



HAL
open science

Comprendre le changement dans les politiques publiques ? L'approche programmatique

William Genieys, Patrick Hassenteufel

► **To cite this version:**

William Genieys, Patrick Hassenteufel. Comprendre le changement dans les politiques publiques ? L'approche programmatique . 2012. hal-01401805

HAL Id: hal-01401805

<https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01401805>

Preprint submitted on 23 Nov 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Comprendre le changement dans les politiques publiques ? L'approche programmatique¹

William Genieys²

Patrick Hassenteufel³

Les critiques des *policy sciences*, à partir des années 1960, ont conduit, entre autres évolutions de l'analyse des politiques publiques, à prendre en compte de façon centrale le rôle des acteurs pour comprendre l'action publique. La sociologie des organisations et les approches en termes de choix rationnel, fortement centrées sur les acteurs, les conçoivent, les conceptualisent et les appréhendent avant tout en termes individuels. Toutefois, l'analyse des politiques publiques doit aussi tenir compte des acteurs collectifs comme l'ont tout d'abord mis en avant les travaux portant sur l'importance du lobbying aux États-Unis, en lien avec des interrogations plus générales sur la nature de la démocratie américaine (Courty, 2006). Ce questionnement a permis, dans les années 1960, un premier croisement entre analyse de l'action publique et sociologie des élites, illustré tout particulièrement par l'ouvrage majeur de Robert Dahl (1961) : *Qui gouverne ?* Pour remettre en cause la thèse élitiste de Charles Wright Mills (1956) au niveau national et de Floyd Hunter (1953) au niveau local, Dahl a développé une nouvelle approche : l'approche décisionnelle. Il reprochait aux auteurs précédents, qualifiés de monistes, de ne mesurer que la réputation qu'un groupe d'individus à détenir le pouvoir, et de confondre ainsi pouvoir d'influence et pouvoir réel concrétisé par des décisions effectives au niveau des politiques publiques en particulier. Il a déplacé 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 et avec quel poids sur les politiques publiques. La recherche pionnière de Dahl sur New Haven a suscité de nombreux travaux sur les décisions publiques au niveau local (Genieys, 2011, p.239-242) ; au niveau national G. William Domhoff (1967) a été le premier à avoir articulé l'analyse de l'élite du pouvoir avec celle du processus de fabrication des politiques publiques en développant la notion de

¹ Ce texte provient d'une version réduite et remaniée de l'article publié par les mêmes auteurs dans la revue *GOUVERNEMENT & action publique*, n°2 avril-juin 2012, pp. 89-115.

² CNRS-CEPEL, Université Montpellier 1.

³ CESDIP, Université Versailles Saint-Quentin.

« *policy-planning network* » correspondant à un réseau agrégeant des fondations, des *think tanks* et des « *policy-discussion groups* » (c'est-à-dire des forums, créés *ad hoc* et financés par des Fondations), pour montrer comment l'élite économique agit en amont sur les politiques publiques qui sont ensuite adoptées par le gouvernement fédéral. Toutefois, à partir des années 1980, les néo-élitistes (Field, Higley, 1980 ; Higley, Burton, 2006 ; Genieys, 2006) ont plus mis l'accent sur ce que font les élites dans et sur les institutions dans une perspective d'analyse des régimes politiques que sur leur participation à l'élaboration des politiques publiques. Cette dissociation entre sociologie des élites et sociologie de l'action publique a été particulièrement marquée en France où la plupart des chercheurs qui ont analysé les élites dans les années 1970 l'ont fait en termes de classe dirigeante (par exemple Lewandowski 1974 ou Birnbaum *et al.*, 1978) à partir d'une approche structurelle du pouvoir de domination (Genieys, 2005) conduisant à privilégier les méthodes sociographiques. Si des travaux français ultérieurs portant sur l'élite du pouvoir, menés non seulement au niveau national (par exemple Mathiot, Sawicki, 1999) mais aussi au niveau européen (par exemple Georgakakis, de Lassalle, 2007), intègrent plus la méthode positionnelle, ceux-ci ne sont pas non plus articulés avec des analyses décisionnelles. De manière générale, la sociologie française des élites a tendance à privilégier la sociographie des agents en position dominante au détriment de leur rôle dans les politiques publiques.

Pourtant la question « Qui gouverne le changement dans les politiques publiques ? » est centrale pour analyser les élites du pouvoir puisque le contrôle des politiques publiques est au cœur du politique. Comme le soulignent Jacob Hacker et Paul Pierson (2009) les politiques publiques ne forment pas seulement un espace structurant la compétition politique (*policy as terrain*) mais aussi l'objet central de celle-ci (*policy as prize*) car permettant l'exercice de l'autorité. Une élite du pouvoir peut donc être soit caractérisée par sa capacité à maintenir un ordre politique qui lui est favorable, soit par sa capacité à impulser des changements dans des domaines de politiques publiques et au-delà dans les structures mêmes de l'État. Cet article propose des pistes d'analyse de ces élites plus transformatrices que conservatrices (au sens propre du terme) en articulant la sociologie des élites avec la sociologie de l'action publique. Cette combinaison permet de combler certaines limites de chacun de ces deux domaines de la science politique.

Par rapport à la sociologie des élites, l'analyse de ce type d'acteurs collectifs suppose de dépasser la question de l'influence à travers l'occupation de positions permettant d'accéder à

la décision, ce que Giddens (1975, p.19) appelle le *decision taking*, en analysant aussi ce qu'il appelle le *decision making*, c'est-à-dire l'élaboration du contenu des décisions et les interactions dans lesquelles elle s'insère. Plus précisément, cet article met l'accent sur les programmes de changement dont sont porteurs des acteurs et qu'ils parviennent à inscrire dans les politiques publiques. En termes d'analyse de l'action publique il s'agit de dépasser à la fois une vision « continuiste » et les explications à dominante exogène du changement. L'analyse du changement dans l'action publique s'est en effet longtemps focalisée sur l'explication de ses limites comme en témoigne la large diffusion, à peine postérieure au développement des *policy sciences*, de la notion d'incrémentalisme (Lindblom, 1959). Dans les années 1990, le succès de la notion de *path dependency* introduite dans l'analyse des politiques publiques par Paul Pierson (1993) a lui aussi contribué à privilégier les obstacles au changement. D'autre part, de nombreux travaux, notamment ceux sur les réseaux (Marsh, Rhodes, 1995), ont fait prédominer un type d'explication exogène du changement au détriment d'éléments plus endogènes. Le raisonnement causal est le suivant : une modification du contexte (économique ou politique le plus souvent) ouvre une fenêtre d'opportunité qui permet la transformation d'une politique publique, le plus souvent sous la forme d'une adaptation à ce nouveau contexte. Une autre variante de ce modèle se fonde sur la survenance d'un choc exogène qui entraîne une rupture, plus ou moins brutale, à cause de ses effets déstabilisants sur la politique publique.

