

Congrès AFSP Paris 2013

ST 1 US politics and policies in motion : un nouveau regard sur l'Etat américain

Mohammad-Saïd Darviche, darviche@univ-montp1.fr

William Genieys, wgenieys@univ-montp1.fr

Catherine Hoeffler, catherinehoeffler@gmail.com

Jean Joana, joana.jean@numericable.fr

CEPEL (UMR CNRS 5112), Université Montpellier 1

DES « *LONG TIMERS* » AU SOMMET DE L'ETAT AMERICAIN Les secteurs de la défense et de la santé (1988-2010)

La forte circulation des élites politiques et administratives américaines entre la société civile et les positions de pouvoir est un des éléments constitutifs de la thèse de l'État faible américain développée par la sociologie politique comparative (Nettl, 1968 ; Badie, Birnbaum, 1979). La grande mobilité professionnelle de ces élites et leurs nombreux allers retours entre secteurs public et privé alimentent, en effet, l'image d'un État fortement fragmenté et soumis aux pressions exogènes des différents groupes sociaux. À la différence de ses homologues européens, l'État américain paraît faire l'objet d'un « gouvernement par les tiers » (Heclo, 1977 ; Maranto, 2005) qui limite ses capacités d'autonomisation et d'action vis-à-vis de son environnement politique et social. Dans cette perspective, de nombreux travaux ont mis l'accent sur les proximités existant entre sommets de l'État américain et d'autres types d'élites sociales ou politiques. Ces proximités ont d'abord été mises en évidence à propos des deux populations constituées par les *staffers* du Congrès¹ et les *senior appointees*² qui constituent l'élite de la branche exécutive. Le constat (Aberbach, Putnam, Rockman, 1981 ; Aberbach, Rockman, 2000) faisant des élites de la branche exécutive « la crème de la crème » de la société américaine a été étendu au groupe constitué par les *staffers* rattachés à des

¹ Les *staffers*, dont le nombre a très fortement augmenté depuis une trentaine d'années, sont recrutés par les élus du Congrès et salariés par le Congrès. Ils accompagnent les élus dans leurs activités politiques à la fois nationale et au sein de leur circonscription. Ils suivent et contrôlent le processus législatif. Il est nécessaire de distinguer les *staffers* rattachés à un élu (*personal staffers*) de ceux rattachés à l'institution (*committee staffers*). Ces derniers ont un rôle important dans l'élaboration des lois et développent leur carrière dans la durée (Fox, Hammond, 1977, p. 1-11).

² La dénomination « *senior appointee* » ne correspond à aucune des catégories officielles désignant les personnels travaillant dans l'administration fédérale américaine (« *political appointee* », « *career appointee* », etc.). Nous l'avons créée pour désigner l'ensemble des personnels nommés dans les positions supérieures de l'exécutif américain. Il s'agit des postes de ministre (*secretary*) mais également de ceux correspondant aux niveaux les plus élevés de l'administration ainsi que des agences fédérales. Leur expertise dans un domaine donné et leur capacité managériale constituent les prérequis recherchés. Ils sont amenés à fabriquer les politiques mais également les faire appliquer par l'administration qu'ils dirigent (Edwards, 2001, p. 82-85).

commissions parlementaires (Hammond, 1984 ; Henschen, Sidlow, 1986 ; Romzek, Utter, 1996). Des travaux plus récents ont par ailleurs montré que les deux populations faisaient l'objet d'un même processus de politisation depuis les années 1970, se caractérisant par une affiliation partisane croissante (Ingraham, 1995 ; Lewis, 2003, 2008)³. Cette proximité sociologique est notamment renforcée par le rôle que jouent les *staffers* du Congrès dans le processus de fabrication des politiques publiques (De Gregorio, 1988, 1992, 1994 ; Aberbach, 2003 ; Lewis, 2008 ; Romzek, Utter, 1996, p. 436). Par ailleurs, on a également souligné que ces deux types d'élites partageaient une forte mobilité professionnelle entre secteurs public et privé ainsi que des durées de carrières relativement courtes au sommet de l'État (Salisbury, Shepsle, 1981 ; Heclo, 1977 ; Mackenzie, 1987 ; Lewis, 2008). Si pour les *staffers*, la circulation varie fortement entre ceux rattachés aux élus (élevée) et ceux affectés aux commissions parlementaires (faible) (Hammond, 1984), leur passage au moment creux de la carrière dans les *think tanks* (i.e. *Brookings Institution, American Institute Enterprise, Heritage Foundation...*) est un trait qu'ils ont en commun avec les membres de l'exécutif (Mackenzie, 1987 ; Romzek, Utter, 1996).

Ces différentes observations donnent donc à voir un État américain dont la destinée serait entre les mains « d'oiseaux de passage » (Heclo, 1977, 1978) ou de *short timers* (Mackenzie, 1987) usant et abusant de la logique du *revolving door*⁴ entre administration, Congrès et secteur privé (Lewis, 2008). Cette situation correspond sans conteste à la grande majorité des *staffers* ou des *senior appointees* (ci-après SA) de la branche exécutive qui ne restent en fonction que deux ou trois ans. En revanche, la petite minorité de ceux qui restent plus longtemps au sommet de l'État n'a jamais été étudiée. Les SA et les *staffers* sont des acteurs politiques qui jouent un rôle central d'accompagnement de l'action du président et des différents *secretaries* (Heclo, 1977 ; Aberbach, Putnam, Rockman, 1981 ; Aberbach, Rockman, 2000 ; Aberbach, 2003 ; Lewis, 2003, 2008 ; Ingraham, 1995 ; Mackenzie, 1987, 2001a ; Maranto, 2005) et des *Congressmen* (Aberbach, 1990 ; DeGregorio, 1992, 1994 ; Kingdom, 1981 ; Price, 1971, 1978 ; Salisbury, Shepsle, 1981) dans le processus de gouvernement. Néanmoins, depuis les études empiriques fondatrices de Aberbach, Putnam et Rockman (1981), Aberbach, Rockman, (2000) et celle de la National Public Administration Association (NAPA, 1985) aucune recherche de grande ampleur n'a permis de saisir les évolutions des élites de la branche exécutive. De même, les recherches sur les *staffers* professionnels du Congrès ont connu un essor relativement faible durant la même période (Paterson, 1970 ; Malbin, 1977 ; Fox, Hammond, 1977 ; Hammond, 1984)⁵.

Partant de ce constat, nous avons essayé de saisir empiriquement les contours et le profil de ceux qui poursuivent leur carrière au sein de l'État américain⁶. En effet, sans préjuger du rôle effectivement joué par ces acteurs dans la fabrication des politiques

³ Un auteur comme E. Suleiman y a notamment vu la manifestation d'une déprofessionnalisation des élites de gouvernement que les États-Unis partagent avec l'ensemble des États démocratiques contemporains (Suleiman, 2003).

⁴ L'expression *revolving door*, littéralement « porte à tambour », a une connotation péjorative aux États-Unis. Elle désigne la pratique consistant pour des acteurs à occuper successivement des positions au sein de l'administration, du Congrès et des lobbies. Le phénomène est réputé favoriser la captation des politiques publiques par les groupes d'intérêts les mieux représentés auprès des élites politiques et administratives.

⁵ Notons ici qu'il n'existe qu'une seule étude sur les propriétés sociographiques de l'ensemble de la population des *staffers* (i.e. *personal office* et *committees*) du Congrès (Fox, Hammond, 1977) équivalente à celles de la *Brookings Institutions* ou encore de la NAPA sur les élites administratives (cf. *infra*).

