

SCIENCES PO

Gouvernances

*L'élite
des politiques
de l'État*

William Genieys



SCIENCES PO

LES PRESSES

Extrait de la publication

*L'élite
des politiques
de l'État*

*L'élite
des politiques
de l'État*

William Genieys

SCIENCES PO
L E S P R E S S E S

Catalogage Électre-bibliographie (avec le concours de la Bibliothèque de Sciences Po)
L'élite des politiques de l'État / William Genieys – Paris : Presses de Sciences Po, 2008.
ISBN 978-2-7246-1052-9

RAMEAU :

- Décision politique : France
- Élite (sciences sociales) : France
- Hauts fonctionnaires : France
- France : Politique sociale : Prise de décision
- France : Politique militaire : Prise de décision

DEWEY :

- 306.3 : Sociologie de la vie politique
- 351.4 : Fonctionnaires

La loi de 1957 sur la propriété intellectuelle interdit expressément la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit (seule la photocopie à usage privé du copiste est autorisée).

Nous rappelons donc que toute reproduction, partielle ou totale, du présent ouvrage est interdite sans autorisation de l'éditeur ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC, 3, rue Hautefeuille, 75006 Paris).

*À Valentina,
Qui sait la voie*

Table des matières

<i>Liste des sigles</i>	9
<i>Avant-propos</i>	11
<i>Introduction</i>	15
• La fin annoncée du pouvoir de la technocratie d'État	18
• Vers une reformulation du rapport entre <i>politics</i> et <i>policies</i>	21
• Changement de politiques et recomposition élitare	24

I — COMMENT APPRÉHENDER LES ÉLITES DU POLITIQUE ?

<i>Chapitre 1 /</i> POUR UNE APPROCHE ÉLITAIRE DU POLITIQUE	37
• <i>The ruling class versus elite theory</i>	40
• Une « exception française »	51
• Pour une approche par le haut des élites du politique	59

II — LES ÉLITES DE LA DÉFENSE FACE AU CHANGEMENT DE POLITIQUES

<i>Chapitre 2 /</i> POLITIQUE D'ARMEMENT ET ÉMERGENCE D'UNE ÉLITE DE PROJET	75
• L'invention du « meilleur char du monde »	77
• Aux armements <i>et caetera</i>	88
• La mobilisation d'une élite de projet	94
<i>Chapitre 3 /</i> LA POLITIQUE DE PROFESSIONNALISATION DES ARMÉES	105
• Le « vrai-faux » attachement au modèle de l'armée républicaine	109
• L'institutionnalisation d'élites stratégiques au sommet du secteur	119
• La lutte perdue contre le gouvernement des étrangers	127

III — LA CONSTITUTION D'UNE ÉLITE DU *WELFARE*

<i>Chapitre 4 /</i>	DES ÉLITES DU SOCIAL SINGULIÈREMENT PLURIELLES ?	151
	• La féminisation relative du secteur	154
	• Une entrée précoce dans la carrière	159
	• Voies et stratégies de carrière	161
	• La fonctionnalité de l'ENA à l'épreuve du social	166
	• Professionnalité et positions des hauts fonctionnaires du social	173
<i>Chapitre 5 /</i>	DES ÉLITES DU SOCIAL <i>A PRIORI</i> TRÈS HÉTÉROGÈNES	187
	• Le choix indéterminé d'un secteur d'action publique	189
	• La logique sectorielle contre l'effet « promotion »	191
	• La diversité de la socialisation externe	194
	• L'affaiblissement général du commissariat au Plan	200
<i>Chapitre 6 /</i>	DES TRAJECTOIRES ÉLITAIRES ANCRÉES DANS LE SECTEUR SOCIAL	209
	• Les grands anciens	212
	• La génération 81	216
	• Les gestionnaires du social	221
<i>Chapitre 7 /</i>	L'AFFIRMATION D'UNE ÉLITE QUI GOUVERNE LES POLITIQUES	229
	• Le retournement de la contrainte financière	231
	• Une capacité à gouverner par les instruments	237
	• Une vision cohérente et partagée du rôle de l'État	243
<i>Conclusion /</i>	POUR UNE SOCIOLOGIE COMPARÉE DE L'ÉLITE DES POLITIQUES DE L'ÉTAT	249
<i>Bibliographie</i>		257

