de personnes, les parcours des hauts fonctionnaires qui entrent dans le secteur après 1997 sont assez semblables à ceux de la période précédente avec deux types de carrière fortement spécialisée sectoriellement : celui des hauts fonctionnaires de cabinet, pour lesquels le passage en cabinet permet d'accéder à un poste sectoriel clef, et celui de la spécialisation administrative. Le premier profil est représenté par Frédéric Van Rookeghem. Ancien élève de l'école Polytechnique et ingénieur de l'armement, il commence sa carrière administrative au ministère de la défense. Il travaille dans plusieurs cabinets ministériels entre 1995 et 1997 (auprès ministre de l'économie et des finances puis du ministre délégué au budget). Son entrée dans le secteur de la protection sociale date de 1997, lorsqu'il est nommé directeur du Fonds de solidarité vieillesse (FSV), poste qu'il occupe jusqu'en 2001. En 2003, il est nommé directeur de l'Agence centrale des organismes de Sécurité sociale (ACOSS) et devient, l'année suivante, directeur de cabinet de Philippe Douste-Blazy (ministre de la santé et de la protection sociale). À ce titre, il est en première ligne de l'élaboration de la loi relative à l'assurance maladie de 2004. Surtout, en novembre 2004, il est nommé, pour cinq ans, directeur de le CNAMTS et donc aussi de l'UNCAM, poste clé dans le pilotage de l'assurance maladie.

²¹ Entretien Mire 2, 2006.

Le second profil (spécialisation administrative) peut être illustré par Jean-Philippe Vinquant. À la sortie de l'ENA il opte pour l'IGAS « *car les sujets et les enjeux sociaux [lui] ont toujours paru importants en termes de politiques publiques comme d'enjeux financiers* »²². À l'IGAS, il réalise un certain nombre de missions sur la Sécurité sociale qui l'ont amené à développer des contacts avec la DSS. Entre 2000 et 2001, il travaille pour le cabinet de Martine Aubry, en mission d'appui, sur le suivi des dépenses d'assurance maladie. Après avoir effectué sa mobilité statutaire en dehors de son administration d'origine à l'URSAF, il choisit « *tout naturellement l'intégration à la DSS en tant que sous-directeur [chargé du financement du système de soin]. Je connaissais cette sous-direction par mes travaux à l'IGAS et lors de mon passage en cabinet ; et j'appréciais à la fois l'esprit et la motivation des personnels tout comme leur grande compétence sur les sujets de la gestion des dépenses d'assurance maladie* ». Cette trajectoire montre qu'il existe une logique d'agrégation entre des acteurs développant des carrières où la compétence est mise au service d'un projet d'action publique partagé : celui de la « *maîtrise pérenne des dépenses de santé* ». On voit à travers ce type de carrière ciblée sur la DSS que l'assurance maladie, en raison de sa finalité, le maintien d'un système de protection sociale de qualité, et de l'importance des budgets qui sont gérés, s'affirme comme un secteur de plus en plus attractif pour de jeunes hauts fonctionnaires. D'autres trajectoires confirment l'existence d'un groupe élitare dans le secteur qui se caractérise par le partage d'une même professionnalité.