⁶ Cet article présente les premiers résultats empiriques du programme de Recherche OPERA (*Operationalizing Programmatic Elites Research in America*) portant sur la transformation de la structure des sommets de l'État américain dans les secteurs de la santé et de la défense. Ce programme a fait l'objet d'un financement de la part de l'ANR de 2008 à 2012 (OPERA : ANR-08-BLAN-0032).

publiques, il s'est agi de s'interroger sur leurs éventuelles spécificités sociographiques⁷. Nous qualifions ainsi de *long timers* les élites qui occupent durant au moins six ans des positions de pouvoir au sein de l'exécutif ou du législatif. Sur cette base, nous avons délimité un échantillon de 399 personnes caractérisées par une telle longévité dans les secteurs de la santé et la défense⁸ au cours de la période 1988-2010⁹ (*cf. infra* 2, tableau 1)¹⁰. Nous avons fait une analyse sociographique de leurs profils sociaux et professionnels et dressé une typologie de leurs carrières. Nous répondons ainsi aux questions suivantes : Quel est leur degré de féminisation ? Quels sont leurs niveaux de qualification, leurs *universités* de formation, leurs professions d'origine ? En quoi leurs carrières professionnelles dans les institutions du pouvoir sont-elles spécifiques ? Quelle est la durée moyenne de ces carrières ? Sont-ils soumis à des logiques de mobilité spécifiques ? Quelles professions vont-ils exercer si et quand ils sortent des activités de gouvernement ? Peut-on élaborer une typologie de leurs carrières institutionnelles ? Enfin, dans le but de confirmer ou d'infirmer la spécificité des propriétés sociologiques des *long timers*, nous comparons nos résultats avec ceux obtenus sur l'ensemble de la population des élites de gouvernement américaines. Pour ce faire, nous avons comparé les données originales recueillies à propos de ces *long timers*¹¹ avec celles fournies par les travaux consacrés à la population globale des *staffers* professionnels du

⁷ L'approche programmatique qui inspire cet article a été développée récemment dans le but d'analyser le rôle de certains groupes d'acteurs ou d'élites dans le formulation du changement dans les politiques publiques en Europe (Genieys, Smyrl, 2008 ; Genieys, 2010). Elle s'appuie sur deux étapes de recherche dissociées mais convergentes : (i) une étape quantitative : l'étude sociographique longitudinale (c'est-à-dire sur une durée supérieure à 20 ans) d'un échantillon d'acteurs caractérisés par la durée dans la (ou les) positions de pouvoir occupées ; (ii) une étape qualitative : l'étude au moyen d'entretiens réalisés selon une logique « boule de neige » auprès des acteurs qui sont réputés avoir joué un rôle important lors de certaines décisions ou réformes dans un domaine d'action publique choisi (Genieys, Hassenteufel, 2012). Le présent article correspond à la première étape de cette démarche.

⁸ Ces deux secteurs, l'un régaliens, l'autre au cœur du développement du *welfare statism*, ont été choisis en raison de leur important poids budgétaire qui explique leur caractère stratégique pour les États contemporains développés. Ils ont fait l'objet d'importantes réformes ou tentatives de réforme durant la période étudiée.

⁹ La délimitation de cette période répond à la volonté de prendre en compte une durée suffisamment importante pour mesurer la continuité entre des séquences d'administration présidentielle entrecoupées d'alternances politiques. Nous avons ainsi travaillé sur trois administrations républicaines et trois démocrates. Le Congrès est, quant à lui, concerné de la 100^e législature à la 111^e, soit douze législatures, dont 5 demi-législatures durant lesquelles le président en exercice a disposé d'une majorité dans les deux chambres : Clinton durant la 103^e, Bush Jr durant les 107^e, 108^e, 109^e et enfin Obama pour la 111^e.

¹⁰ L'enquête porte sur une population de plus de 3 000 acteurs en positions de pouvoir (i.e. *senior appointees* de l'exécutif et *staffers* du Congrès) de 1988 à 2010 dans les secteurs de la santé et de la défense. Pour délimiter le champ de l'étude de ces deux vastes domaines d'action publique, nous avons retenu seulement les positions de pouvoir potentiellement décisionnelles dans le cadre de processus de deux réformes sectorielles : l'extension de la couverture maladie (i.e. de Clinton à Obama) et la *revolution in military affairs* (RMA) portant sur le changement de format des armées américaines. L'objectif de la recherche consiste à identifier sur une période longue les changements de la structure des élites qui participent potentiellement au « *policy decision making process* », pour ensuite essayer d'appréhender leur capacité concrète à influencer le contenu et le devenir des réformes. La liste des positions a été établie avec les *congressional directories*, accessibles à partir de la base de données *Lexis Nexis* : (i) Pour la branche législative ont été sélectionnés les *Staffers* répertoriés dans les commissions et sous-commissions en rapport avec le domaine de politique publique étudié ; (ii) pour la branche exécutive et par secteur ont été retenus : les conseillers du président sur les politiques de défense et de santé, les *Secretaries* (ministres) jusqu'à 5 niveaux hiérarchiques en dessous, les Directeurs d'agence et les membres des états-majors concernés. Pour la population de la branche exécutive retenue pour notre étude, le contrôle du Sénat porte sur les nominations aux postes suivants : (i) les 15 *secretaries* des *cabinet agencies*, *deputy secretaries* et les *general counsels* de ces *agencies* ; (ii) *director positions* dans les *regulatory agencies* ; (iii) membres des états-majors des armées.

¹¹ Notre sociographie repose sur la reconstruction de fiches biographiques individuelles à partir du croisement de données disponibles dans plusieurs sources : les sites internet institutionnels (White House, DOD, DHHS, Congrès), *Who's Who in America?*, *Leadership library*, *First Street*, *Revolving Doors*, *Source Watch*, *Wikipedia*, *Lesgistor*, *Linked'in*, et toutes autres sources disponibles sur le web.

congrès et au groupe spécifique des *appointees* de la branche exécutive sur lesquels un nombre relativement important de travaux ont été réalisés (Stanley, Mann, Doig, 1967 ; Fisher, 1987 ; Aberbach, Rockman, 2000).

L'émergence de « *long timers* » dans les secteurs de la santé et de la défense : une approche comparée

La période 1988-2010 a été particulièrement propice à des phénomènes de circulations institutionnelles, puisque ce ne sont pas moins de douze législatures et cinq présidents différents qui se sont succédé. Les cohabitations répétées entre des majorités au Congrès et des administrations de couleurs politiques opposées se sont, en outre, traduites par de nombreux conflits à l'occasion de la confirmation des nominations des *political appointees* par le Sénat (Aberbach, Rockman, 2009). Par ailleurs, on observe, au même moment, une augmentation du nombre de postes offerts. Pour l'exécutif, D. E. Lewis note, par exemple, que ce nombre qui était de 286 sous le président Kennedy est passé à 914 sous la présidence Clinton (Lewis, 2008, p. 222). De même, le nombre de *staffers* du Congrès a doublé depuis 1965, pour atteindre 15 000 (12 000 personnels du Congrès + 3 000 *staffers* professionnels) dans les années 1980 (Gruppenhoff, 1983, p. 1)¹². Dans le cas des secteurs qui nous intéressent, l'offre de poste a subi une évolution similaire. Pour l'exécutif, par exemple, elle est respectivement passée de 118 et 139 postes pour la défense et les services de santé en 1981 (administration Reagan), à 156 sous l'administration de George Bush père (Michaels, 1997, p. 35). Notre échantillon montre que, parmi les acteurs qui ont occupé ces différentes positions, les *long timers* constituent une minorité. Ils apparaissent néanmoins proportionnellement plus nombreux dans le secteur de la défense en ce qui concerne les *staffers* du Congrès (34,4 %) et dans celui de la santé pour ce qui est des SA (16,3 %). Même s'il est difficile d'expliquer ces disparités à ce stade de l'enquête, il n'est sûrement pas indifférent de noter que de manière générale, l'inscription dans la durée de l'expertise est plus forte au Congrès que dans l'exécutif.

Tableau 1 : Population de départ et échantillon de *long timers*

Période 1988-2010	Secteurs	Population de départ	de <i>Long timers</i>	
			N	%
<i>SENIOR APPOINTEES</i> de la branche exécutive	Défense	803	71	8,8
	Santé	538	88	16,3
	TOTAL	1341	159	11,9
<i>STAFFERS</i> du Congrès	Défense	516	177	34,3
	Santé	406	63	15,5
	TOTAL	922	240	26
TOTAL GÉNÉRAL		2263	399	17,6

Source : Enquête ANR-OPERA.