Liste des sigles

ASF	Architecture des systèmes de forces
CCPEB	Commission consultative permanente des engins blindés
DAT	Direction des Armements terrestres
DGA	Délégation générale pour l'Armement
DMA	Délégation interministérielle pour l'Armement
DLD	Dossier de lancement développement
DSP	Direction des Systèmes de forces et de la prospective
EMA	État-major des armées
EMAT	État-major de l'armée de terre
EPC	Engin principal de combat
GIAT	Groupement des industries de l'armée de Terre
OCO	Officier de cohérence opérationnelle

Avant-propos

Cet ouvrage constitue un hommage personnel à l'œuvre de Pierre Birnbaum. En effet, le cœur de mon propos – le rôle central d'une élite des politiques de l'État dans le cadre de la gouvernance démocratique – prétend prolonger sa sociologie comparée des élites en montrant que le pluralisme politique peut toujours faire l'objet de nouvelles formes de limitation dans les démocraties occidentales. Dans cette perspective, nous montrerons que le développement de la gouvernance étatique induit un affaiblissement des formes du contrôle démocratique sur les politiques. Et, comme on le sait, avec la sociologie de l'État de Pierre Birnbaum, il n'y a pas de régime démocratique sans État. Il s'agira dès lors de souligner qu'aujourd'hui plus encore qu'hier la question du contrôle par le pouvoir politique démocratique des élites bureaucratiques se pose avec acuité.

Justement, la recherche que je mène sur ce thème depuis plus d'une quinzaine d'années m'a conduit à éclairer les différents modes d'articulation entre les élites et les différentes configurations politiques. Une première recherche m'a conduit à examiner sur la longue durée historique, mais aussi à travers une enquête empirique sur les pratiques contemporaines, le rôle central des élites périphériques dans la dynamique institutionnelle du changement de régime en Espagne. Après ce passage par la sociologie historique comparative, j'ai opéré un double réajustement dans mes recherches sur les rapports entre les élites et le pouvoir dans les sociétés démocratiques contemporaines. Cela s'est traduit par un retour sur l'étude des sommets de l'État français et par un détour vers l'analyse des politiques publiques.

Afin de bien comprendre la réorientation de mes recherches sur les élites, je me dois de dire quelques mots sur les « compagnons de route » qui, comme Patrick Hassenteufel, Jean Joana et Andy Smith, m'ont rendu plus aisé l'accès à des terrains de l'action publique comme le *Welfare* et la Défense nationale. En effet, même si je tiens à les dissocier de la thèse qui sera développée par la suite, je souhaite chaleureusement les remercier de m'avoir facilité l'accès à la connaissance lors de nos nombreuses discussions parisiennes, londoniennes et madrilènes. Bien entendu, un tel périple fut

rendu possible grâce à l'appui toujours bien venu de « contrats de recherche » réalisés pour le compte de la MIRE, du Centre d'études en sciences sociales de la défense (C2SD) ou encore du Centre des hautes études de l'armement (Chear). Le travail qui suit se veut être à la fois une forme de retour à « l'État financeur » des sciences sociales en France, mais aussi une invitation pour beaucoup de mes collègues à ne pas perdre le fil de la valorisation du travail de recherche par la publication académique. Il s'agit plus précisément d'une série de rapports de recherche réalisés pour le compte du Centre d'études en sciences sociales de la défense [Genieys, Joana et Smith, 2000 ; Genieys, Joana, Koudjil et Smith, 2001] et pour le Centre des hautes études de l'armement [Genieys, 2003]. Ces recherches ont fait l'objet de nombreuses publications scientifiques collectives [Genieys, 2004], ou encore individuelles dans des revues comme la *Revue française de science politique*, la *Revue française de sociologie*, *French Politics* et *West European Politics*¹. Afin de ne pas constituer une expertise d'État patentée se contentant de la réalisation endémique de rapports de recherche, nous devons faire preuve d'« imagination sociologique », au sens de Wright Mills, qui seule nous permettra de dépasser la contrainte étroite de la commande publique. La thèse développée par la suite tout comme le travail empirique constituent l'application de cette incantation.