3.3. Une élite qui réaffirme le pouvoir sectoriel de l'Etat

En s'inscrivant dans l'analyse du comportement de *strategic elites* agissant derrière les autorités formelle du pouvoir (Keller, 1963), nous avons montré que l'élite du *Welfare* défend un programme d'action publique qui dépasse le cadre de ses intérêts et qui produit un sentiment d'identification. Il convient tout d'abord de re-situer le processus qui conduit à l'émergence d'un groupe élitare gouverne les politiques de l'assurance maladie. La tutelle financière imposée par le ministère des Finances sur les politiques sociales à partir de 1983, vécue dans un premier temps comme une contrainte imposée au secteur, devient, au terme d'une réappropriation tactique, une ressource déterminante dans la construction d'un nouveau programme d'action publique fondée sur la maîtrise des comptes sociaux. Cela se traduit par le développement d'une « contre-culture » au sein de la plupart de la direction de la Sécurité sociale en particulier, comme l'atteste son rôle central dans la promotion des idées qui constituent le substrat intellectuel du volet « Sécu » du Plan Juppé. Il est frappant de voir comment les hauts fonctionnaires de cette direction revendiquent la paternité de cette réforme sans avoir d'affinité politique avec le gouvernement en place. En son sein, les hauts fonctionnaires qui promouvaient le progrès social ont laissé leur place à une élite sectorielle qui privilégie une approche financière des politiques sociales, au point même de se voir qualifier de « véritable ministère du budget social ». Ce changement est perceptible lors des nombreux arbitrages interministériels avec les représentants de la Direction du Budget se déroulant au niveau du 1^{er} Ministre où s'affrontent deux conceptions des politiques d'assurance maladie²³. Cette nouvelle situation conduit en retour le processus

²² Entretien Mire 2, 2007.

²³ Ces affrontements ne s'inscrivent pas seulement dans la défense d'intérêts mais dans une nouvelle identité sectorielle en voie de constitution (haut fonctionnaire de la direction de la DSS) : « Je vois par exemple dans les discussions interministérielles, on discute maintenant d'égal à égal avec les gens des finances... (depuis l'application du plan Juppé)... C'est vrai qu'il s'agit de mettre en œuvre des objectifs dans lesquels les finances se reconnaissent, mais dans les modalités ils n'avaient pas une expertise supérieure à la nôtre. Je pense qu'en termes de savoir-faire, on est maintenant supérieur et c'est reconnu. Le ministère des Finances joue simplement

d'homogénéisation d'une élite sectorielle qui doit, pour faire face, faire preuve de cohérence dans les politiques publiques qu'elles initient. Un interviewé déclare que le moment : « *où les Finances avaient un rôle d'initiative, parce qu'il y avait une situation d'urgence financière et une carence du Ministère des Affaires sociales, est en train de s'inverser. On passe à une nouvelle étape, plus routinière, où les Affaires sociales, voyant venir les difficultés, font des propositions qu'elles sont aptes à traiter et que les Finances passent au crible, mais s'en contentent* ». Ce phénomène est corrélatif au nouveau profil des personnels qui gouvernent les sommets de l'Etat social : « *La grande qualité des gens qui sont aux postes de directions actuellement dans le secteur social, c'est qu'en plus de la capacité intellectuelle générale du haut fonctionnaire, il lui faut maîtriser un arsenal de documentation, à cheval sur les finances et le social. On ne va pas à la bataille avec les Finances comme ça, avec de bonnes intentions, ou en disant, c'est nous qui avons raison, car c'est un affrontement continu* »²⁴. On voit bien ici comment la logique des arbitrages interministériels conduit les élites d'un secteur à s'approprier l'approche financière et à en faire un outil de différenciation vis-à-vis des « économistes d'État » (Jobert, Théret, 1994). Cette stratégie de différenciation se traduit par un souci très marqué de prise en compte de la contrainte financière, dans une logique d'autonomisation par rapport aux élites des Finances²⁵. La prise en compte du point de vue de Bercy est certes importante, comme le montre le passage, pour certains, au bureau de la direction du Budget en charge des comptes sociaux. Mais, si l'espace des possibles est borné par Bercy, c'est l'élite du *Welfare* qui produit les outils d'action publique orientés vers la maîtrise des comptes de l'Assurance maladie. Les hauts fonctionnaires et *staffers* ministériels interviewés estiment être *les seuls* à être capable de faire mieux que le ministère des finances. En effet, ils pensent tenir les deux bouts du spectre d'une même main : des politiques socialement et politiquement acceptables et la logique de rationalisation budgétaire des comptes sociaux²⁶.