¹² Il est aujourd'hui d'environ 30 000 si l'on intègre tous les personnels travaillant pour la branche législative (Beaussier, 2012, p. 170).

Une féminisation manifeste mais différenciée

L'analyse de la question du genre confirme les grandes tendances dégagées par les recherches sur *les staffers* et les élites administratives. La progression de la féminisation de ces professions s'affirme comme une tendance lourde. Dès le milieu des années 1980, l'enquête partielle de Grupenhoff sur les *staffers* des commissions et sous-commissions santé soulignait une forte représentation des femmes dans ce secteur (1983, p. 3). Ainsi, les femmes qui représentaient respectivement 35 % (Sénat) et 46 % (Chambre) en 1977, occupent en 1982, 58 % et 57 % des postes de *staffers*. L'accès des femmes à l'élite administrative renvoie à une situation différente du fait de leur sous-représentation structurelle parmi les hauts fonctionnaires de carrière. Les premières enquêtes Brookings et NAPA sur les *political appointees* (tableau n° 2) montrent un progrès très relatif de la présence des femmes qui passe de 0,7 % sur la période 1933-1965 à 7,9 % entre 1964-1984. Les recherches plus récentes d'Aberbach et de Rockman (2000) entre 1970 et 1990 donnent un aperçu assez différent. En effet, si sous Nixon les femmes occupent respectivement 3 % des postes de *political appointees* et 2 % des postes de haut fonctionnaires et sous Reagan 13 % dans les deux catégories, elles détiennent respectivement sous Bush Père 27 % et 20 % (*ibid.*, p. 61). Toutefois, les résultats de notre enquête sur les *long timers* permettent de montrer que les différentes politiques de lutte contre les discriminations ont continué à inverser cette tendance.

Tableau 2 : Proportion des hommes et des femmes parmi les PA (%)

	1933-1965*	1964-1984**	1988-2010***		Défense*** 1988-2010		Santé*** 1988-2010	
	Pol. App.	Pol. App.	SA	Staff.	SA	Staff.	SA	Staff.
HOMMES	99,3	92,1	78,6	67,8	91,5	71,8	68,2	56,5
FEMMES	0,7	7,9	21,4	32,2	8,5	28,2	31,8	43,5

Sources : * Stanley, Mann, Doig (1967) ; ** NAPA Appointee Data Base (Fisher 1987, p. 4-5) ; *** Enquête ANR-OPERA.

Sur l'ensemble de la population étudiée, la tendance à la féminisation est pourtant à relativiser. Les femmes ne représentent, en effet, qu'un petit tiers des *staffers* (32,2 %) et qu'un cinquième des SA (21,4 %). Ces résultats globaux recouvrent cependant des différences sectorielles fortes. Sans surprise, la sous-représentation des femmes est beaucoup plus marquée dans le secteur de la défense (Zweigenhaft, Domhoff, 2006, p. 69-72), où elles ne représentent que 28,2 % des *staffers* et 8,5 % des SA. En revanche, le secteur de la santé s'avère beaucoup plus enclin à la féminisation puisque plus d'un tiers des SA et près de 45 % des *staffers* sont des femmes. Il est intéressant de noter que l'enquête sur les sommets élitaires de l'État social français atteste également ce phénomène (Genieys, 2010, p. 55-59).

Une formation académique commune aux *senior appointees* et *staffers* : « *the best and brightest* »

La première étude empirique consacrée à cette question soulignait déjà le haut niveau de diplôme des élites de gouvernement en comparaison de celles de la société américaine (Stanley, Mann, Doig, 1967). L'élévation du niveau d'études est une constante depuis les

années 1970. Ainsi, Prewitt et McAllister insistent sur l'augmentation des ratios de *Law Degree* et de Ph. D. au sein des élites administratives (1976, p. 118-119). Aberbach et Rockman ont montré plus récemment que le haut niveau de diplôme observé au sein des élites administratives – avec notamment plus de 93 % de *post-graduates* – font de ce type d'élites la « crème de la crème » (*the best and brightest*) de la société américaine devant les élites économiques (Aberbach, Rockman, 2000, p. 68). Pfiffner montre que 34 % des *political appointees* ont un *Law Degree* ou un diplôme de *Juris Doctor* (J.D.) (Pfiffner, 1987, p. 143), alors que d'autres auteurs confirment le poids croissant du doctorat (Michaels, 1997, p. 197). De leur côté, les recherches sur la formation académique des *staffers*, durant la législature 1971-1972, soulignent que 93 % d'entre eux ont un B.A. (*Bachelor of Arts*) tout en notant la forte présence de diplômés de droit (Hammond, 1984, p. 279). Dès les années 1980, plusieurs enquêtes témoignent que l'écrasante majorité (93 %) est diplômée d'un collège et que plus d'un quart d'entre eux ont obtenu un master (Hammond, 1984, p. 279)¹³. Cette tendance est confirmée par une enquête ultérieure où 64 % ont au minimum un B.A. et 22 % un M.A. (Romzek, Utter, 1996, p. 425).

Notre enquête confirme le très haut niveau de formation universitaire des *long timers* (tableau n° 3). La totalité de notre échantillon (à l'exception d'une personne) a fait des études supérieures et très peu de personnes – autour de 10 % – se sont limitées au *Bachelor of Arts* (BA) sauf pour les *staffers* du secteur défense (un peu plus de 25 %). On notera toutefois que le pourcentage de docteurs est plus élevé au sein des SA (48,9 %) que des *staffers* (32,6 %). Si l'on s'intéresse à chacun des secteurs étudiés, on constate que les personnes issues du secteur de la défense arrêtent le plus souvent les études une fois le master obtenu alors que dans le secteur de la santé le niveau du doctorat est prisé. Ainsi, le taux de *Juris Doctor* est beaucoup plus important dans le secteur de la santé (19,7 % vs 26,2 % pour le SA et 14,7 % vs 38,2 % pour les *staffers*). Au total, les personnes issues de ce secteur sont plus nombreuses à détenir le niveau du doctorat (JD + MD + Ph. D) : 51 % pour les *staffers* et plus de 66 % pour les SA.

Tableau 3 : Diplôme le plus élevé obtenu (%)

	Défense + Santé 1988-2010		Défense 1988-2010		Santé 1988-2010	
	SA	Staff.	SA	Staff.	SA	Staff.
BA/BS/équivalents	9,2	20,7	7,6	25,3	10,8	12,7
MA/MS/équivalents	41,2	46,7	59,1	52,6	23,1	36,4
JD	22,9	23,3	19,7	14,7	26,2	38,2
MD	9,2	0	0	0	18,5	0
PhD	16,8	9,3	12,1	7,4	21,5	12,7
Pas d'études universitaires	0,8	0	1,5	0	0	0
<i>N</i>	131	150	66	95	65	55

Source : Enquête ANR-OPERA.

¹³ Le haut niveau de diplôme et la forte présence de *lawyers* tendent à s'élever lorsque l'on prend en considération les *staffers* rattachés à des commissions parlementaires prestigieuses (Hammond, 1984, p. 278).

En ce qui concerne la nature de ces études, le déclin des disciplines classiques telles que les humanités et le droit au profit des sciences sociales se confirme. Ainsi, alors que les premières étaient les disciplines privilégiées par les élites de gouvernement entre 1933 et 1965, elles connaissent un déclin irréversible qui est en partie lié au nouveau prestige académique de certains départements de sciences sociales (Burris, 2004). Si ce déclin semble acquis, notre étude montre cependant que cela reste moins évident pour le droit, en particulier pour les *staffers* (tableau n° 4). Par contre, les sciences dures sont en progression notamment dans le cursus des SA. Si les résultats obtenus dans le secteur de la défense vont dans le sens des tendances générales mises en évidence par les recherches citées, ceux du secteur de la santé se distinguent en ce qui concerne les *staffers* du Congrès par une très grande importance des études juridiques (42 %).