Je tiens à manifester toute mon *afición aficionada* aux « grands anciens » ; cette appellation doit être entendue au sens du type idéal, développé dans le chapitre 6 de cet ouvrage, caractérisant ceux qui, par leur action, ont tracé des lignes de politique (en l'occurrence celle de ma recherche) que d'autres suivent à leur insu. Ici, je remercierai particulièrement Juan Linz, Guy Hermet, Ezra Suleiman, Maurizio Cotta, John Higley, Jean Leca et Pierre Muller pour leur intérêt jamais démenti à l'égard de mon travail. Plus encore, je remercie mes collègues Yves Déloye, toujours prompt à fournir le conseil avisé, Xavier Coller avec qui l'intérêt partagé pour la question élitaine ne cesse de croître ou, encore, Hubert Peres pour la *convivencia* avec laquelle il « gouverne » le Cepel. Plus proches encore, mes compagnons de terrain, se prêtant au jeu des entretiens, des transcriptions, de la rédaction qui font qu'un jour on a envie « de faire parler » autrement tous ces matériaux empiriques : Bastien Irondelle, Philippe Secondy, Cornélia Woll et Christophe Roux. *Et caetera*

1. Voir la bibliographie générale en fin d'ouvrage.

pour Laura Michel avec qui j'ai partagé le goût des « armes ». Enfin, à mon éditeur et « désinhibiteur » préféré, Patrick Le Galès, à qui j'ai proposé un autre livre que celui qui était prévu. À Jacques Fontaine, précieux bibliothécaire toujours prêt à relire mes premières versions.

Last but not least, à mon ami et collègue franco-américain Marc Smyrl dont les discussions répétées lors de son année comme *visiting professor* à l'université de Montpellier m'ont mis sur la voie d'élites des politiques qui s'avère être de plus en plus programmatique. Qu'ils soient tous ici remerciés par ma gratitude.

Brooklyn, N.Y., avril 2007

Introduction

« Plus ça change, plus c'est pareil » : voilà la critique que l'on ne manquera pas de faire à un ouvrage portant sur l'élite des politiques de l'État tant la question de l'élitisme de la haute fonction publique dans la *République des mandarins*¹ peut apparaître comme une thématique éculée. Bien au contraire, nous allons montrer tout l'intérêt de réintroduire le rôle des élites dans l'analyse de la transformation des États démocratiques en proposant une lecture critique de la mutation structurelle du pouvoir dans la France contemporaine. Pour mener à bien une telle entreprise intellectuelle, il est non seulement nécessaire de reconsidérer les approches théoriques des élites politiques mais aussi la boîte à outils qu'elles induisent. Dès lors, il convient de souligner certaines limites de la sociologie « classique » des élites pour mieux jeter les bases d'une approche néo-élitiste maîtrisée. La première conduit à affirmer que l'analyse du profil sociopolitique des élites n'est plus une condition suffisante pour différencier les élites du pouvoir, ce qui oblige le chercheur à réorienter son regard analytique sur les trajectoires professionnelles et les stratégies de reconversion qui permettent à certaines d'entre elles (plus qu'à d'autres) de s'adapter au changement politique et font même de cette capacité une ressource clé dans les luttes pour la conquête du pouvoir. La seconde se traduit par une nécessité de centrer la recherche sur les processus de prise de décision autour de l'articulation entre *politics* et *policies* afin de comprendre les effets du changement sur le politique. Aujourd'hui, dans la compétition qui oppose différents groupes d'élites dans la structure du pouvoir, les élites qui gagnent sont celles qui sont capables d'imprimer leur marque sur le contenu des politiques de « l'État en action » [Jobert et Muller, 1987].