C'est la puissance même du Ministère des Finances sur la question de l'assurance maladie qui est à relativiser : « *Bercy, certes ils sont globalement puissants, mais sur les affaires sociales, ils n'ont qu'un bureau, le 6B (2 personnes) et quelques personnes à la direction de la Prévision qui réfléchissent à ces questions. À partir de là, ils n'ont pas la taille critique (c'est nous qui le soulignons) pour contrer l'argumentation sur les politiques avancée par la DSS* » (*ibid.*). Force est alors de constater que la DSS avec ses 40 « *staffers* » dotés d'un savoir faire haut niveau (énarques/administrateurs civils) et spécialisé sur les

un rôle de contrepoids, mais ce n'est plus un tuteur comme je l'appréhendais au début de ma carrière dans le secteur», (entretien, MIRE 1).

²⁴ On peut citer, pour illustrer ce phénomène, les propos tenus par un ancien directeur de la CNAM : « A la fin de l'année 1982, j'ai fait ma mobilité de jeune haut fonctionnaire à la direction du Budget, juste parce que Jean Marmot qui s'occupe de me conseiller dans ma carrière est un ami intime de Jean Choussat, alors directeur du Budget. En 1984, je fais le choix de revenir à la direction de la Sécurité sociale alors que l'on me propose de rester au Budget. Je reviens en tant que sous-directeur adjoint et je m'occupe des affaires financières, ce qui me permet de mettre à profit mon expérience au budget. Depuis, je défends l'intervention étatique dans le cadre de responsabilités sociales, mais aussi avec l'idée que ce ne soit pas dans n'importe quelles conditions financières», (entretien, MIRE 1).

²⁵ Cette observation est particulièrement pertinente pour l'Assurance maladie: « de toute façon la voie de notre autonomie est à l'œuvre depuis François Mercereau (DSS, 1984-1986, « Génération 81 »). Depuis cette époque-là, nous avons cessé de construire notre autonomie sur les politiques de protections maladie. Je suis rentré à la DSS en 1987 et depuis c'est le même mouvement. Nous nous sommes affirmés comme une direction ministérielle forte qui gère de très gros budgets et qui attire de bons jeunes énarques qui ensuite y font carrière », (entretien MIRE 2, 2007).

²⁶ « (la DSS) a une meilleure appréhension des enjeux du secteur car elle peut faire la part entre la maîtrise des comptes et les délires budgétaires (de Bercy), et elle plus en prise sur les questions du secteur », (entretien MIRE 2, 2006).

politiques d'assurance maladie est en mesure d'assumer la maîtrise des comptes sociaux²⁷. Partant de là, elle se différencie de l'approche budgétaire stricto sensu prônée par Bercy²⁸. Le conflit qui opposa en interministériel en 2004 lors de la réforme Douste-Blazy, l'élite du *Welfare* aux hauts fonctionnaires des Finances, permet de mesurer les effets de l'inversion du rapport de forces et d'appréhender concrètement le pouvoir de cette élite sur le processus de décision. Mobilisée autour de la défense de son approche, la DSS a réussi à faire triompher la plupart de ses propositions lors des arbitrages. L'argument de la contrainte financière, initialement mobilisée au moment de la mise en place de la rigueur budgétaire par les « économistes d'État », est devenue aujourd'hui un atout stratégique au service d'une élite *Welfare* qui, au « nom de l'État », cherche à contrôler les comptes sociaux (*en aval*) pour mieux assurer (*en amont*) la durabilité du modèle de protection sociale à la française (« *une Sécurité sociale durable* »).

Le programme de changement porté par ce groupe conduit donc à un renforcement du rôle de l'État à travers des changements institutionnels qui renforcent les positions de ces hauts fonctionnaires comme le traduisent en particulier le plan Juppé (1996) et la loi sur l'assurance maladie de 2004. L'aspect politiquement le plus valorisé du plan Juppé a été la réforme constitutionnelle (modifiant l'article 34 de la Constitution), complétée par la loi organique du 22 juillet 1996, qui confère au Parlement la responsabilité de l'élaboration de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS). Élaborée sur le modèle des lois de finances, elle a pour vocation de mettre en place un grand débat national et annuel sur les comptes sociaux. Dans le cadre de la LFSS, le Parlement fixe également tous les ans un objectif national d'évolution des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) pour l'hôpital et la médecine de ville. Dans les faits, les LFSS ne ménagent qu'une marge d'action très limitée aux parlementaires. Elles apparaissent bien davantage comme un renforcement des capacités d'action et de réforme du ministère en charge de la Sécurité sociale et de ses services administratifs, en renforçant sa légitimité à agir sur le système d'assurance maladie. Tout comme la loi de finances, la LFSS doit, en effet, être comprise d'avantage comme une loi permettant au Parlement d'autoriser le gouvernement à exécuter le budget social que comme une « détermination » du budget lui-même par le Parlement. Dans une telle configuration la direction de la Sécurité sociale (DSS), joue un rôle essentiel tant dans la préparation du projet de budget qui est soumis à autorisation du Parlement, que dans son exécution, une fois la loi de financement votée.