Tableau 4 : Type d'études (%)

	1970*	1986-87*	1991-92*	1988-2010**		Défense** 1988-2010		Santé** 1988-2010	
	Pol. App.	Pol. App.	Pol. App.	SA	Staff.	SA	Staf.	SA	Staf.
Droit	35	27	26	28,3	32,2	30,6	25	26,6	42
Humanités, Histoire comprise	6	10	12	4,4	2,5	2	1,5	6,3	4
Sciences sociales	47	39	52	39,8	52,5	42,9	54,4	37,5	50
Sciences naturelles et technologie	12	24	10	27,4	12,7	24,5	19,1	29,7	4
N	49	51	42	113	118	49	68	64	50

Sources : * Aberbach, Rockman (2000, p. 72) ; ** Enquête ANR-OPERA.

Historiquement, les élites de gouvernement américain étaient majoritairement formées au sein des très prestigieuses universités de la côte Est des États-Unis (*Ivy League* ou *Big Three*¹⁴ : Stanley, Mann, Doig, 1967 ; Prewitt, MacAllister, 1976 ; Fischer 1987). Aberbach et Rockman montrent qu'aujourd'hui, ce sont les élites du monde des affaires, plutôt que les élites administratives, qui privilégient les diplômés des *Big Three* ou de l'*Ivy League*. Notre étude (cf. tableaux 5 et 6) confirme globalement leurs observations concernant les universités les plus prestigieuses¹⁵, par contre elle révèle un pourcentage plus important de personnes ayant fait leurs études dans les principales universités d'État et les institutions du secteur de DC.

¹⁴ L'Ivy League regroupe huit universités privées de la côte Est parmi les plus sélectives et prestigieuses des États-Unis. Au sein de l'Ivy League, l'expression « Big Three » désigne spécifiquement les universités de Yale, de Harvard et de Princeton.

¹⁵ Ivy Ligue + « autres institutions privées prestigieuses ».

Tableau 5 : Universités d'obtention du diplôme du cycle *undergraduate* (%)

	1970*	1986-87*	1991-92*	1988-2010 **		Défense** 1988-2010		Santé** 1988-2010	
	Pol. App.	Pol. App.	Pol. App.	SA	Staff.	SA	Staff.	SA	Staf.
Harvard-Yale-Princeton	13	8	7	8,1	13	4,8	5,4	11,5	15,4
Autres Ivy Ligue	4	2	2	8,1	7	9,7	3,3	6,6	7,7
Autres instit. privées prestigieuses	20	18	11	5,6	9	6,5	6,5	4,9	13,5
Principales universités d'État	11	7	5	14,5	13,9	9,7	15,2	19,7	11,5
Institutions du secteur de DC	7	3	5	9,7	9	4,8	9,8	14,8	7,7
Autres institutions	46	63	71	53,2	54,2	64,5	59,8	42,6	44,2
N	56	62	44	123	144	62	92	61	52

Sources : * Aberbach, Rockman (2000, p. 67) ; ** Enquête ANR-OPERA.

Le phénomène le plus notable révélé par notre enquête est le poids croissant des institutions universitaires de la région de Washington où les élites de gouvernement, notamment les *staffers*, consolident souvent leur cursus universitaire via des diplômes spécialisés (MBA, MPA). Il est intéressant de souligner que souvent les *long timers* prolongent leurs études à Washington (JD voire Ph. D) en début de carrière de *staffers* ou encore dans le cadre d'une formation complémentaire avant l'accès à de nouvelles fonctions (tableau 7). Ainsi, 46,4 % des *staffers* santé de notre échantillon ont prolongé leur formation universitaire dans la région de Washington.

Tableau 6 : Universités d'obtention du diplôme du cycle *postgraduate* (%)

	1970*	1986-87*	1991-92*	1988-2010 **		Défense** 1988-2010		Santé** 1988-2010	
	Pol. App.	Pol. App.	Pol. App.	SA	Staff.	SA	Staff.	SA	Staf.
Harvard-Yale-Princeton	15	8	13	13,8	12	13,3	11,6	14,3	12,5
Autres Ivy Ligue	12	6	3	8,6	3,4	5	1,4	12,5	6,3
Autres instit. privées prestigieuses	24	16	19	13,8	13,7	18,3	15,9	8,9	10,4
Principales universités d'État	7	12	7	14,7	10,3	11,7	8,7	17,9	12,5
Institutions du secteur de DC	12	8	10	19,8	32,5	18,3	33,3	21,4	31,3
Autres institutions	30	50	48	29,3	28,2	33,3	29	25	27,1
N	41	50	31	116	117	60	69	56	48

Sources : * Aberbach, Rockman (2000, p. 67) ; ** Enquête ANR-OPERA.

Tableau 7 : Université d'obtention de JD/MD/PhD

	Défense**		Santé**	
	1988-2010 SA	1988-2010 Staff.	1988-2010 SA	1988-2010 Staff.
Harvard-Yale-Princeton	38,1	23,8	12,2	7,1
Autres Ivy Ligue	4,8	0	12,2	7,1
Autres institutions privées prestigieuses	4,8	19	7,3	17,9
Principales universités d'État	9,5	9,5	22	3,6
Institutions du secteur de DC	23,8	28,6	22	46,4
Autres institutions	19	19	24,4	17,9
N	21	21	41	28

Source : Enquête ANR-OPERA.

Le haut niveau d'études, la spécialisation disciplinaire (droit, science politique, voire santé publique), tout comme l'achèvement de leur formation dans la capitale politique et administrative des États-Unis constituent un faisceau d'indices qui rapprochent les *long timers* du secteur de la santé – et dans une moindre mesure de la défense – du profil de l'élite des politiques de l'État analysé dans le cas français (Genieys, 2010).

La forte présence du secteur public dans la profession d'origine

La socialisation professionnelle initiale diffère selon qu'il s'agit des *staffers* du Congrès ou des élites administratives. Si l'expérience professionnelle du *staffer* peut être le préambule à une carrière pouvant mener à une nomination dans l'exécutif, la nomination à un poste de SA est plutôt le couronnement d'un parcours professionnel déjà réussi (Aberbach, Rockman, 2000). L'examen de la profession exercée avant l'accès aux positions de pouvoir retenues pour l'enquête montre qu'elle relève majoritairement du secteur public. Ce constat confirme qu'il existe au sein de l'État américain des élites qui sans être des hauts fonctionnaires y font néanmoins carrière.

Pour les *congressional staffers*, Romzek et Utter précisent qu'il s'agit, en règle générale, de jeunes gens ambitieux, disposant d'un excellent bagage universitaire, qui envisagent leur passage au Congrès comme une étape préalable à un parcours professionnel de haut niveau (1996, p. 421-422). Les *staffers* profitent de cette expérience professionnelle pour acquérir un savoir-faire spécifique, apprendre le travail en équipe et se doter d'un solide réseau qui leur sera utile pour prolonger leur carrière au sein du Congrès, intégrer l'exécutif ou se reconvertir dans le secteur privé (Salisbury, Shepsle, 1981). Romzek et Utter remarquent également que les motivations (l'intérêt pour les affaires publiques), tout comme la façon de travailler et les savoirs mobilisés par les *staffers* se rapprochent à bien des égards de ceux des SA. En développant cette homologie structurale, Salisbury et Shepsle, ont montré que les *staffers* passaient facilement d'un rôle professionnel à l'autre du fait de l'attractivité des fonctions proposées dans l'exécutif (1981, p. 385).

Dans notre échantillon global (tableau 8), la profession exercée immédiatement avant l'accès à une position répertoriée est le plus souvent liée au secteur public (83,7 %). La plupart du temps, il s'agit de celle de *staffer* du Congrès (42,8 %). On remarque qu'un nombre significatif de *staffers* vient de l'administration fédérale (près de 30 %) notamment dans le secteur de la défense. Le pourcentage des *staffers* issus du secteur privé (monde des affaires, avocats, organisations à but non lucratif) est sensiblement plus important dans le secteur de la santé (30,9 % contre 8 % pour la défense).