1. La « République des mandarins » provient d'une comparaison a-synchrone entre les hauts fonctionnaires français et l'institution millénaire propre à la Chine des Ming. Elle se traduit par la conquête du pouvoir par des acteurs sociaux qui, depuis la fin de leur adolescence, ont toujours vécu de et pour l'État, tout d'abord en bénéficiant d'une bourse d'État puis, plus tard, d'un parcours de jeune haut fonctionnaire, avant d'intégrer les hautes sphères du pouvoir et/ou du secteur économique [Dogan, 2003, p. 77-81].

Dans cette perspective, les intuitions de Suzanne Keller sur le rôle central des *strategic elites*, situées derrière les autorités formelles du pouvoir, ont une vraie capacité politique à agir sur les changements d'orientation dans les politiques [1963]. En ce sens, on se propose d'analyser le processus de transformation du pouvoir étatique en montrant comment, dans certains secteurs, des groupes d'élites des politiques affirment leur autorité tout en s'autonomisant par rapport au contrôle démocratique.

Précisons qu'il ne s'agit pas là d'une entreprise de réhabilitation d'une « veille lune », l'élite du pouvoir chère à Wright Mills [1956]. En effet, ce n'est pas parce que l'on a du mal aujourd'hui à différencier dans les démocraties occidentales contemporaines les élites politiques par l'analyse de leur profil social, tant elles sont formées dans des filières élitistes assez proches comme l'Ivy League (États-Unis), Oxbridge (Royaume-Uni) ou encore « Sciences Po-ENA » [Dreyfus et Eymeri, 2006], que l'on peut en déduire qu'elles gouvernent au nom de leur intérêt de « classe ». L'importante recherche d'Heinrich Best et de Maurizio Cotta sur les propriétés sociales des parlementaires en Europe depuis 1848 a permis de saisir la lourde tendance historique à l'homogénéisation de leur profil social [2000]. Robert Putnam, dans une synthèse magistrale sur la sociologie comparée des élites, avait déjà posé la question du « *and so what ?* » à ce propos pour mieux souligner ensuite leur comportement pluraliste [1976]. La piste ouverte par des travaux plus récents montre tout l'intérêt de croiser les effets du changement politique sur l'action des élites. Ceux-ci ont ainsi pu mettre en évidence les stratégies d'adaptation de certaines élites occidentales confrontées au tournant néolibéral [Jobert, 1994] ou encore les « guerres de palais » occasionnées dans les jeunes démocraties latino-américaines par l'importation de la pensée des *Chicago boys* [Dezalay et Garth, 2002]. Dans ce livre, je vais plaider pour un recentrage de la recherche vers l'analyse de certains nouveaux groupes d'élites agissant au cœur des régimes démocratiques : l'élite des politiques. Dans cette perspective, il convient de suivre les critiques de Robert Dahl pour qui la vérification empirique du pouvoir des élites se mesure dans l'analyse de processus de prise de décision [1958]. Dès lors une analyse comparative du rôle de certaines élites des positions stratégiques dans le processus de construction collective des politiques publiques s'avère être propice

à ce type de démonstration. À cette fin, il est nécessaire d'élaborer une approche décisionnelle élargie permettant d'interpréter différents processus de construction collective des politiques publiques. Comment des groupes d'élites, dont l'action se déroule en deçà des autorités formelles du pouvoir, ont-ils tendance à développer et, parfois même, à imposer des programmes d'action publique affirmant ainsi une certaine autonomie vis-à-vis du politique? Si ces élites ne correspondent pas au modèle des trois « C's » (conscientes, cohérentes, conspirantes) de James H. Meisel [1958], elles forment toutefois des ensembles (potentiels) de petits groupes d'élites dont l'action n'est pas forcément coordonnée, mais qui ont la capacité partagée d'affirmer une vision sectorielle de l'action de l'État. En cela, elles s'affirment alors comme une élite des politiques publiques facilitant l'adaptation institutionnelle de l'État face au changement politique lié à la globalisation économique. On pourrait alors se demander en quoi ce phénomène ne renvoie pas à la formation de « régimes partiels »², entendue comme des formes d'institutionnalisation du pouvoir, que l'on pouvait observer dans les processus de transition démocratique [Schmitter, 1995]. Selon Guy Hermet, on doit alors vérifier si le développement de ces nouveaux modes de gouvernement sectoriel ne conduit pas à réintroduire par bribes des pratiques autoritaristes dans un contexte où l'on prétend généraliser la gouvernance démocratique [2004]. L'étude du cas français permet de mettre en perspective ce questionnement dans la mesure où l'on peut lier l'affaiblissement du pouvoir des technocrates sur l'action de l'État à la globalisation de l'économie et à l'introduction de la gouvernance démocratique.