Notre contribution propose une explication plus endogène du changement articulant deux dimensions : celle des idées et celle des acteurs, comme le suggère l'analyse cognitive des politiques publiques. Toutefois, celle-ci a plutôt mis en avant le rôle d'acteurs individuels jouant un double rôle, stratégique et cognitif, d'intermédiaires (Nay, Smith, 2002), ce qui limite la portée du changement. C'est pourquoi nous mettons l'accent sur le rôle transformateur que peuvent jouer des acteurs collectifs structurés par des conceptions partagées. Ces acteurs que nous qualifions de programmatiques forment une nouvelle élite lorsqu'ils parviennent à gouverner un domaine de politique publique. L'analyse empirique de ces acteurs, présentée dans la deuxième partie, implique de combiner des méthodes relevant de la sociologie des élites (pour l'analyse de leurs trajectoires) et de l'analyse de l'action publique (pour l'analyse de leurs programmes). La ré-articulation entre sociologie des élites et sociologie de l'action publique effectuée ici ne se limite pas aux aspects empiriques, puisqu'elle propose aussi, dans une troisième partie, un cadre explicatif du changement dans l'action publique en termes d'interactions d'acteurs et débouche sur analyse de la

recomposition des États contemporains en termes d'autonomisation, à partir du rôle transformateur joué par des élites internes à ceux-ci.

ENDOGENEISER L'ANALYSE DU CHANGEMENT : DES ACTEURS INDIVIDUELS AUX ACTEURS COLLECTIFS

Les dynamiques endogènes du changement dans l'action publique ont principalement été appréhendées par les approches cognitives. Nous nous interrogeons ici sur certaines limites des articulations entre les idées et les acteurs proposées par les analyses cognitives tant françaises qu'américaines des politiques publiques. Elles concernent à la fois le contenu du changement et les acteurs qui le portent. Cela nous conduit à mettre l'accent sur les apports de la prise en compte d'acteurs collectifs porteurs de changement, les acteurs programmatiques, dont l'analyse implique de combiner la sociologie des élites avec celle de l'action publique.

Idées, acteurs et changement : quelques limites des approches cognitives

Les approches cognitives des politiques publiques, qui se sont fortement développées tant en France (Muller, 2000) qu'en Amérique du Nord (Sabatier, Schlager, 2000 ; Béland, 2009) depuis la fin des années 1980, ont cherché à articuler la dimension des idées avec celle des acteurs pour appréhender le changement dans l'action publique.

C'est tout d'abord le cas de l'approche en termes de référentiel (Jobert, Muller, 1987) qui explique le changement d'une politique publique par un changement de système de représentations comprenant des valeurs fondamentales, des raisonnements et des diagnostics : le référentiel global qui concerne l'ensemble des politiques publiques. Un nouveau référentiel global invalide les fondements cognitifs des politiques sectorielles existantes qui doivent s'y adapter. Cet ajustement entre la politique sectorielle et le nouveau référentiel global est opéré par des médiateurs (par exemple les agriculteurs modernisateurs du CNJA pour la politique agricole au début des années 1960). Si le changement de référentiel sectoriel est expliqué par le rôle de cette catégorie d'acteurs, l'explication du changement de référentiel global est plus exogène car reliée à la transformation du contexte général des politiques publiques (celui de la reconstruction après la seconde guerre mondiale pour le référentiel de la modernisation ; celui des chocs pétroliers, de la nouvelle phase de la mondialisation et de la relance de l'intégration européenne pour le référentiel du marché).

Peter Hall (1993) a, par la suite, proposé une explication du changement plus endogène reposant sur les crises de paradigmes, c'est-à-dire la remise en cause des fondements cognitifs d'une politique publique par une accumulation d'anomalies (*policy failures*), correspondant

aux effets non attendus d'une politique et surtout non expliqués par la théorie qui la sous-tend. « Le mouvement d'un paradigme à un autre qui caractérise les changements de troisième ordre repose le plus vraisemblablement sur une accumulation d'anomalies, l'expérimentation de nouvelles formes d'action publique et l'échec de la politique préexistante qui favorisent un déplacement de la configuration de pouvoir de la politique publique et entraînent une concurrence étendue entre des paradigmes rivaux. Cette compétition peut déborder les limites de l'État et concerner plus largement l'ensemble de l'arène politique. Elle s'achève lorsque les tenants du nouveau paradigme stabilisent leurs positions de pouvoir dans la politique publique et sont alors en mesure de réaménager l'organisation et les modes opératoires standardisés du processus d'action publique ainsi que d'institutionnaliser le nouveau paradigme » (Hall, 1993, p. 280–281). L'exemple développé par Peter A. Hall est celui de la crise du paradigme keynésien. Dans le cas du changement dans la politique macroéconomique britannique dans les années 1970–1980 que Hall analyse précisément, l'invalidation des fondements cognitifs d'une politique publique par ses résultats concrets favorise le changement de conception d'ensemble sous-tendant l'action publique (ici le paradigme monétariste), porté par des acteurs (politiques alimentés par des *think tanks*) cherchant à occuper une nouvelle position de pouvoir. Toutefois, l'analyse de la remise en cause du paradigme dominant en relation avec les résultats de politique publique est privilégiée par rapport à celle des acteurs porteurs d'un nouveau paradigme, qui ne font pas l'objet d'un traitement sociologique systématique.

Cette limite se retrouve dans l'approche en termes d'équilibre interrompu (*punctuated equilibrium*) qui met l'accent sur le rôle du changement d'image de la politique publique (*policy image*) définie comme un « mélange d'information empirique et d'appels émotionnels » (True, Jones, Baumgartner, 1998, p. 101). Partant d'une critique de l'incrémentalisme, ils soulignent que le changement, lorsqu'il survient (la stabilité étant la norme), s'opère sur le mode de la rupture (changement rapide et radical de l'image dominante de la politique publique, autrement dit de son cadrage cognitif). La nouvelle image préexiste au moment de rupture, mais elle s'impose du fait de l'existence d'autres lieux d'élaboration et de formulation des décisions (*policy venue*) et de l'attention portée par un nombre croissant d'acteurs extérieurs au domaine de politique publique aux enjeux de celle-ci (Jones, Baumgartner, 2005). Le caractère brutal du changement est lié au fait que les différents facteurs (y compris le contexte) s'alimentent mutuellement pour déboucher sur un *momentum* qui réoriente la définition de la politique publique. Un des principaux exemples analysés dans

cette perspective est celui de l'énergie nucléaire civile aux États-Unis. Tant qu'elle s'appuyait sur une représentation dominante, associée au progrès économique et à l'expertise technique, la stabilité de la politique publique, conduite par un nombre réduit d'acteurs, était assurée. Cette configuration monopolistique a été remise en cause à partir du moment où des acteurs, au départ marginaux, ont été en mesure de diffuser à l'extérieur du secteur (mouvements anti-nucléaire, médias) une autre image associant l'énergie nucléaire au danger (d'accident) et à la dégradation de l'environnement (question des déchets en particulier), à la faveur de l'accident de la centrale nucléaire de *Three Miles Island* notamment (Baumgartner, Jones, 1993, p. 59-82). Plusieurs limites en termes d'explication endogène du changement articulant idées et acteurs peuvent là aussi être soulignées. Tout d'abord, cette approche met plus l'accent sur la construction des problèmes et la mise sur agenda que sur la décision et la mise en œuvre. Ensuite, les acteurs porteurs d'une nouvelle image de la politique publique ne sont ni caractérisés de manière spécifique, ni analysés sociologiquement de manière approfondie. Cette absence est paradoxale dans un modèle qui insiste sur le rôle disruptif joué par l'entrée en jeu d'« acteurs extérieurs ». Enfin, les tenants de cette approche s'intéressent plus aux dynamiques des politiques publiques (Baumgartner, Jones, 2002) de manière plus générale (en accordant une grande importance à l'analyse des phases de stabilité) qu'au changement en tant que tel.