Tableau 8 : Profession immédiatement avant la position retenue (%)

	1933-1965*	1964-1984**	1988-2010*** Base totale		1988-2010*** Défense		1988-2010*** Santé	
	Pol. App.	Pol. App.	SA	Staff.	SA	Staff.	SA	Staff.
SECTEUR PUBLIC	70	57,5	81,8	83,7	85	91,9	78,5	69,1
Renomination		4,6	2,3				4,6	
État fédéré, local		6,4	0,8	3,3			1,5	9,1
Membre du Congrès		1,2						
Staffer Congrès		3,4	9,8	42,8	7,5	40,3	12,3	47,3
Agent fédéral mais pas de carrière	54	31,7	17,4	8,6	31,3	7,2	3,1	10,9
Agent fédéral de carrière	7	9,5	41,7	20,4	37,2	32	46,2	
Service public en général			8,3	6,6	9	10,3	7,7	
Autres secteur public	9	0,7	1,5	2		2,1	3,1	1,8
SECTEUR PRIVE	30	42,5	18,2	16,6	15	8,1	21,5	30,9
Affaires	13	14,6	3,8	5,3	6	4,1	1,5	7,3
Juriste droit privé	11	10,8	3,8	3,3	6	1	1,5	7,3
Think Tank		1,6	1,5	0,7	3	1		
Enseignement, recherche		9	5,3	2		1	10,8	3,6
Science, ingénierie		1,5		0,7		1		
Parti politique		1,4	2,3	1,3			4,6	3,6
Autres secteur privé	6	3,6	1,5	3,3			3,1	9,1

Sources : * Stanley, Mann & Doig (1967) ; ** NAPA Appointee Data Base (Fisher 1987, p. 15) ; *** Enquête ANR-OPERA.

La première enquête sur les origines professionnelles des *political appointees* pour la période 1933-1965 montrait déjà une différence fondamentale entre la profession initiale et celle occupée avec la nomination dans l'exécutif : la première était généralement privée, la seconde publique (Stanley, Mann, Doig, 1967, p. 32). Le constat selon lequel plus de 70 % des *political appointees* ont eu une expérience des activités publiques avant leur nomination a toujours été confirmé dans ses grands traits. Des recherches plus récentes confirment un déclin relatif des *political appointees* qui viennent du secteur des affaires au profit de ceux qui viennent du monde de l'expertise (*think tanks* et Universités notamment) ou du Congrès (Mackenzie, 1987). L'étude NAPA montre que plus de 57,5 % d'entre eux ont une première expérience du secteur public avant leur nomination dont 31,7 % dans l'État fédéral, sans être fonctionnaire de carrière et 9,5 % comme fonctionnaire de carrière. Notons également que le pourcentage des *political appointees* qui viennent directement des équipes de conseillers du Congrès (3,4 %) ou des universités (10,6 %) ou encore de la recherche, complète le profil de

ceux qui peuvent se prévaloir d'une expérience favorisant l'exercice de leur nouvelle fonction. Toutefois, si ceux qui sont passés par l'Université ou les *think tanks* sont dotés généralement d'une forte capacité d'expertise sur les politiques publiques, ils n'ont pas forcément les compétences de management requises pour l'exercice de la fonction (Pfiffner, 1987, p. 145). Pour Fischer (1987), ceux venant directement du secteur privé sont recrutés soit dans le secteur des affaires et/ou bancaire (14,6 %), soit issus du monde des *law firms* (10,8 %). Les avocats sont, en effet, dotés d'une capacité de négociation liée à l'exercice de leur profession facilitant celui des fonctions de gouvernement¹⁶. L'expérience professionnelle préalable à la nomination par le président d'un *political appointee* joue fortement dans la détermination du choix effectué. Le haut niveau de formation et la reconnaissance d'un parcours professionnel brillant constituent autant de conditions nécessaires. Néanmoins, cela ne garantit pas complètement la capacité à mettre en œuvre de nouveaux programmes d'action publique¹⁷. Pour certains, tel que Frédéric V. Malek qui fut directeur adjoint de l'Office of Management and Budget (OMB) sous Nixon et Ford, l'absence de préparation des *political appointees* constitue une forme de « tragédie cachée » du gouvernement central¹⁸. Notre enquête (tableau 8) montre que les SA proviennent dans leur grande majorité du secteur public (81,8 %). Ils ont été majoritairement agents fédéraux de carrière (41,7 %), agents fédéraux mais pas de carrière (17,4%) et *staffers* au Congrès (9,8 %). Les *staffers* sont encore plus nombreux à avoir exercé une fonction dans le secteur public (83,7 %). Ce phénomène est davantage accentué parmi ceux de la défense (près de 92 %). De plus, le nombre de *staffers* qui deviennent ensuite SA passe d'un peu plus 3 % à près de 10 %. Ainsi, la majorité des élites qui gouvernent les politiques publiques sur la durée a exercé une fonction dans le secteur public au début de sa carrière.

Au total, si l'étude de la NAPA (1985) centrée sur les *political appointees* avait mis en avant la montée en puissance des acteurs venant du privé au sein des élites de gouvernement. Notre étude qui s'étend à d'autres catégories d'*appointees*, dont des fonctionnaires de carrière, indique que ces les *political appointees* évoluent dans un milieu occupé par un grand nombre de personnels issus du secteur public. On peut, dès lors, se demander si le développement de ce mouvement de socialisation professionnelle préalable dans le secteur public ne tend pas réduire la différence observée en la matière avec le cas des pays où le poids de la haute fonction publique est structurellement plus fort (Hecló, 1987 ; Aberbach, 2003).

¹⁶ Heinz et Lauman dans leur étude sur les *lawyers* du barreaux de Chicago ont précisé que la catégorie « avocat d'affaires » recoupe aux États-Unis deux réalités professionnelles différentes : l'avocat travaillant pour un grand cabinet d'affaires indépendant et l'avocat d'affaires travaillant dans une entreprise. Les deux rôles professionnels sont différents. Le second, l'avocat *in house counsel*, est très lié aux intérêts de l'entreprise qu'il représente et se comporte *stricto sensu* comme un lobbyiste. *A contrario*, le premier profil, celui du *corporate lawyer*, joue souvent un rôle de médiateur et de courtier entre l'État régulateur et les intérêts qu'il défend (Heinz, Laumann, 1982).

¹⁷ Pour réussir la transition de son administration et pallier une possible impréparation de ses équipes, R. Reagan a fait organiser des séminaires de formation par la John F. Kennedy School of Government at Harvard University au sein de la Maison Blanche (implication de l'OPM). Ces séminaires étaient destinés à produire une sensibilisation à la nouvelle approche du programme de politiques publiques souhaitée par le président (Pfiffner, 1987, p. 150).

¹⁸ Dans un ouvrage qui corrobore la thèse d'Hecló sur le gouvernement des étrangers, Malek affirme en s'appuyant sur son expérience personnelle : « *Most appointees enter government with only limited understanding of the complexities of government Policy making, the interaction with Congress, the role of the media, and the other differences between the government and the private sector* » (cité par Pfiffner, 1987, p. 143).

Âge précoce d'entrée dans la carrière : *staffers* versus *senior appointees*

La question de l'âge d'entrée dans la carrière n'a pas la même résonance selon qu'il s'agisse des *staffers* ou des SA. Deux raisons au moins expliquent cette différence structurelle. La première tient au possible engagement comme simple *staffer* au Congrès de jeunes gens ambitieux et fraîchement diplômés n'ayant pas encore atteint la trentaine (Romzek, Utter, 1996). La seconde renvoie au fait que l'on n'intègre que très rarement la structure élitaire des fonctions de gouvernement avant l'âge de quarante ans (Aberbach, Rockman, 2000). En effet, les recherches qui abordent cette question précisent que la moyenne d'âge des *staffers* rattachés à des commissions du Congrès est de 40 ans (Fox, Hammond, 1977, p. 44), et de 32 ans pour l'ensemble des *staffers* (Romzek, Utter, 1996, p. 430). Une étude limitée aux *staffers* rattachés à des commissions santé a permis d'affiner la tendance en montrant que 60 % ont moins de 29 ans et 95 % moins de 40 ans (Gruppenhoff, 1983, p. 2). Pour les *political appointees*, Linda Fisher constate qu'entre 1964 et 1984 (NAPA Survey), l'âge moyen d'accès à une nomination présidentielle est de 47 ans (1987)¹⁹. L'enquête d'Aberbach et Rockman portant sur l'ensemble des élites administratives montre que leur âge moyen était de 47,7 ans en 1970, de 49,3 ans en 1986-1987 et de 45,9 ans pour la période 1991-1992 alors que pour les mêmes périodes, s'agissant des hauts fonctionnaires de carrières, il était respectivement de 51,7 ans, 48,4 ans et 52,3 ans (2000, p. 74).