2. Philippe Schmitter définit les régimes partiels comme des ensembles relativement stables de structure et de règles, dotés chacun de sa logique d'action et de ses principes d'évaluation [1995]. Nous nous demanderons ici justement si le jeu politique fortement sectorialisé des élites des politiques, pourtant effectué au nom de la défense de l'État, ne tend pas à remettre en question le fonctionnement global d'un régime politique.

— La fin annoncée du pouvoir de la technocratie d'État

Depuis le milieu des années 1980, les travaux consacrés au rôle de la haute fonction publique dans la fabrication des politiques publiques annoncent la fin du corporatisme à la française et la dilution du pouvoir des technocrates [Jobert et Muller, 1987]. Ainsi, dans un ouvrage de synthèse consacré à la question de la technocratie, on apprend que ce phénomène est un « quasi-artefact » sociologique renvoyant essentiellement à une figure de rhétorique de la dénonciation du politique dont on aurait du mal à saisir la réalité empirique [Dubois et Dulong, 1999]. Deux raisons au moins m'amènent à montrer que l'on aurait tort d'évacuer de la sorte cette catégorie d'analyse. La première réside dans le fait que l'affirmation d'un pouvoir technocratique renvoie à un mode d'intervention de l'État historiquement daté. La seconde tient au fait que celle-ci permet d'appréhender les politiques sur la base d'un lien substantif entre l'appartenance à un type de haut fonctionnaire et le développement d'une vision de l'action publique. Dans cette perspective, les travaux classiques de la sociologie des organisations ont analysé la période des Trente Glorieuses comme celle où la modernisation politique « à la française » s'explique par le rôle quasi hégémonique des grands corps (techniques ou administratifs) dans l'action de l'État. Les études de cas attestant de cette corrélation ne manquent pas. La démonstration la plus aboutie, qualifiée d'« ère des technocrates » par son auteur, est certainement celle du rôle des ingénieurs des Ponts et Chaussées dans la formulation de la politique d'urbanisation à la fin des années 1960 [Thoenig, 1973]. Catherine Grémion confirme cette tendance lourde par l'hypothèse de la formation d'un milieu décisionnel central pour signifier le pouvoir des hauts fonctionnaires dans le régime gaullien [1979]. Dans un même temps, les « grands projets » industriels, comme la modernisation des télécommunications, le développement de la filière nucléaire civile, le Concorde, l'Airbus et, enfin, le TGV, relèvent d'un pilotage par les technocrates d'État qui se traduit par l'invention d'un « colbertisme *high-tech* » [Cohen, 1992]. Par ailleurs, pour les tenants de l'analyse de l'*État en action*, les technocrates incarnaient parfaitement la figure du « médiateur » qui permettait une articulation entre le référentiel global de la modernisation et ses déclinaisons sectorielles [Jobert et Muller, 1987 ; Muller, 2005]. Toutefois, ce mode de domination des politiques publiques par des acteurs

appartenant au même (grand) corps renvoie à un « âge d'or de l'État », les années 1960 à 1980, qui semble aujourd'hui fortement remis en question [Suleiman et Courty, 1997]. Dans cette perspective, le travail de Pierre Lascoumes portant sur l'institutionnalisation du ministère de l'Environnement montre bien que si certains grands corps, en l'occurrence les ingénieurs des Mines, gardent une « magistrature technique », ils se trouvent contraints de mettre en place des modes de contrôle et de concertation plus souples dans le cadre du processus de construction collective politique qui tend à se généraliser [1994].