Dans le modèle, lui aussi cognitif, des coalitions de cause (*advocacy coalition framework*) (Sabatier, Jenkins-Smith, 1999) l'accent est mis sur deux autres éléments endogènes. Il s'agit, en premier lieu, des mécanismes d'apprentissage (*policy oriented learning*) liés principalement à des évolutions dans les connaissances disponibles et à la confrontation entre les systèmes de croyance. Ainsi, des échanges, sous la forme de débats dans des forums spécialisés, peuvent favoriser des changements progressifs (incrémentaux) dans les systèmes de croyance. En second lieu, Sabatier souligne le rôle d'intermédiaires (*policy brokers*) joué par certains acteurs individuels (notamment des experts, parfois aussi des hauts fonctionnaires) extérieurs aux coalitions. Ils s'inscrivent aussi dans des processus d'apprentissage favorisant leur rôle d'agent du changement. L'accent est donc mis sur le rôle cognitif d'acteurs capables de produire des représentations acceptables pour les différentes coalitions. Mais, ces dynamiques d'apprentissage ne débouchent que sur des changements au niveau du noyau superficiel, voire des croyances secondaires ; elles ne permettent pas de comprendre des réorientations d'ensemble d'une politique publique qui sont bien plus

expliquées par des transformations du contexte ; l'explication par des facteurs exogènes prédomine donc.

On retrouve cette prise en compte d'acteurs intermédiaires (Nay, Smith, 2002) individuels qui facilitent des compromis stratégiques et/ou des consensus cognitifs dans d'autres travaux. C'est le cas en particulier des *policy entrepreneurs* dont Kingdon (2003 [1984]) souligne le rôle-clé pour articuler les trois flux (des problèmes, de la politique publique et le flux politique) ouvrant une fenêtre d'opportunité politique (*policy window*) permettant la mise sur agenda d'une proposition de changement. Ces acteurs sont définis par un double rôle : celui de défenseur de propositions (*advocacy*) mais aussi celui de négociateur (*brokerage*) (p. 183). Pour être un entrepreneur de politiques publiques, un acteur doit réunir trois qualités : des ressources importantes (notamment positionnelles et d'expertise), de la ténacité (autrement dit une continuité forte à la fois dans une politique publique et dans la défense d'une même proposition) ainsi que des capacités relationnelles et de négociation (p.181). Toutefois Kingdon se focalise sur la phase de mise sur agenda ce qui limite la portée de son analyse du changement. D'autres travaux, reposant sur une analyse structurelle des réseaux, ont également conduit à mettre en avant le rôle central d'acteurs individuels qui, sans exercer une influence déterminante dans l'élaboration d'une politique publique, occupent une position de courtier (« *brokerage position* ») ou de médiateur, qui *in fine* s'avère décisive dans la formulation définitive d'une politique (Fernandez, Gould, 1994, p.1483)⁴.

Ainsi, dans les travaux à dominante cognitive, lorsque l'analyse du changement met l'accent sur le rôle d'acteurs particuliers, il s'agit plutôt d'acteurs individuels. Mais, dans la plupart des cas⁵, ceux-ci contribuent à produire des changements limités car reposant sur des compromis cognitifs et/ou stratégiques. Il apparaît donc nécessaire de s'intéresser aussi à des acteurs collectifs porteurs de changement en se demandant si cela ne permet pas de comprendre des transformations de plus grande ampleur de l'action publique, dans le cadre d'une approche à dominante endogène. C'est ce que suggère l'analyse des « nébuleuses réformatrices », pour expliquer les réformes sociales françaises au début de la III^e République par Christian Topalov (1999). Une nébuleuse possède trois propriétés des champs au sens de

⁴ *A contrario*, ces auteurs expliquent l'échec de la réforme de la santé de l'administration Clinton par l'exclusion progressive de l'arène de politique publique d'acteurs jouant traditionnellement un rôle de courtier.

⁵ Une des exceptions est la figure du « réformateur autoritaire » et marginal sécant, mise avant par Haroun Jamous (1969) dans son analyse du rôle-clé du professeur Robert Debré dans la réforme hospitalière de 1958. La généralisation de ce cas apparaît toutefois problématique tant la réalisation de cette transformation d'ampleur du système hospitalier français a été permise par la nomination du fils de Robert Debré à la tête du gouvernement et à la mise en place de la nouvelle Constitution autorisant le recours aux ordonnances.

Bourdieu : des règles de langage et des principes de légitimation qui lui sont propres, la structuration d'un système de positions, des institutions spécifiques (en particulier les « congrès » dans ce cas) et reliées entre elles. Mais c'est un champ faible (ce qui explique le recours à la métaphore de la nébuleuse) du fait des limites de son autonomie et de son incapacité à assurer des carrières en son sein. Par conséquent, il est à durée limitée (à la période 1880–1914 dans le cas analysé). Surtout, ces acteurs ne produisent pas directement le changement, mais un « sens commun » réformateur qui s'impose aux acteurs décisionnels : « ils définissent les objectifs au nom desquels toute législation sera prise et tous les arguments en faveur des diverses solutions seront énoncés » (p. 472). Ils jouent donc un rôle cognitif-clé pour l'orientation de l'action publique, à partir de leur construction des problèmes et de leur formulation de prescriptions d'actions, mais pas dans les processus décisionnels.

La prise en compte de la participation à la prise de décision apparaît toutefois nécessaire pour appréhender le rôle d'acteurs collectifs non seulement dans l'élaboration mais aussi dans la conduite du changement. C'est ce que montre l'analyse d' « acteurs programmatiques ».