Tableau 9 : Âge d'accès à la 1^{ère} position retenue (%)

	Défense 1988-2010		Santé 1988-2010	
	SA	Staff.	SA	Staff.
25-39 ans		13,8	7,4	10,6
30-34 ans	1,5	26,3	9,3	31,9
35-39 ans	7,7	18,8	13	25,5
40-44 ans	15,4	13,8	18,5	14,9
45-49 ans	18,5	18,8	20,4	6,4
50-54 ans	38,5	8,8	16,7	8,5
55-59 ans	9,2		3,7	2,1
60 ans et plus	9,2		11,1	0
<i>N</i>	65	80	54	47

Source : Enquête ANR-OPERA.

De fait, l'âge d'accès à la première position de pouvoir des *long timers* connaît également une distorsion entre les *staffers* et les SA. Ainsi, notre étude montre que dans le secteur de la santé 68 % des *staffers* accèdent à ces postes avant 40 ans (tableau 9). Dans le cas de la défense, la distribution est plus étalée, puisque si les plus représentés restent les 30-34 ans, les *staffers* plus âgés sont dans leur ensemble fortement représentés. L'existence de *staffers* débutant dans les positions retenues à un âge élevé peut s'expliquer, pour la défense, par le fait que nombre de militaires passent dans l'institution législative après leur départ à la retraite, souvent après avoir occupé dans leur service, une fonction en lien avec le travail parlementaire. Il en va de même pour les SA de la défense qui accèdent à leur fonction plus tardivement²⁰. Ainsi, 38,5 % d'entre eux atteignent ces positions entre 50 et 54 ans, contre

¹⁹ Fisher note que l'âge varie en fonction du président ou encore de la nature du poste pourvu : 42 ans pour les *chief legal officers*, 45 ans pour les *assistant secretaries* et 53 ans pour les *cabinets secretaries* (1987, p. 7).

²⁰ Dans notre échantillon de *long timers* défense, les militaires représentent 19,2% des *staffers* et 40,8% des PA.

18,5 % entre 45 et 49 ans et 15,4 % entre 40 et 44 ans. Dans le secteur de la santé, l'entrée dans les positions de pouvoir retenues se fait plus précocement. En effet pas loin de 30 % y accèdent avant 40 ans et près de 70 % avant 50 ans. Il apparaît donc que globalement les *long timers* de la santé arrivent à des positions d'importance de façon plus précoce que leurs homologues de la défense. Toutefois, ce n'est pas tant la précocité de l'accès aux sommets de l'État qui différencie ces élites que leur capacité à développer des carrières dans les positions malgré la logique dominante du *revolving door*.

Les effets limités du *revolving door* sur la carrière

Rappelons, tout d'abord, que la logique du *revolving door* agit différemment sur les carrières des *political appointees* et des hauts fonctionnaires de « statut ». Contrairement à ces derniers, la longévité moyenne des *political appointees* dans leur poste n'est que de 2,3 ans (Fisher, 1987, p. 22)²¹. Comme le nombre de nominations sur des postes de pouvoir au sommet de l'exécutif n'a cessé de croître, renforçant ainsi les possibilités de circulation entre les positions de pouvoir²², une propension à élaborer de véritables stratégies de carrière autour de cette offre élargie s'est développée selon une logique de « chaises musicales ».

On retrouve également l'homologie entre carrières législatives et exécutives pour ce qui est de leur durée, même si la carrière de *staffer* n'obéit pas à la même logique hiérarchique que celle de *political appointees* (Rozmek, Utter, 1996)²³. L'enquête qualitative sur les *staffers* du 104^e Congrès (1995) menée par Romzek et Utter mentionne que 69 % d'entre eux sont en poste depuis deux ans ou moins, confirmant ainsi les travaux qui établissent la durée moyenne dans la fonction entre deux et trois ans (1996)²⁴. De leur côté, Salisbury et Shepsle (1981) expliquent la forte circulation des *staffers* par le flou des carrières, la distinction entre le rattachement à un élu et à une commission parlementaire, le grossissement constant des effectifs, aussi bien au Congrès qu'au sein de l'exécutif, et le changement fréquent de

²¹ La durée des carrières des PA est encore plus courte au sein de la Maison Blanche, où les conseillers du président restent en fonction en moyenne 1,5 an (Michaels, 1997, p. 127).

²² Comme en témoigne ce tableau de G. Calvin Mackenzie (2001b, p. 37), qui reprend les données de Paul C. Light (1999, p. 170-172) :

Postion occupée	1935	1960	1980	1998
<i>Secretary</i>	10	10	13	14
<i>Deputy Secretary</i>	0	6	14	23
<i>Under Secretary</i>	3	15	28	41
<i>Assistant Secretary</i>	38	87	159	212
<i>Deputy Assistant Secretary</i>	0	78	364	484

²³ En effet au Congrès, la mobilité fait partie de la culture des personnels non élus qui passent sur une période de 1 à 5 ans du statut informel de « novice » à celui de « vétéran » (Rozmek, Utter, 1996, p. 423).

²⁴ Romzek et Utter résumant la carrière type d'un *staffer* qui resterait dans sa fonction au Congrès en quatre étapes, précisant qu'elles constituent autant de moments où la mobilité vers l'extérieur est toujours possible (1996, p. 427-428). La première correspond à une initiation au travail au Congrès sous la houlette d'un supérieur (6 mois). La deuxième conduit à l'autonomisation du travail à partir d'une spécialisation dans un domaine particulier (i.e. choix de devenir un *policy expert*). La troisième se caractérise par le management d'un groupe de *staffers* dans un domaine donné et, enfin, la quatrième se traduit par l'exercice de responsabilités politiques et administratives (i.e. *chief of staff*).

majorité politique²⁵. Partant de là, la carrière des *staffers* ressemble, comme dans l'exécutif, à celle des « oiseaux de passage » toujours candidats à une mobilité professionnelle vers le privé où vers d'autres postes dans le gouvernement (i.e. exécutif ou autre Chambre). De surcroît, cette forte mobilité professionnelle se trouve favorisée par un système d'entraide à la reconversion entre deux postes propres à l'institution. Néanmoins, cette forte circulation des *staffers* n'empêche nullement certains d'entre eux d'inscrire leur action au Congrès sur la moyenne ou la longue durée en faisant le choix de lier leur carrière à une commission parlementaire et/ou à une spécialisation dans un domaine particulier de politiques publiques (défense, agriculture et santé par exemple).

L'étude de notre échantillon de *long timers* montre que dans les deux secteurs des parcours professionnels de longue durée se sont développés dans l'exécutif comme dans le législatif, limitant les effets du *revolving door*. Ces carrières « anormalement » longues au sommet de l'État – elles sont souvent comprises entre 10 et 20 ans – se caractérisent par une circulation moindre et plus tardive. De plus, si un bref passage dans le secteur privé entre deux postes n'est pas exclu, il s'achève par un retour à l'institution de départ. Par ailleurs, la carrière des *long timers* se singularise par un fort potentiel de circulation à l'intérieur même des positions de pouvoirs (pour des exemples, voir le paragraphe 3).

Tableau 10 : Durée dans les positions retenues (%)

	Défense 1988-2010		Santé 1988-2010	
	SA	Staff.	SA	Staff.
6-9 ans	77,5	53,7	75	40,3
10-14	16,9	29,4	18,2	50
15-19	2,8	9,6	3,4	4,8
20-24		4,5	2,3	3,2
25 et +	2,8	2,8	1	1,6
<i>N</i>	71	177	88	62

Source : Enquête ANR-OPERA.