La position centrale des technocrates au sein du dispositif de l'action étatique semble avoir été affectée par deux facteurs contingents : d'une part, un changement dans l'idéologie économique dominante (fin du keynésianisme) et, d'autre part, le développement de la gouvernance démocratique. Sur le premier point, les spécialistes du changement social dans les sociétés capitalistes avancées ont montré que les technocrates ont du mal à tenir l'illusion d'une capacité politique nationale tout en conformant les politiques publiques à la « volonté générale des marchés » [Crouch et Streeck, 1996]. On sait aussi que, dans le contexte de la mondialisation de l'économie, les gouvernements nationaux ont dû inventer de nouvelles postures face à des normes dont ils ne possèdent plus le monopole de fabrication [Schmidt, 1996]. Appliqué au cas français, l'abandon progressif du modèle de l'économie keynésienne s'est traduit par l'apparition de nouvelles figures élitaires comme les « économistes d'État » [Jobert et Théret, 1994]. Toutefois, si les stratégies de reconversion des élites de l'État à la *doxa* néoclassique ont été mises à nu, peu de travaux ont analysé les effets des luttes internes au pouvoir étatique qui ont vu le jour suite à ce changement d'idéologie économique.

L'autre facteur qui permet d'établir la thèse de la fin du pouvoir des technocrates sur les politiques publiques est le développement de la gouvernance démocratique [Mayntz, 1993 ; March et Olsen, 1995]. On sait ainsi qu'elle trouve son origine dans une interrogation sur les déficiences multiples qui affectent depuis les années 1980 les modes de gouvernement démocratique. Pour Jean Leca, cette « crise de la gouverne » vient du fait que les gouvernants se montrent de plus en plus incapables de mettre en vigueur la réglementation, d'y faire reconnaître une légitimité, d'apprécier les relations de causalité reliant les moyens à des fins et de mobiliser des instruments de gouvernement efficaces [1996]. En poussant

encore plus loin la critique du « qui gouverne quand personne ne gouverne ? », Pierre Favre a fait remarquer que les gouvernants ne gouvernent pas tout le temps et que les activités de direction (au sens de gouverner) n'ont de sens que sectoriellement [2003]³. D'un autre côté, le développement de la gouvernance démocratique s'est traduit par une demande d'ouverture des processus de prise de décisions, notamment en matière de politique publique, à des acteurs para-étatiques, voire à des nouveaux publics⁴. La gouvernance devait engendrer de nouveaux comportements politiques conduisant à une approche plus horizontale du pouvoir. Pour certains auteurs, le pouvoir technocratique a été remis en question par une pratique plus négociée et territorialisée de l'action publique faisant alors émerger les « technotables » comme les nouveaux acteurs du pouvoir local [Gaudin, 1999]. De façon critique, Yanniss Papadopoulos a montré que la pratique de la gouvernance dans les sociétés complexes tend à réintroduire la recherche d'une rationalité politique proche de l'*optimum* de Pareto [2003]. C'est justement sur ce point particulier que nous allons insister en montrant comment l'introduction de la pratique de la gouvernance démocratique dans certains secteurs de l'activité étatique a conduit à une transformation substantielle du pouvoir autour de la formation de nouvelles coalitions élitaires. En effet, si dans de nombreux secteurs de l'activité étatique, notamment ceux où les compétences sont partagées avec l'Union européenne, ou encore ceux qui ont été affectés par le processus de territorialisation de l'action publique, le pouvoir des technocrates s'est affaibli fortement, dans d'autres secteurs, la dimension hiérarchique et verticale du pouvoir décisionnel a été réaffirmée par des groupes d'élites mobilisés pour redonner l'avantage institutionnel à l'État.