Les acteurs programmatiques, des acteurs collectifs porteurs de changements

Nous avons mis en avant le rôle de ce type d'acteurs dans le cas des transformations des systèmes de protection maladie en Europe (Hassenteufel *et al.*, 2010). Il s'agit d'acteurs collectifs structurés autour d'un programme de changement d'ensemble d'une politique publique et qui détiennent des positions de pouvoir leur permettant de participer directement à la décision (ce qui les différencie d'une nébuleuse réformatrice). Plus précisément, trois éléments caractérisent les acteurs programmatiques. Tout d'abord, ils partagent un programme de changement contenant 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. Ensuite, ils sont dotés de ressources suffisantes pour pouvoir orienter et définir le contenu de l'action publique. Il s'agit à la fois de ressources positionnelles (occupation de positions permettant de participer à la décision), de savoir (capacité d'expertise permettant d'élaborer un programme),

de légitimité, relationnelles (reconnaissance sociale et appui sur des réseaux d'interconnaissance) et temporelles (présence continue dans un domaine d'action publique). L'accroissement de leurs ressources est à la fois un enjeu du changement et une condition du changement puisque le renforcement de la position de pouvoir de ces acteurs leur permet de porter (et d'accentuer) le changement. Il s'agit donc d'acteurs engagés dans une lutte pour le pouvoir au sein d'un domaine de politique publique (Genieys, Smyrl, 2008). Enfin, comme les *policy brokers* dans l'*advocacy coalition framework*, ils s'inscrivent dans des processus d'apprentissage liés à leur présence durable dans un domaine d'action publique. On peut, à la suite de Peter May (1992) notamment, distinguer trois dynamiques d'apprentissage dans le cadre des politiques publiques : l'apprentissage instrumental, qui concerne la maîtrise des techniques et des instruments et qui renvoie en particulier à la phase de la mise en œuvre des politiques publiques ; l'apprentissage social (*social learning*) que l'on pourrait qualifier aussi d'apprentissage cognitif puisqu'il concerne la grille de lecture des problèmes, les raisonnements sous-tendant l'orientation d'une politique publique et ses objectifs – il concerne donc la formulation des problèmes et leur mise sur agenda ; enfin, l'apprentissage politique, qui pourrait aussi être qualifié d'apprentissage stratégique car il porte sur la faisabilité politique et surtout sur la capacité à maîtriser les interactions d'acteurs, ce qui renvoie aux processus décisionnels. Les acteurs porteurs du changement sont au cœur de ces dynamiques multiples d'apprentissage appuyés sur l'observation du passé et de cas étrangers ou relevant d'autres domaines de politique publique, sur l'expérimentation et l'évaluation, sur des échanges avec d'autres acteurs, sur la correction d'erreurs...

Pour analyser empiriquement ces acteurs collectifs porteurs de changement, la sociologie des élites représente un apport important. Celle-ci s'est en effet déployée autour de deux questions de recherche principales. La première est celle de l'existence de groupes cohérents qui a conduit à mettre l'accent sur les éléments qui les structurent et leur donnent une forte homogénéité ; la seconde est celle du pouvoir de ces groupes en précisant son objet et son étendue. Sur le plan méthodologique, la première question de recherche a conduit à la mise au jour d'indicateurs (origines sociales, statut, trajectoire professionnelle, valeurs, etc.) afin de recueillir des données sociographiques ; la seconde a débouché sur l'élaboration de méthodes (positionnelle, réputationnelle, décisionnelle, analyse de réseaux) permettant de démontrer la participation à l'exercice de pouvoirs concrets, en termes d'influence sur les politiques publiques notamment. La principale limite des trois principales démarches méthodologiques

de l'analyse des élites du pouvoir (les méthodes d'inspiration monistes - positionnelles et réputationnelles -, l'approche décisionnelle et l'analyse en termes de réseaux) est toutefois une absence de questionnement sur le changement à proprement parler du fait d'une faible attention portée au contenu même des politiques publiques élaborées et portées par ces élites. Cette limite peut être dépassée par une combinaison des questionnements et des méthodes de la sociologie des élites avec ceux de la sociologie de l'action publique.

APPORTS ET LIMITES DES METHODES DE LA SOCIOLOGIE DES ELITES	
	Les méthodes d'inspiration monistes
	<p>Apports :</p> <ul style="list-style-type: none"> - La méthode <i>positionnelle</i> (Mills, 1956) permet d'identifier les personnes ou les organisations qui occupent les postes-clés dans un secteur de l'activité sociale et politique. Elle mobilise des données biographiques (<i>Social register, Who's who</i>, etc.) - La méthode <i>réputationnelle</i> (Hunter, 1953) 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. Elle mobilise la technique de l'entretien directif et le recours à la définition d'un panel d'expert. <p>Limites :</p> <p>Elles imputent et déduisent du fort potentiel d'unité d'un groupe élitair sa capacité de contrôle, sans en apporter la preuve empirique en étudiant des processus décisionnels concrets. Une faible prise en compte de la diversité des représentations et des idées des groupes élitaires, tout se passe comme si leur vision du monde était aussi unifiée que leur identité socio-politique.</p>
	L'approche décisionnelle (Dahl, 1961)
	<p>Apports :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Elle 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. <p>Limites :</p> <p>Elle survalorise le moment <i>stricto sensu</i> de la prise formelle de décision (temporalité réduite). Elle tend à réduire le contenu et le sens de la décision aux seuls protagonistes qui ont pris part à 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</i>, experts, etc.). Elle s'intéresse peu aux conceptions de l'action publique dont sont porteurs les acteurs. En mettant en avant le fort potentiel de contrôle sur les décisions des groupes de veto, elle tend à réduire le changement à une multitude d'ajustement incrémentaux.</p>
	L'approche en termes de réseaux (Laumann, Knokke, 1987)
	<p>Apports :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Une analyse systématique des acteurs d'un domaine de politique publique en croisant plusieurs méthodes et se focalisant sur des décisions-clés (<i>policy event</i>) qui permet de mettre au jour des réseaux d'acteurs situés en dehors mais aussi à l'intérieur de l'État influençant l'élaboration des politiques publiques. <p>Limites :</p> <p>Une temporalité courte est privilégiée du fait de la focalisation sur des <i>policy events</i>. Une attention limitée au contenu de l'action publique du fait de l'absence de prise en compte des idées défendues par les acteurs.</p>

L'APPROCHE PROGRAMMATIQUE	
	L'identification d'un groupe programmatique
-	L'approche <i>positionnelle</i> dans la durée permet de repérer les acteurs susceptibles de former un groupe programmatique.
-	L'approche <i>sociographique</i> de trajectoires permet, non seulement, une caractérisation 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, mais également d'identifier des parcours et des itinéraires professionnels similaires (à partir de sources biographiques préconstruites et d'entretiens approfondis).
	L'analyse de l'homogénéité d'un groupe programmatique
-	L'approche <i>relationnelle</i> permet de saisir les interactions formelles et surtout informelles qui relient les membres du groupe, ainsi que les lieux de rencontres et de socialisation mutuelle. Elle se fonde sur les entretiens, l'observation et l'analyse de réseaux.
-	L'approche <i>cognitive</i> des politiques publiques permet d'appréhender la construction et l'appropriation collective d'un programme 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 programmatique
-	Analyse des ressources détenues par les acteurs à partir des trajectoires .
-	Analyse décisionnelle (en interaction) dans la durée : intervention dans les processus décisionnels afin d'orienter le contenu des politiques publiques conformément au programme d'action.