²⁵ Salisbury et Shepsle remarquent également que les carrières de *staffers* sont liées à celle des élus. Lorsque ces derniers perdent leur mandat, leurs *staffers* personnels quittent leur fonction dans 66 % des cas à la Chambre et 78 % au Sénat (1981, p. 392).

Tableau 11 : Durée dans le secteur d'action publique (%)

	Défense 1988-2010		Santé 1988-2010	
	SA	Staff.	SA	Staff.
6-9 ans	11,3	20,8	16,7	2,2
10-14	1,4	16,1	6,1	19,6
15-19	4,2	15,4	16,7	19,6
20-24	7	10,7	9,1	21,7
25-29	9,9	8,1	19,7	8,7
30 et +	66,2	28,9	31,8	28,3
<i>N</i>	<i>71</i>	<i>149</i>	<i>66</i>	<i>46</i>

Source : Enquête ANR-OPERA.

Tableau 12: Nombre de sorties de l'administration fédérale (pour les SA)/ du Congrès (pour les Staffers) (%)

	Défense 1988-2010		Santé 1988-2010	
	SA	Staff.	SA	Staff.
0	7,5	23	32,2	14,5
1	67,2	72,7	57,6	56,4
2	20,9	3,7	10,2	23,6
3	3	0,6		5,5
4 et +	1,5			
<i>N</i>	<i>67</i>	<i>161</i>	<i>59</i>	<i>55</i>

Source : Enquête ANR-OPERA.

Tableau 13 : A travaillé : au Congrès comme staffer (pour les SA) / dans l'administration fédérale (pour les staffers) (%)

	Défense 1988-2010		Santé 1988-2010	
	SA	Staff.	SA	Staff.
OUI	14,7	36,8	24,6	52,8
NON	85,3	63,2	75,4	47,2
<i>N</i>	<i>68</i>	<i>114</i>	<i>61</i>	<i>53</i>

Source : Enquête ANR-OPERA.

75 % des SA *long timers* de notre échantillon restent en moyenne autour de 9 ans dans les positions que l'on a retenues (cf. tableau 10). Ils ont ainsi une durée de carrière dans les positions quatre fois plus longue que la majorité de la population d'ensemble de ce type

d'élites. En outre, ils poursuivent leur carrière sous au moins deux administrations présidentielles, avec une longévité remarquable dans leurs secteurs respectifs (cf. tableau 11). Ce phénomène est particulièrement évident dans la défense où la durée de vie dans le secteur est pour 66,2 % de plus de 30 ans, ce qui s'explique par la forte présence de militaires dans l'échantillon. La proportion est moindre pour la santé mais reste tout de même importante (près de 32 %). Les *staffers*, notamment ceux de la santé ont une plus forte propension à rester dans les positions retenues (cf. tableau 10). Ainsi, près de 30 % des *staffers* défense et 50 % des *staffers* santé y restent de 10 à 14 ans. 30 % d'entre eux restent 30 ans et plus dans leur secteur (cf. tableau 11).

Toutefois, il convient de souligner que la longue durée dans les positions n'exclut pas la pratique d'allers et retours professionnels, exclusivement dans le secteur, dans l'intervalle séparant l'accès à deux positions de pouvoir. Dans ce cas de figure, le phénomène du *revolving door* permet de gravir certains échelons ou encore d'effectuer des passages voulus (i.e. choix financier) ou contraints (i.e. changement de majorité politique) dans les affaires, dans des organisations à but non lucratif ou encore dans le système académique et les *think tanks*. La prise en compte du nombre de sorties de leur institution de référence (Exécutif ou Congrès) (cf. tableau 12) permet de montrer que les *long timers* ont quitté au moins une fois leur position avant de revenir. Ce phénomène est particulièrement marqué pour les SA de la défense (92,6 %) et les *staffers* de la santé (85,5 %).

La circulation entre le Congrès et l'exécutif constitue également une caractéristique des *long timers* (cf. tableau 13). On constate toutefois qu'elle privilégie le passage de l'administration fédérale vers le Congrès. En effet, le pourcentage de *staffers* ayant travaillé dans l'administration (respectivement 36,8 % pour la défense et 52,8 % pour la santé) est beaucoup plus fort que celui des SA ayant travaillé comme *staffers* au Congrès. Globalement, chez les *long timers*, le secteur de la santé semble plus à même de permettre cette capacité à changer de branche du pouvoir, y compris chez les SA (près de 25 % contre 15 % pour la défense).

La sociographie de la carrière des *long timers* montre que la spécialisation dans un secteur d'action publique permet de développer des stratégies de carrière « gagnantes » et « durables » dans les positions de pouvoir en dépit des changements de majorité politique au Congrès ou à la Présidence. Il est intéressant de noter que la forte spécialisation sectorielle de leur carrière sur la durée correspond à une logique très proche de celle des « nouveaux gardiens de l'État » analysée dans le cas français (Genieys, 2010). De surcroît, une fois sorties des positions de pouvoir, ces élites occupent des positions ou développent des activités professionnelles le plus souvent en étroite relation avec le même secteur d'action publique, là aussi à l'image de ce qui a pu être observé à propos des élites politico-administratives françaises (Rouban, 1997 ; Mathiot, Sawicki, 1999).

Des voies de sortie de la carrière forcément plus tardives

Leurs voies de sortie ne sont pas très différentes de celles de la majorité des *short timers* à une différence près : leur activité professionnelle ultérieure est fortement liée aux politiques sectorielles auxquelles ils ont été précédemment associés. Dans le cas contraire, les modes de sortie de la carrière et des stratégies de reconversion des *long timers* sont assez proches de celles traditionnellement empruntées par la majorité des élites de gouvernement. L'étude de la NAPA montre qu'en règle générale les *political appointees* se reconvertissent dans le secteur privé afin de valoriser leur connaissance des arcanes du pouvoir et leurs

réseaux, mais également par intérêt financier (Mackenzie, 1987)²⁶. La reconversion dans le monde des affaires est d'autant plus facile que le domaine d'action publique dont ils sont issus est adossé à un secteur d'activité économique important, comme c'est le cas pour la défense ou la santé²⁷. La sortie de la carrière des *staffers* professionnels emprunte des voies comparables, même si certains d'entre eux vont viser des carrières dans l'exécutif.

Au sein de notre échantillon de *long timers* (tableau 14), la sortie en direction du secteur privé est très importante chez les SA de la défense (85,8 %), pour lesquels il est quasiment de tradition de se maintenir en activité *via* des fonctions de conseil. Toutefois, si la plupart d'entre eux se dirige vers le monde des affaires (53,6 %), c'est bien souvent, mises à part quelques figures du secteur, pour des strapontins honorifiques dans l'industrie de l'armement²⁸. Notons également que près de 40 % des *staffers* de la défense prolongent leur carrière sur la très longue durée²⁹. Pour la santé, SA et *staffers* se dirigent majoritairement vers le secteur privé (respectivement 54,7 % et 57,4 %) lorsqu'ils quittent leurs positions. Mais contrairement au secteur de la défense, les *staffers* se dirigent plus volontiers que les SA vers le monde des affaires (42,6 % vs 27,4 %). Enfin, on notera que les *think tanks* et le champ académique attirent un nombre substantiel de SA (26,8 % pour la défense ; 19,3 % pour la santé) lorsqu'ils quittent leur fonction. La conjugaison des éléments qui caractérisent la sortie de carrière des *long timers* permet de souligner deux faits importants quant à la structure élitaires des sommets de l'État. Le premier relève de l'ancrage sectoriel de ces élites après la sortie des positions de pouvoir. Certes, les données quantitatives ne permettent pas d'identifier suffisamment les lieux de cette migration sectorielle pour montrer que certaines figures des *longs timers* sont souvent attirées par des lobbies à des postes stratégiques où leur expérience leur permet de mener à bien les négociations, d'obtenir des compromis ou encore de faire passer l'esprit des réformes. Paradoxalement, c'est dans le secteur de l'assurance maladie où l'on trouve les cas les plus significatifs comme celui de « Chip » Khan reconvertie, après plus de 20 ans à la Chambre des représentants et un passage au sein de l'exécutif, à la tête de la fédération des hôpitaux américains ou encore celui de David Nexon, directeur du staff santé du Sénateur Ted Kennedy durant vingt ans, devenant, en 2005, vice-président de l'Advanced Medical Technology Association (cf. paragraphe 3). Il est intéressant de noter, ici aussi, que l'on retrouve encore un point commun avec l'étude sur le cas français où la plupart des grandes figures de la « génération 1981 » (e.g. F. Mercereau, G. Johanet, ...) se sont reconverties à la direction de la branche maladie de grands groupes d'assurance (Genieys, 2010, p. 104-108). Le second élément à retenir concerne l'accroissement substantiel des passages dans les nombreuses structures de réflexion sur les politiques publiques formant ce que James Young appelle la *Washington community* (1986).