3. Il avance aussi l'idée, que nous allons développer empiriquement, selon laquelle la sociologie de l'action publique ne peut se dissocier sérieusement de la sociologie du personnel politique [2003, p. 268]. Nous discuterons particulièrement cette perspective de recherche en montrant comment, dans le cadre de certaines décisions gouvernementales, des groupes d'élites se situant à « l'arrière-plan » affirment par les politiques (policies) leur autorité sur le politique (politics).

4. Patrick Le Galès propose alors de définir la gouvernance « comme un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux et d'institutions, en vue d'atteindre des objectifs définis et discutés collectivement. La gouvernance renvoie alors à l'ensemble des institutions, de réseaux, de directives, de réglementations, de normes, d'usages politiques et sociaux ainsi que d'acteurs publics et privés, qui contribuent à la stabilité d'une société et d'un régime politique, à son orientation, à la capacité de diriger, et à celle de fournir des services et assurer sa légitimité » [Le Galès, 2004, p. 243].

— Vers une reformulation du rapport entre *politics* et *policies*

Rappelons que, pour les théoriciens de la démocratie, le choix des politiques publiques, comme leur formulation, est un terrain de recherche qui permet de tester la pertinence de deux postures concurrentes : l'idée d'un pluralisme idéologique des élites dirigeantes et la thèse de processus d'agrégations inter-élites favorisant l'univocité des décisions et leur « capture » par un groupe homogène [Sartori, 1987]. Les réflexions récentes sur l'articulation entre *politics* et *policies* montrent tout l'intérêt de centrer l'analyse sur les enjeux et les acteurs mobilisés dans la formulation des politiques pour comprendre comment les régimes politiques se recomposent⁵. Dans ce contexte-là, les politiques publiques ne sont plus seulement perçues par les gouvernants et la haute administration comme des procédures d'ajustement entre les demandes sociales et l'efficacité dans la solution des problèmes, mais elles s'affirment de plus en plus comme des instruments de gouvernement à part entière [Lascoumes et Le Galès, 2004]. On peut alors mesurer tout l'intérêt de déplacer le regard analytique sur ce qui se joue réellement dans les processus de « construction collective » des politiques (degrés de fermeture ou d'ouverture) tout en montrant que, si l'on veut répondre à ce type de questionnement, on ne doit pas dissocier la sociologie de l'action publique d'une sociologie des élites.

On sait alors que, pour les spécialistes de l'analyse comparée des bureaucraties occidentales, la pratique de la gouvernance a induit une modification des rapports entre *politics* et *policies* en raison du développement d'un processus de politisation des hauts fonctionnaires. Cette réflexion a permis de dépasser les approches consacrées à la colonisation des sommets du pouvoir par la haute fonction publique [Birnbaum, 1977] et les interprétations limitées d'un Sisyphé sociologique, les élites politico-administratives [Chevallier, 1997]. En effet, en revisitant les effets de la politisation partisane, les chercheurs de l'institut Max-Planck de Cologne,

5. Michel Camau et Gilles Massardier avancent l'hypothèse selon laquelle les régimes démocratiques seraient en phase de recyclage dans la mesure où les polyarchies se retrouveraient confrontées à l'action de coalitions, de plus en plus élitistes et non représentatives, susceptibles de fermer les lieux de fabrication des politiques publiques [2005].

influencés par le néo-institutionnalisme sociologique, ont montré que les compétences politiques sont considérées par les hauts fonctionnaires comme une condition nécessaire à l'occupation de postes élevés de responsabilité administrative [Mayntz et Derlien, 1989]. Dans le cas français, les hauts fonctionnaires, notamment ceux des puissantes directions administratives (Trésor ou Budget), distinguent, dans leur travail préparatoire à la décision, la dimension technique (la leur) de la dimension politique (celle des gouvernants) et facilitent ainsi le travail de choix en désignant la bonne solution aux élites détenant le pouvoir de décision [Eymeri, 2003]. Ce changement dans l'approche des politiques publiques par la haute administration peut alors conduire à une remise en cause de la conception webérienne du rôle des bureaucrates et constitue un signe annonciateur du démantèlement des États démocratiques lorsqu'il se conjugue avec un processus de « déprofessionnalisation » des élites bureaucratiques [Suleiman, 2004].