Le deuxième aspect, lui aussi engagé en 1996, est la réduction de l'autonomie d'action des partenaires sociaux. Le plan Juppé renforce tout d'abord les pouvoirs du directeur national puisqu'il contrôle désormais le processus de nomination des directeurs des caisses locales, auparavant prérogative des conseils d'administration paritaires. Ceux-ci perdent par ailleurs un certain nombre de pouvoirs au profit des directeurs. Ensuite, il met en place des conseils de surveillance pour les conseils d'administration des différentes caisses nationales. Enfin, on assiste à un encadrement plus étroit de la négociation conventionnelle par l'État puisque celle-

²⁷ Le fait que des statisticiens et des personnes pratiquant l'évaluation des politiques publiques aient progressivement remplacé les juristes confirme le mouvement général : « aujourd'hui on maîtrise à la DSS tous les outils des politiques publiques : la dimension financière, l'évaluation et l'audit. La politique de santé publique, c'est nous qui la définissons... Enfin, notre rôle c'est le portage et la définition du cadre des politiques, notre territoire, c'est les politiques publiques, ensuite la CNAMTS intervient pour tout ce qui relève de la gestion » (entretien MIRE 2, 2007).

²⁸ Il est clair pour ces membres de la DSS que : « nous on sait faire les réformes qui marchent... nous faisons attention à l'acceptabilité par le corps social des réformes acceptables par le corps social... (ou encore) notre logique d'action s'inscrit sur la durée, c'est pourquoi nous faisons des réformes structurelles sur la durée quitte à sacrifier des résultats financiers sur le court terme ».

ci s'inscrit dorénavant dans le cadre d'objectifs financiers définis en dehors d'elle du fait des LFSS. Par la suite, avec la loi sur l'assurance maladie d'août 2004, est créée l'Union nationale des caisses d'assurance maladie (UNCAM), qui rassemble les trois principaux régimes d'assurance maladie (régime général, agricole et des professions indépendantes). Elle est dirigée par le directeur de la CNAMTS, toujours nommé par le gouvernement, qui se voit par là doté de nouvelles prérogatives. C'est lui désormais qui négocie avec les syndicats de médecins et d'autres professionnels de santé exerçant en ville, sur la base d'un mandat issu du collège des directeurs au sein duquel il est majoritaire, et qui signe les conventions médicales, toujours soumises à l'approbation du gouvernement et devant permettre de respecter les objectifs de dépenses d'assurance maladie votés par le Parlement. Il s'agit-là d'une prérogative essentielle qui revenait précédemment au président du conseil d'administration de la CNAMTS, issu des rangs des partenaires sociaux. Le directeur général de l'UNCAM décide aussi de l'admission au remboursement des actes et des prestations et du niveau de celui-ci (montant du ticket modérateur et du nouveau forfait par acte et par consultation, place du secteur 2, etc.) ainsi que de la nomenclature. Cette forte affirmation des pouvoirs du directeur général de l'UNCAM, nommé pour cinq ans et seul responsable de la nomination des directeurs de caisses primaires de l'assurance maladie ainsi placés sous sa seule autorité, a pour corollaire l'affaiblissement des instances paritaires. L'UNCAM, comme l'ensemble des caisses d'assurance maladie, ne comprend plus de conseils d'administration mais de simples « conseils », qui se bornent à définir des orientations, à donner des avis (sur les accords conventionnels), à se prononcer sur des propositions (du collège des directeurs) ainsi que sur la nomination et le renvoi des directeurs à la majorité des deux tiers, ce qui rend incontournable l'accord des représentants des employeurs (Bras, 2004, p.969) ; ils ne gèrent donc plus directement les caisses placées sous l'autorité des directeurs. La redéfinition des rapports entre l'État et l'assurance maladie concerne également le secteur hospitalier avec la création des agences régionales de l'hospitalisation en 1996, qui vont être englobées dans les futures agences régionales de santé. À travers ces mesures c'est bien le pouvoir de ces hauts fonctionnaires qui a été renforcé : la mise en place progressive du programme de changement s'inscrit dans une logique de prise de pouvoir que la méthode programmatique, combinant sociologie des élites et sociologie de l'action publique, permet de mettre au jour.