L'approche programmatique repose sur la combinaison de méthodes, issues à la fois de la sociologie des élites (méthodes positionnelle, réputationnelle, sociographique, relationnelle et décisionnelle) et de l'action publique (analyse cognitive), permettant d'identifier un groupe programmatique⁶, d'analyser son degré de cohésion et d'appréhender son pouvoir. Même si la présentation adoptée tend à laisser penser que ces trois dimensions doivent être analysées successivement, il n'en va pas ainsi dans les faits. Dans nos enquêtes, les acteurs n'ont pas forcément été identifiés à partir des positions occupés : ils l'ont aussi été à partir de programmes de changement et/ou de décisions. De même, les entretiens apportent des éléments sur les trois dimensions de l'analyse empirique de ces acteurs. C'est donc plus la combinaison des méthodes qui importe que l'ordre dans lequel elles sont utilisées, d'autant plus qu'elles le sont parfois simultanément. Le croisement entre sociologie des élites et sociologie de l'action publique ne doit cependant pas se limiter à la dimension méthodologique mais également nourrir le questionnement théorique.

⁶ La démarche peut aussi conduire au résultat d'une absence de groupe programmatique, l'existence de celui-ci n'étant au départ qu'une hypothèse de recherche que la combinaison des méthodes conduit soit à valider, soit à invalider.

DE L'ANALYSE DU CHANGEMENT A CELLE DES RECOMPOSITIONS DE L'ÉTAT

La prise en compte d'acteurs programmatiques ne permet pas seulement de proposer un cadre explicatif plus endogène du changement mais aussi plus largement, à partir de questionnements soulevés par la sociologie des élites, de s'interroger sur les recompositions de l'État en terme d'autonomisation à partir de l'identité de ces acteurs, le contenu du programme qu'ils portent et la nature de leur pouvoir. L'articulation entre sociologie des élites et analyse de l'action publique conduit à s'inscrire dans la sociologie de l'État.

Vers une explication endogène du changement centrée sur les interactions d'acteurs

Le risque principal de la démarche que nous venons d'exposer pour expliquer le changement réside dans le fait qu'elle peut conduire à une focalisation sur les seuls acteurs programmatiques. Or, ces derniers sont en interaction permanente avec d'autres acteurs (collectifs et/ou individuels) auxquels ils s'opposent et/ou avec lesquels ils négocient. La prise en compte de ces interactions est nécessaire à l'analyse du pouvoir des acteurs programmatiques sur les changements dans l'action publique.

Soulignons, tout d'abord, que leurs ressources ne peuvent être analysées indépendamment de celles des autres acteurs. La détention de certaines ressources est moins déterminante en elle-même que parce qu'un acteur est le seul à la détenir ou parce qu'un acteur ne peut agir sans le soutien d'un autre détenant des ressources que le premier ne possède pas. Les ressources ont une valeur plus relative qu'absolue : il est nécessaire de comparer les ressources entre les acteurs afin de comprendre leur capacité d'action, le fait d'avoir plus de ressources que d'autres acteurs est un élément aussi important que la nature et la quantité des ressources détenues. Notre démarche s'inscrit donc dans une acception interactionniste (et non substantialiste) du pouvoir qui implique de prendre en compte les différents types d'acteurs impliqués dans la fabrication des politiques publiques. Cette perspective rejoint celle de James Mahoney et Kathleen Thelen (Mahoney, Thelen, 2010) et les auteurs qu'ils ont réunis dans leur ouvrage collectif qui prolonge celui de 2005 sur le changement graduel (Streeck, Thelen, 2005). Mahoney et Thelen identifient quatre catégories d'acteurs porteurs de changements à l'intérieur des institutions : les acteurs insurrectionnels (représentant des groupes défavorisés), les acteurs symbiotiques (utilisant les institutions pour leurs propres

fins), les acteurs subversifs (porteurs de changements de l'intérieur des institutions) et les acteurs opportunistes (aux préférences ambiguës). Le rôle transformateur de ces acteurs dépend de trois éléments : la puissance d'acteurs veto, la capacité institutionnelle à appliquer les décisions et l'existence d'alliances avec d'autres acteurs. La distinction entre ces différentes catégories d'acteurs et la prise en compte de ces trois dimensions permet d'expliquer le type de changement graduel : ainsi l'empilement (*layering*) est lié à des acteurs subversifs en présence d'acteurs veto forts et d'une faible capacité institutionnelle ; la dérive (*drift*) à des acteurs symbiotiques en présence d'acteurs veto forts et d'une forte capacité institutionnelle ; tandis que la conversion est expliquée par le rôle d'acteurs opportunistes en présence d'acteurs vetos faibles et d'une forte capacité institutionnelle.

Mahoney et Thelen placent ainsi au cœur de leur analyse⁷ les interactions entre des acteurs porteurs de changement et des acteurs veto. Précisons que eux-ci peuvent être extérieurs à l'État (groupes d'intérêts tels que les médecins pour les politiques de protection maladie) ou internes à l'État comme on peut le voir dans un autre cas étasunien, en cours d'analyse dans le cadre de la recherche OPERA : celui de la « révolution des affaires militaires » (RMA)⁸ portée par une équipe programmatique autour de Ronald Rumsfeld. Celle-ci s'est heurtée à l'élite militaire, favorable à un changement incrémental et confortée dans sa stratégie de défense des intérêts des différentes forces armées par les résultats sur le terrain de la guerre en Irak. L'élite militaire est parvenue à jouer un rôle de *veto player* sur la politique budgétaire au Congrès. Par ailleurs, les acteurs veto pèsent non seulement sur la décision mais aussi sur la mise en œuvre des politiques publiques⁹. Par exemple, dans le cas de l'assurance maladie en France, les syndicats de médecins libéraux sont parvenus à vider de leur contenu le caractère contraignant des objectifs nationaux de dépenses d'assurance maladie mis en place par le plan Juppé (Hassenteufel, 2003).

⁷ Elle soulève par ailleurs certaines interrogations. Tout d'abord, le statut des acteurs n'est pas exempt d'ambiguïté puisqu'il s'agit à la fois d'une variable dépendante (leurs stratégies dépendent des institutions) et d'une variable indépendante (pour expliquer le type de changement). Par ailleurs, ces acteurs ne font pas l'objet d'une analyse sociologique : ils sont caractérisés uniquement en fonction de leurs stratégies par rapport à l'institution dont ils font partie. Enfin, cette approche permet plus d'expliquer le mode de changement (graduel) que son contenu du fait d'une attention moindre portée aux programmes de changement.

⁸ Elle comprend un changement du format des armées (réduction des troupes), un renforcement et une transformation technologique de l'équipement des soldats et la refonte de la politique budgétaire.

⁹ La faible prise en compte de la mise en œuvre est une des principales limites des analyses dominantes du changement (Real-Dato, 2009).