Pour ma part, je vais essayer d'aller plus loin dans la critique en montrant une autre facette de ce processus qui se traduirait dans la pratique par le développement de stratégies par certains groupes d'élites, agissant au cœur de l'État, dans le but de retourner le rapport entre *politics* et *policies* à leur profit. Dans le cas français, nous montrerons que cela s'est traduit par la formation d'élites des politiques qui développent, dans certains secteurs, des pratiques de l'action publique (*policies*) entraînant un dépassement de la frontière de la politisation fonctionnelle. Si ce changement peut être interprété comme une réponse à la tentative de généralisation de la gouvernance démocratique, il conduit alors des élites non représentatives à s'imposer dans un rôle de plus en plus politique (au sens de *politics*). Ces élites ont alors tendance à développer des logiques d'actions collectives spécifiques autour d'une conception de partage des politiques sectorielles qui leur permet d'affirmer leur pouvoir face aux autorités formelles du pouvoir. De plus, les fréquents changements de majorité gouvernementale, entraînant parfois des périodes de « cohabitation » (opposition de la majorité présidentielle à la majorité gouvernementale), affectent le mode traditionnel de fonctionnement du jeu des institutions politiques et facilitent le développement de pratiques gouvernementales alternatives. En effet, malgré les alternances politiques, certains programmes d'action publique perdurent, et *vice versa*, certaines orientations programmatiques changent malgré une majorité gouvernementale stable. Contrairement aux tenants de

la dépendance au sentier [Pierson, 2004], nous expliquerons le changement ou la continuité dans les politiques publiques à partir de l'analyse du jeu et de la stratégie de groupes d'acteurs qui sont susceptibles d'influencer le processus de prise de décision. Ce phénomène peut s'observer en partant des chevauchements et des interdépendances qui unissent la haute administration et les élites gouvernementales dans le processus de construction collective des politiques publiques (*policies*). Pour restituer la complexité de ces processus sociopolitiques, le choix méthodologique retenu sera celui de l'analyse des trajectoires professionnelles, des carrières sectorielles et des mobilisations identitaires développées par certaines élites autour du devenir d'une politique⁶.

La thèse de ce livre sera alors construite autour de l'hypothèse de l'émergence d'*élites des politiques de l'État* dont il convient d'avancer une définition opératoire. Il s'agit d'élites qui, confrontées au processus généralisé d'affaiblissement du pouvoir de gouvernement, se constituent en groupes relativement homogènes, en jouant sur des logiques d'agrégations autour d'une vision des politiques, en privilégiant le développement de carrières sectorielles, et dont le but consiste à affirmer l'avantage institutionnel de l'État. Leur pouvoir se caractérise par le cumul de trois types de ressources :

– la première est celle qui leur permet d'intervenir dans le processus de construction collective des politiques publiques et dans le processus décisionnel ;

6. À cette fin, je reprendrais, mais en la modifiant quelque peu, l'approche « centrée sur le politique » (polity centered approach) avancée par Theda Skocpol, dans son maître livre, *Protecting Soldiers and Mothers*; elle propose une approche que je traduirais de « centrée » sur le politique (polity centered) à partir de laquelle il est possible d'appréhender quatre types de processus institutionnels : 1) l'établissement et la transformation de l'organisation de l'État et des partis à travers lesquels on a pu proposer certaines politiques ; 2) les effets des institutions politiques sur la constitution des identités, des buts et des ressources des groupes sociaux impliqués dans le processus de mise en place de ces politiques sociales ; 3) la concordance et la discordance entre les ressources et les objectifs de ces groupes et les points d'accès, historiquement changeants et variables, offerts par les institutions politiques ; 4) la façon, enfin, dont les politiques mises en œuvre affectent le jeu politique et les politiques subséquentes [1992, p. 41]. Pour ma part, j'insisterai sur les interactions entre les institutions et les élites dans la constitution des identités collectives, des buts et des ressources liés à la fabrication des politiques pour rendre compte du changement politique.