4. LA METHODE PROGRAMMATIQUE : AU-DELA DE L'ANALYSE DES ELITES ?

La méthode programmatique, formalisée ici à partir d'une étude de cas approfondie peut être appliquée plus généralement à l'analyse du changement politique, ce qui suppose le dépassement de deux objections : celle de la spécificité du cas générateur de la méthode et le fait que cette méthode survalorise les éléments de cohérence tant des acteurs que des programmes. Pour répondre à la première objection, mentionnons que cette démarche a été utilisée pour un autre cas renvoyant à un domaine très différent de l'action publique : celui des politiques d'armement. L'étude d'une politique, celle du char Leclerc, a permis de montrer comment une coalition entre un groupe d'ingénieurs et des militaires a conduit à la structuration de la croyance en la réalisation du « meilleur char du monde » et à s'imposer dans l'espace politique décisionnel (Genieys, Michel, 2006). Plus généralement, remarquons que si la présence de groupes élitaires permet de comprendre le changement dans l'action publique, leur absence est aussi un élément de compréhension de non-changements dans l'action publique.

Pour répondre à la seconde objection soulignons qu'adopter une telle méthode ne doit pas conduire nécessairement à identifier une élite porteuse d'un programme d'action publique

du fait des ses postulats sous-jacents. Le recours à la méthode programmatique n'induit pas *ipso-facto* la mise au jour d'une élite comme le montre l'usage comparatif que nous en avons fait, toujours dans le domaine de la protection sociale, à partir du cas français. Nous avons ainsi montré que l'existence d'une élite n'est qu'une modalité de structuration collective d'acteurs et souligné les degrés variables de cohérence (et de pouvoir) entre ces types d'acteurs collectifs et les programmes qu'ils portent²⁹. L'usage comparatif de la méthode programmatique permet donc de mettre en évidence le fait que la structuration d'une élite n'est qu'un cas parmi d'autre d'émergence d'un groupe d'acteurs porteurs du changement, parce qu'ils partagent un programme articulant des orientations nouvelles, la redéfinition des problèmes et des principes de légitimation, ainsi que des propositions d'action reposant sur la transformation des règles du jeu institutionnelles et l'introduction de nouveaux instruments. Par ailleurs, ils sont dotés de ressources suffisantes pour pouvoir orienter et définir le contenu l'action publique. Dès lors, la méthode programmatique, en mettant au cœur de l'analyse le rôle d'acteurs ou de groupes d'acteurs plus ou moins homogènes porteurs de programmes de changement, permet de comprendre les transformations de l'État et de la gouvernance (au sens de façon de gouverner) dans les régimes démocratiques contemporains³⁰.

²⁹ En Allemagne s'est structurée une coalition programmatique comprenant des acteurs plus diversifiés (parlementaires, ministres, fonctionnaires politiques, experts) que dans le cas français ; en Angleterre les entourages du 1^{er} ministre et des ministres de la santé composés d'experts et de managers forment des équipes programmatiques intervenant sur des périodes plus courtes qu'en France. Par conséquent la notion d'élite ne s'applique qu'au cas français et à la mise en place d'un système national de santé en Espagne (Hassenteufel et al., 2008, Mire 2).