Les interactions ne se réduisent pas toutefois aux oppositions entre des acteurs programmatiques et des acteurs veto. Il faut aussi tenir compte de la concurrence qui peut exister entre acteurs programmatiques. Ainsi, dans le cas des politiques sociales françaises, analysées dans notre première enquête, les interactions entre les hauts fonctionnaires du social et ceux des Finances jouent un rôle-clé. 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 par les hauts fonctionnaires du social, 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 direction de la Sécurité sociale en particulier, comme en atteste son rôle central dans la promotion des idées qui constituent le substrat intellectuel du Plan Juppé. Ce changement est également perceptible lors des nombreux arbitrages interministériels avec les représentants de la Direction du Budget qui se déroulent au niveau du Premier ministre et où s'affrontent deux conceptions des politiques d'assurance maladie. Cette nouvelle situation conduit en retour le processus d'homogénéisation d'une élite sectorielle qui doit, pour faire face, faire preuve de cohérence dans les politiques publiques qu'elle initie. Un haut fonctionnaire de la DSS déclare ainsi 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 ». Le conflit qui opposa en interministériel en 2004 lors de l'élaboration de la loi sur l'assurance maladie de 2004, l'élite du *Welfare* aux hauts fonctionnaires du ministère des Finances (une mission assurance-maladie avait été mise en place à la direction du Budget), 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 prédominer la plupart de ses propositions lors de ces arbitrages. L'argument de la contrainte financière, initialement mobilisé au moment de la mise en place de la rigueur budgétaire par les « économistes d'État » (Jobert, Théret, 1994), est devenu un atout stratégique au service d'une élite du *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* »).

Dans ces interactions peuvent aussi intervenir des acteurs intermédiaires. Olivier Nay et Andy Smith (2002) les définissent par trois éléments. Ils mettent tout d'abord en avant leur capacité à intervenir dans différentes arènes dont les règles, les procédures, les savoirs et les représentations peuvent être éloignés (p. 12). Ce sont avant tout des médiateurs entre des institutions, dont ils sont parfois situés à la marge. Ils sont en mesure de se poser en relais entre des groupes, milieux et organisations dont les intérêts divergent, mais qui sont interdépendants, et de mobiliser des partenaires. Ils soulignent, ensuite, leur maîtrise de la pluralité de rôles sociaux et de connaissances. Enfin et surtout, ils sont caractérisés par la prise en charge d'un double rôle (p. 13-15). Le premier est la production d'arguments et de représentations communes, ce qui renvoie à la dimension cognitive de la médiation qualifiée d'activité de « généraliste ». Elle est fondamentalement liée à la capacité de passer d'un univers cognitif à un autre (en termes de savoirs, de modes de raisonnement, de croyances, de registres de légitimation...). Concrètement, c'est une activité en plusieurs temps : réunir et comprendre les points de vue différents, les faire circuler, trouver des éléments et un langage communs afin de produire des analyses partagées et une intelligibilité commune. Cette activité se déploie principalement dans le cadre des forums de politique publique (c'est-à-dire les espaces de production intellectuelle de l'action publique). Le second rôle correspond au travail d'élaboration de compromis et de solutions acceptables par tous, ce qui renvoie à la dimension stratégique de la médiation qualifiée d'activité de « courtier ». Le rôle endossé est ici celui d'un entremetteur qui permet l'échange entre les parties, c'est-à-dire une entente sur les termes de l'échange et les bénéfices (matériels et/ou symboliques) de celui-ci. L'activité de courtier se situe au niveau des arènes décisionnelles des politiques publiques. Toutefois, comme on l'a vu dans la première partie, l'intervention de ce type d'acteurs débouche plutôt sur des changements limités et incrémentaux. Le rôle d'acteurs programmatiques dans le changement de l'action publique dépend donc fortement des interactions entre ces trois catégories d'acteurs (programmatiques, veto et intermédiaires) qui contribuent aussi à l'explication de la nature du changement opéré comme le résume le tableau *infra*.

Les acteurs programmatiques et le changement : plusieurs cas d'interactions

Cas de figure n°1 : un groupe d'acteurs programmatique s'impose → changement conforme au programme

Cas de figure n°2 : un groupe d'acteurs programmatique échoue à s'imposer du fait du nombre et des ressources d'acteurs veto → absence de changement

Cas de figure n° 3 : plusieurs groupes d'acteurs programmatiques sont en concurrence, l'un d'entre eux s'impose → changement conforme au programme du groupe programmatique qui s'impose

Cas de figure n°4 : plusieurs groupes d'acteurs programmatiques en concurrence se neutralisent ou négocient → absence de changement ou changement limité

Cas de figure n°5 : plusieurs groupes d'acteurs programmatiques s'accordent grâce à un ou des acteurs intermédiaires → changement limité

Cas de figure n°6 : compromis entre un ou plusieurs acteurs programmatiques et un ou des acteurs veto, rôle d'acteurs intermédiaires → changement limité

Dans ce cadre, le changement est donc mis en relation avec les ressources détenues par un groupe programmatique lui permettant de s'imposer face à d'autres acteurs. L'existence d'une concurrence forte entre acteurs programmatiques ou le poids de groupes de veto contribue à expliquer le non-changement. Le changement est limité lorsque interviennent des acteurs intermédiaires facilitant des accords entre des acteurs multiples et aux orientations opposées. Ce tableau n'a pas, bien sûr, la prétention d'épuiser l'explication du changement, plus modestement il vise à contribuer à une explication endogène du changement centrée sur des acteurs en interaction, complémentaire de celle de Mahoney et Thelen car plus attentive au contenu du changement du fait de l'analyse des programmes. Il ne s'agit pas non plus d'opposer frontalement explications endogènes et explications exogènes mais plutôt de mettre en avant des dynamiques endogènes en intégrant des éléments exogènes. Ils ont en particulier un impact sur la mise à l'agenda des réformes : par exemple la mise sur agenda de la réforme de l'assurance maladie allemande au début des années 1990 dans le contexte de la réunification, du plan Juppé en 1995 dans le contexte du passage à l'euro, de la révolution des affaires militaires aux États-Unis après le 11 septembre 2001, de l'extension de la couverture maladie suite à l'élection de Barack Obama à la présidence des États-Unis. Ils peuvent aussi avoir un impact sur les interactions entre acteurs. Ainsi l'élection de Nicolas Sarkozy en 2007, dont plusieurs conseillers en matière de protection sociale au début du quinquennat sont issus de Bercy, a entraîné un renforcement de l'intégration des politiques de protection sociale à la politique budgétaire et des « financiers », comme le montre la création du ministère des Comptes en mai 2007 et la mise en place des franchises médicales proposées par la mission

assurance maladie de la direction du budget en 2004 (Hassenteufel, 2012). Néanmoins, les « gestionnaires du social » (dernière génération de l'élite du *Welfare*) ont préservé une capacité à introduire de nouveaux instruments comme le montre la mise en place du paiement à la performance des médecins, d'abord sous la forme du Contrat d'amélioration des pratiques individuelles (CAPI) à partir du 2009, puis généralisé dans le cadre de la nouvelle convention médicale signée entre l'Union Nationale des Caisses d'Assurance Maladie et les syndicats de médecins durant l'été 2011.

L'articulation entre éléments endogènes et exogènes est d'autant plus nécessaire que le contexte dépend aussi des acteurs (Hassenteufel, 2011, p.149-151). Certes, la notion de contexte renvoie à ce sur quoi les acteurs ne pensent pas voir de prise et qu'ils perçoivent donc comme une contrainte sur laquelle ils n'ont pas de pouvoir d'action direct. En même temps, le contexte est en partie porté et construit par des acteurs des politiques publiques qui vont chercher à imposer une représentation en termes de contrainte, par exemple les hauts fonctionnaires des Finances pour la contrainte budgétaire. De plus, certains acteurs parviennent parfois à modifier le contexte en produisant de nouvelles connaissances, en élaborant de nouvelles techniques, en modifiant des règles constitutionnelles ou en parvenant à peser sur l'agenda politique.

Nous proposons donc ici, plutôt qu'une explication strictement endogène du changement, une explication du changement en termes d'interactions d'acteurs centrée sur le rôle d'acteurs programmatiques. L'analyse de ces derniers permet aussi de formuler des pistes de réflexion sur les recompositions actuelles de l'État.

L'État autonomisé ?

D'un point de vue plus empirique, les recherches menées à partir de la démarche programmatique ont conduit à mettre en avant le rôle transformateur de groupes d'acteurs internes à l'État, en particulier dans les études de cas françaises (mais pas seulement). Ce résultat présente un double intérêt à la fois pour la sociologie des élites (sur la question des acteurs gouvernant les politiques publiques), et pour l'analyse des politiques publiques (sur la question des transformations du rôle de l'État).

La sociologie américaine des élites (du pouvoir) a mis fortement en avant l'influence d'élites extérieures à l'État. Ainsi, pour Domhoff (1990) c'est à partir des connexions entre des réseaux multiples fortement intégrés à la structure de l'administration et du gouvernement que l'élite des affaires contrôle le pouvoir politique aux États-Unis. D'autres recherches

empiriques, prolongeant les travaux de Domhoff, ont souligné le rôle central de *think tanks* situés en dehors de l'administration et du gouvernement (Allen, 1992 ; Burris, 1992). Ces travaux soulignent que les programmes de politiques publiques sont la plupart du temps façonnés en dehors de l'État par des « *planners elites* »¹⁰. Les auteurs s'appuyant sur l'analyse structurelle des réseaux (Laumann, Knoke, Kim, 1985 ; Laumann, Knoke, 1987) ont plutôt mis au jour des « *networks of elites structure* » afin de saisir le comportement et les intérêts des élites qui font les politiques. Pour eux, l'étude empirique des interactions entre les administrations gouvernementales et les groupes de pression laisse à penser que l'État américain est composé d'un réseau d'organisations complexes qui correspond de ce fait à un État organisationnel (*Organizational State*). L'analyse des acteurs gouvernant un secteur de politique publique pose donc la question de l'autonomie de l'État, non seulement à partir de leurs interactions avec des groupes d'intérêts mais aussi du programme de changement d'action publique qu'ils portent.

Dans les cas étudiés, les programmes reposent sur une volonté de réaffirmer l'autorité et l'autonomie de l'État par des modes de gouvernement à distance de l'action publique reposant sur le renforcement des règles pesant sur les acteurs non-étatiques et sur de nouveaux moyens de surveillance, de contrôle, d'évaluation et de sanction de ceux-ci, emblématisés par les agences de régulation. Le modèle d'État régulateur porté par les acteurs programmatiques que nous avons analysés est construit pour mettre à l'écart des groupes d'intérêts, auparavant dominants, de la « fabrique » des politiques publiques, tels les médecins dans le cas de la protection maladie.

De ce point de vue, ces recherches non seulement se démarquent des analyses en termes de gouvernance, mais elles s'inscrivent surtout dans un souci de croisement entre sociologie de l'action publique et sociologie de l'État afin de mettre au jour des dynamiques de re-différenciation (Hassenteufel, 2007) et de recomposition de l'État (King, Le Galès, 2011). Comme nous venons de le souligner, une des voies du rapprochement entre ces deux domaines d'analyse, qui se sont éloignés tant en France qu'aux États-Unis, passe par la prise en compte de l'analyse des acteurs exerçant du pouvoir au sein de l'État, en particulier à travers leur capacité à conduire et à réorienter l'action publique. En mettant au cœur de l'analyse le rôle de groupes d'acteurs plus ou moins homogènes, en lutte pour la détention d'un pouvoir sur l'action publique et porteurs de programmes de changement centrés sur la

¹⁰ Plus que la participation directe à la décision, ces élites assurent des fonctions de communication, de diffusion et de coordination qui influencent grandement le contenu des politiques choisies.

capacité autonome de gouvernement de l'État, la démarche programmatique, permet de comprendre les recompositions de l'État à la fois en termes de façon de gouverner et de différenciation. En effet, elle combine une sociologie des acteurs permettant d'appréhender le degré d'autonomie des acteurs porteurs de changement par rapport aux groupes d'intérêts, une étude des processus décisionnels mettant au jour interactions entre acteurs étatiques et acteurs non étatiques et une analyse des programmes d'action publique qui ont le gouvernement par l'État comme objet.