³⁰ Cette méthode va être appliquée à différents changements des politiques en matière de *Welfare* et de *Warfare* aux Etats-Unis depuis la fin des années 1980 dans le cadre du projet OPERA piloté par W. Genieys et financé par l'ANR.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Binrbaum P., 1998 - *La France imaginée*, Paris, Fayard.
- Bergeron H., 1999. - *L'Etat et la toxicomanie*, Paris, PUF.
- Boudon R., 1990. - *L'art de se persuader, des idées douteuses, fragiles ou fausses*, Paris, Fayard.
- Bras P. L., 2004. - « Notre Système de soins sera-t-il mieux gouverné ? », *Droit Social*, n°11, pp. 967-978.
- Brocas A. M., 2001. - « L'autonomie du ministère chargé des Affaires sanitaires et sociales. Quelques réflexions à propos des travaux qui précèdent », *Revue française des affaires sociales*, n°4, octobre-décembre, pp. 65-67.
- Cohen S., (eds.), 1999. - *L'art d'interviewer les dirigeants*, Paris, PUF.
- Dahl Robert A., 1958. - « A Critique of the Ruling Elite Model », *The American Political Science Review*, vol. LII, n°2 juin, pp. 463-469.
- Dahl R. A., 1961. - *Who governs ? Democracy and Power in an American City*, New Haven, Yale University Press, [traduction française par Pierre Birman et Pierre Birnbaum, *Qui gouverne ?*, Paris, A. Colin, 1971].
- Darbel A., Schnapper D., 1969 et 1972 -, *Morphologie de la haute administration française*, Paris Mouton, (2 vols.).
- Dexter L. A., 1970. - *Elites and Specialized Interviewing*, Chicago, Northwestern University Press, 1970.
- Dogan M., 1967. - « Les filières de la carrière politique », *Revue française de sociologie*, vol. 8, pp. 468-492.
- Edinger L. J., Searing D.D., 1967. - « Sociological Background in Elite analysis : A methodological inquiry », *American Political Science Review*, 61 (juin), pp. 428-445.
- Eymeri J. M., 2001 - *La fabrique des énarques*, Paris Economica.
- Field L. G., Higley J., 1980. - *Elitism*, London, Routledge & Kegan Paul.
- Genieys W., 2005a. - « La constitution d'une élite du Welfare dans la France des années 90 », *Sociologie du travail*, n° 2 vol. 47, pp. 205-222.
- Genieys W., 2005b. - « The Sociology of Political Elites in France. The End of an Exception ? », *International Political Science Review*, vol. 26, n°4 octobre, pp. 413-430.
- Genieys W., 2008. - *L'Elite des politiques de l'Etat*, Paris, Presse de science po.
- Genieys W., Hassenteufel P., 2001. - « Entre les politiques publiques et la politique : l'émergence d'une élite du Welfare ? », *Revue française des affaires sociales*, n°4 octobre-décembre, pp. 41-50.
- Genieys W., Michel L., 2006. - « Au-delà du complexe militaro-industriel. Le rôle d'une élite sectorielle dans le programme du char Leclerc », *Revue française de sociologie*, vol. 47 n°1, pp. 117-142.
- Genieys W., Smyrl M. 2008a - « « Inside the Autonomous State. Programmatic Elites, in the Reform of French Health Policy », *Governance. An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, vol.21, n°1 january (pp. 75-93).
- Genieys W., Smyrl M., 2008b. - *Elites, ideas and the evolution of public policy*, London/New York, Palgrave.
- Grémion C., 1979. - *Profession : décideurs. Pouvoir des hauts fonctionnaires et réforme de l'Etat*, Paris, Gauthier-Villars.
- Hassenteufel P., al., 1999 - *L'émergence d'une élite du Welfare ? Le cas des politiques de protection maladie et en matière de protections familiales*, Paris, Rapport de recherche MIRE.
- Hassenteufel P., 2008a. - *Sociologie politique : l'action publique*, Paris. A. Colin.