William GENIEYS

wgenieys@univ-montpl.fr

Patrick HASSENTEUFEL

patrick.hassenteufel@uvsq.fr

BIBLIOGRAPHIE

- ALLEN, P. (1992), « Elite Social Movement Organizations and the State: The Rise of the Conservative Policy-Planning Network » *Research in Politics and Society*, 4, p.87-109.
- BAUMGARTNER, F., JONES, B. (1993), *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago, University of Chicago Press.
- BAUMGARTNER, F., JONES, B. (eds.) (2002), *Policy Dynamics*, Chicago, University of Chicago Press.
- BEAUSSIER, A.L. (2012 à paraître), « The Patient Protection and Affordable Care Act: The Victory of 'Unorthodox Lawmaking' », *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 37 (5).
- BÉLAND, D. (2009), « Ideas, institutions and policy change », *Journal of European Public Policy*, 16 (5), p. 701-718.
- BIRNBAUM, P. *et al.*, (1978), *La classe dirigeante française*, Paris, PUF.
- BURIS, V. (1992), « Elite Policy-planning Networks in the United States », *Research in Politics and Society*, 4, p. 111-134.
- COURTY, G. (2006), *Les groupes d'intérêts*, Paris, La Découverte.
- 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].
- DOMHOFF, W. G. (1967), *Who Rules America? Power, Politics, & Social change*, New York, MacGraw Hill.
- DOMHOFF, W. G. (1990), *The Power Elite and the State. How Policy is Made in America*, New York, Aldine de Gruyter.
- FERNANDEZ, R. M., GOULD, R. V. (1994), « A Dilemma of the State Power: Brokerage and Influence in the National Health Policy Domain. », *American Journal of Sociology*, 99, 6, p. 1455-91.
- FIELD, G. L., HIGLEY, J. (1980), *Elitism*, London, Routledge & Kegan Paul.
- GENIEYS, W. (dir.) (2004), *Le choix des armes. Théories, acteurs et politiques*, Paris, CNRS éditions.
- GENIEYS, W. (2005), « The Sociology of Political Elites in France. The End of an Exception? », *International Political Science Review*, 26 4 octobre, p. 413-430.
- GENIEYS, W. (2006) « Nouveaux regards sur les élites du politique », *Revue française de science politique*, 56 (1), p. 121-147.
- GENIEYS, W. (2008), *L'Élite des politiques de l'État*, Paris, Presses de Sciences Po.
- GENIEYS, W. (2010), *The New Custodians of the State. Programmatic Elites in a French Society*, Rutgers NJ, Transactions books.
- GENIEYS, W. (2011), *Sociologie politique des élites*, Paris, A. Colin (Col., U).
- GENIEYS, W., HASSENTEUFEL, P. (2001), « Entre les politiques publiques et la politique : l'émergence d'une élite du Welfare ? », *Revue française des affaires sociales*, 4, octobre-décembre, p. 41-50.
- GENIEYS, W., SMYRL, M. (2008), *Elites, Ideas and the Evolution of Public Policy*, London/New York, Palgrave.
- GEORGAKAKIS, D., DE LASSALLE, M. (2007), « Genèse et structure d'un capital européen. Les très hauts fonctionnaires de la Commission européenne », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 166-167, p. 39-53.
- GIDDENS, A. (1975), « Elites in the British Class Structure », in STANWORTH, P. (ed.), *Elites and Power in British Society*, London – New York, Cambridge University Press, p. 1-22.
- HACKER, P., PIERSON, P. (2009), « The Case for Policy-Focused Political Analysis », communication à l'APSA.

- HASSENTEUFEL, P. (2003), « Le premier septennat du plan Juppé : un non-changement décisif », dans DE KERVASDOUE J. (dir.), *Le Carnet de santé de la France 2003*, Paris, Dunod, p. 123-147.
- HASSENTEUFEL, P. (2007), « L'État mis à nu par les politiques publiques », dans B. BADIE, Y. DELOYE (dir.), *Le Temps de l'État. Mélanges en l'honneur de Pierre Birnbaum*, Paris, Fayard, p. 311-329
- HASSENTEUFEL, P. (2011), *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin (2^e édition).
- HASSENTEUFEL, P. (2012), « La Sécurité sociale, entre « ruptures » affichées et transformations silencieuses », dans J. DE MAILLARD, SUREL Y. (dir.), *Politiques publiques 3. Les politiques publiques sous Sarkozy*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 41-360.
- HASSENTEUFEL, P., SMYRL, M., GENIEYS, W., MORENO, J. (2010) « Programmatic Actors and the Transformation of European Health Care States », *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 35 (4), p. 517-538.
- HECLO, H. (1974) *Modern Social Policy in Britain and Sweden*, New Haven, Yale University.
- 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.
- JAMOUS, H. (1969), *Sociologie de la décision*, Paris, Éd. du CNRS.
- JOBERT, B., MULLER, P. (1987), *L'État en action*, Paris, PUF.
- JOBERT, B., THERET, B. (1994), « France : consécration républicaine du néo-libéralisme », dans B. JOBERT (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan, p. 21-86.
- JONES, B., BAUMGARTNER, F. (2005), *The Politics of Attention. How Government Prioritize Problems*, Chicago, University of Chicago Press.
- KING, D., LE GALÈS, P. (2011), « Sociologie de l'État en recomposition », *Revue Française de Sociologie*, 52 (3), p. 453-480.
- KINGDON, J. (2003 [1984]), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston, Little Brown and Company.
- LASCOUMES, P., LE GALÈS, P. (dir.), (2004), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po.
- LAUMANN, E. O., KNOKE, D. (1987), *The Organizational State. Social Change in National Policy Domain*, Madison, The University of Wisconsin Press.
- LAUMANN, E. O., KNOKE, D., KIM, Y.-H. (1985), « An Organizational Approach to the State Policy Formation: A Comparative Study of Energy and Health Domains », *American Sociological Review* 50, February, p. 1-19.
- 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*, 15, (1), p. 43-73.
- LINDBLOM, C. (1959), « The Science of Muddling Through », *Public Administration Review*, 19, p. 79-88.
- MAHONEY, J., THELEN, K., (2010), « A Theory of Gradual Institutional Change », in MAHONEY, J., THELEN, K. (dir.), *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency and Power*, Cambridge, Cambridge UP, p. 1-37.
- MARSH, D., RHODES, R. (1995), « Les réseaux d'action publique en Grande-Bretagne », dans LE GALÈS, P., THATCHER, M. (dir.) (1995), p. 31-68.
- MATHIOT, P., SAWICKI, F. (1999), « Les membres des cabinets ministériels socialistes en France (1981-1993). Passage en cabinet et reconversion professionnelle », *Revue Française de Science Politique*, 49 (2), p. 231-264.

- MAY, P. (1992), « Policy Learning and Failure », *Journal of Public Policy*, 12 (4), p. 331-354
- MILLS, CH. W. (1956), *The power Elite*, New York, Oxford University Press [traduction française, *L'élite du pouvoir*, Paris, Maspero, 1969].
- 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.
- NAY, O., SMITH, A. (2002), « Les intermédiaires en politique. Médiation et jeux d'institution », dans NAY, O., SMITH, A. (dir.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris, Economica, p. 1-21.
- PIERSON, P. (1993), « When Effects Becomes Cause. Policy Feedback and Political Change », *World Politics*, 45 (4), p. 595-628.
- REAL-DATO, J. (2009), « Mechanisms of Policy Change: A Proposal for a Synthetic Explanatory Framework », *Journal of Comparative Policy Analysis*, 11 (1), p. 117-143.
- SABATIER, P., JENKINS-SMITH, H., (dir.) (1993), *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, Westview Press.
- SABATIER, P., JENKINS-SMITH, H., (1999), « The Advocacy Coalition Framework: An Assessment », in 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), p. 209-234
- STREECK, W., THELEN, K. (2005), « Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies », in STREECK, W., THELEN, K. (eds), *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford, Oxford UP, p. 1-39.
- TOPALOV, C. (1999), « Le champ réformateur : un modèle », dans TOPALOV, C. (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880-1914*, Paris, Éd. de l'EHESS, p. 461-474.
- TRUE, J., JONES, B., BAUMGARTNER, F. (1999), « Punctuated Equilibrium Theory. Explaining Stability and Change in American Policy Making », dans SABATIER, P. (dir.) (1999), p. 97-115.
- TSEBELIS, G. (2002), *Veto Players. How Political Institutions Work*, New-York, Russel Sage Foundation.