- Hassenteufel, P., 2008b. - « Régulation étatique de l'assurance maladie et affirmation d'une élite programmatique », dans Borgetto M., Chauvière M., *Qui gouverne le social ?*, Paris, Dalloz, p.219-238
- Hassenteufel P., al., 2008. - Les nouveaux acteurs de la gouvernance de la protection maladie en Europe (Allemagne, Angleterre, Espagne, France), Paris, Rapport de recherche MIRE.
- Hecló H., - 1974. *Modern Social Policy in Britain and Sweden*, New Haven, Yale University, 1974.
- Higley J., Burton M., 2006. - *Elites Foundations of Liberal Democracy*, Lanham. Boulder, Rowman & Littlefield Publishers, Inc..
- Hunter F., 1953. - *Community Power Structure. A Study of decision makers*, Chapel Hill, University of North Carolina Press.
- Jobert B., 1995. - « Rhétoriques politiques, controverses scientifiques et construction des normes institutionnelles : esquisse d'un parcours de recherche », dans Faure A., Pollet G., Warin P., *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, L'Harmattan.
- Jobert B., Théret B., 1994. - « France : consécration républicaine du néo-libéralisme », dans B. Jobert (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan, pp. 21-86.
- Keller S., 1963. - *Beyond the Ruling Class. Strategic Elites in Modern Society*, New York, Random House.
- Lasswell H., Lerner D., Rothwell C. E., 1952. - *The comparative study of elites. An introduction and bibliography*, Stanford, Stanford University Press.
- Lascombes P., Le Galès P., (eds.), 2004 - *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de sciences po.
- Laski H. J., 1928. - « The personnel of the English Cabinet, 1801-1924 », *The American Political Science Review*, 22 (1), 1928.
- Lewandowski O., 1974. - « Différenciation et mécanisme d'intégration de la classe dirigeante. L'image sociale de l'élite d'après le *Who's who* en France », *Revue française de sociologie*, vol. 15, n°1, pp. 43-73 .
- Mills Ch. W., 1956. - *The power Elite*, New York, Oxford University Press, [traduction française, *L'élite du pouvoir*, Paris, Maspero, 1969].
- Mills Ch. W., 1959. *The Sociological imagination*, New York, Oxford University Press, [traduction, *L'imagination sociologique*, Paris, François Maspero La Découverte, 1967].
- Matthews D., 1954. - *The Social Background of Political Decision-makers*, Garden City, Doubleday and Company.
- Muller P., 2000. - « L'analyse cognitive des politiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue Française de Science Politique*, 50 (2), p.189-207
- Parry G., 2005. - *Political Elites*, Colchester, ECPR Classics, (première édition 1969).
- Pizzorno A., 1990. - « Considérations sur les théories des mouvements sociaux » *Politix*, 9, p.74-80
- Robins R. C., 1976. - *Political Institutionalisation and the Integration of Elites*, Londres, Sage, 1976.
- Rose R. A., 1967. - *The Power Structure. Political process in american society*, New York, Oxford University Press.
- Sabatier P., Jenkins-Smith H., 1999, « The Advocacy Coalition Framework : An Assessment », dans Sabatier P. (dir.), *Theories of the Policy Process*, Boulder, Westview Press
- Sabatier P., Schlager E., 2000, « Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines », *Revue Française de Science Politique*, 50 (2), pp. 209-234

Suleiman E. N., 1974. - *Politics, Power and Bureaucracy in France : The Administrative Elite* Princeton, Princeton University Press, [traduction française, *Les hauts fonctionnaires et la politique*, Paris, Seuil, 1976].

Suleiman E. N., 1978. - *Elites in French Society : The Politics of Survival*, Princeton, Princeton University Press, [traduction française, *Les élites en France. Grands corps et grandes Ecoles*, Paris, Seuil, 1979].

Thoenig J. Cl., 1987, *L'ère des technocrates*, Paris, L'Harmattan, (1^{ère} édition 1973).

Thoenig, J.-C. 1985, « L'analyse des politiques publiques », dans J. Leca et M. Grawitz (dir.), *Traité de Science Politique*, volume 4, Paris, P.U.F, p.1-60