²⁶ Carl Brauer précise également que si 38,3 % des *political appointees* vont dans le secteur des affaires, 23 % dans les *law firms* (où ils se transforment bien souvent en lobbyistes), 19,7 % dans les universités ou les *think tanks*, moins de 5,3 % restent au service de l'État (1987, p. 186).

²⁷ L'exemple des reconversions dans le secteur de l'économie de l'armement de Paul Warnke et Clark Clifford qui valorisent ainsi leur ressources et leur relations acquises lors de leur passage au sein du département de la Défense est caractéristique du genre (Brauer, 1987, p. 189-190). Néanmoins, il ne faut pas surévaluer ce mouvement qui concerne seulement quelques figures majeures mais ne renvoie en rien à la formation d'un complexe militaro-industriel cher à Wright Mills.

²⁸ Les anciens *staffers* se dirigent souvent vers les entreprises liées à la défense comme Lockheed Martin, GE Aviation, Northrop Gruman, Boeing, Bechtel et EADS NA.

²⁹ Il est nécessaire de préciser ici un « effet statistique » lié à la nature même de notre enquête sur les *long timers*. En effet, en travaillant sur une période qui s'étend de 1988 à 2010 sur des élites, notamment les *staffers* qui peuvent rester au Congrès pendant plus de 20 ans, on a forcément dans notre échantillon un pourcentage élevé d'acteurs qui sont dans la carrière et qui pour certains d'entre eux sont susceptibles d'y rester encore quelques années.

Tableau 14 : Dernière profession exercée connue à cette date (%)*

	Défense 1988-2010		Santé 1988-2010	
	SA	Staff.	SA	Staff.
SECTEUR PUBLIC	14,3	51,8	45,1	42,7
Renomination			14,5	1,9
État fédéré, local				1,9
Membre du Congrès				
Staffer Congrès		39,7	1,6	33,3
Agent fédéral mais pas de carrière	14,3	10,3	1,6	5,6
Agent fédéral de carrière			22,6	
Service public en général		0,9	3,2	
Autres professions du secteur public		0,9	1,6	
SECTEUR PRIVE	85,8	48,4	54,7	57,4
Affaires	53,6	41,4	27,4	42,6
Juriste droit privé	5,4	0,9	3,2	
Think Tanks	17,9	5,2	1,6	
Enseignement, recherche	8,9		17,7	3,7
Science, ingénierie				
Parti politique				
Autres professions du secteur privé		0,9	4,8	11,1
N	56	116	62	54

Source : Enquête ANR-OPERA.

* Personnes retraitées et décédées exclues

Esquisse d'une typologie des carrières sectorielles des *long timers*

Les résultats de l'analyse sociographique de notre échantillon de *long timers* permettent d'élaborer une typologie formelle des carrières élitaires dans le secteur de la santé et de la défense. Dans le but de donner un aperçu empirique qui ne prétend pas à l'exhaustivité, nous regroupons la description des carrières au sein des sommets du pouvoir autour de trois types représentatifs en respectant un équilibre entre les élites ayant des affinités politiques républicaines ou démocrates. Centrée sur les institutions d'appartenances et la question de la relative faiblesse de la circulation des *long timers*, notre analyse fait ressortir des types de carrière élitaires communs à chaque secteur : (i) ceux fortement ancrés dans le Congrès, (ii) ceux s'inscrivant dans la branche exécutive du pouvoir et, enfin, (iii) ceux des *Washingtonians* où domine une circulation entre les deux branches du pouvoir.

Afin de donner un aperçu concret des parcours élitaires des *long timers*, nous décrirons, concernant les secteurs de la défense et de la santé, trois exemples pour chaque type de carrières retenu en mettant l'accent sur la formation académique suivie et la longue durée de la carrière dans les positions de pouvoir. *In fine*, nous ferons ressortir la particularité du type washingtonien – « ceux qui circulent entre le Congrès et la branche exécutive » – en montrant

que cette circulation se conjugue parfois avec une mobilité ascensionnelle dans la structure du pouvoir. Ainsi, l'occupation d'un poste important dans une commission parlementaire peut représenter un tremplin vers des positions dans l'exécutif. Par contre, le mouvement inverse, c'est-à-dire un passage au Congrès après un début de carrière dans l'exécutif, reste plus exceptionnel.

Types de carrières élitaires dans le secteur de la santé

Carrières centrées sur le Congrès

La carrière de Karen Nelson constitue un modèle en termes de longévité. Après des études à Cornell University (*Bachelor*) puis à Harvard (*Master*), Elle commence sa carrière comme *staff member* au Department of Justice (US Commission on Civil Rights, Fed. Programs Division) en 1965. De 1966 à 1970, elle intègre *l'Office Management and Budget* de la Maison Blanche. Depuis 1970, elle est *professional staffer* à la Chambre des Représentants. À partir de 1978, elle s'impose comme *senior health specialist* auprès d'Henri Waxman (représentant démocrate spécialisé de longue date dans les politiques de la santé), position qu'elle n'a plus quittée depuis. Karen Nelson peut se prévaloir d'une carrière de *staffer* spécialisé sur les questions de santé de plus de 40 ans. En outre, elle a été membre de la *Clinton task force*.

La carrière de Charles Clapton, *staffer* de sensibilité républicaine, se singularise par une circulation entre les deux chambres tout en poursuivant une spécialisation autour des politiques d'assurance maladie. Après des études d'histoire au Boston College, il intègre un cabinet d'avocats et, dans le même temps, passe son Doctorat de Droit à la Catholic University of America. En 1995, immédiatement après l'obtention de son JD, il devient pour deux ans *legislative aide* du sénateur Républicain Arlen Specter. De 1997 à 2008, il est *staffer* professionnel à la Chambre des représentants où il occupe successivement les fonctions d'assistant d'Harris Fawell (Rép.), de *health council* et de *chief health council* au sein de la commission *Ways & Means*. Depuis 2009, il travaille au Sénat comme *republican health policy director* (Edn., Labor & Pensions Committee). C'est un adversaire de la réforme Obama, mais sa compétence lui attire le respect de ses collègues démocrates.

Le parcours de David Bowen correspond à celui d'un « *newcomer* » *longtimer*. En effet, après avoir commencé une carrière professionnelle de chercheur en neurobiologie de haut niveau, il opte pour la carrière de *staffer* professionnel au Sénat. Après des études à l'Université de Brown et d'un doctorat en neurobiologie obtenu à l'Université de Californie à San Francisco, il entame une carrière de chercheur en neurobiologie (de 1995 à 1999) au sein de laboratoires pharmaceutiques (Regeneron puis Neuralstem). Sa réussite l'amène à accumuler bourses et prix de recherche auprès de prestigieuses institutions comme Visiting Fellow (Department of Health Care Policy, Harvard Medical School, 2000-2002). Dans un même temps, une bourse de recherche obtenue auprès du Congrès (*congressional fellow* de 1999-2002), l'amène à entrer en contact avec le sénateur du Massachussets Ted Kennedy. À partir 2002, il délaisse le microscope pour s'engager comme *professional staffer* santé auprès de ce dernier, qu'il accompagne jusqu'à la période de gestation de la réforme Obama (2008-2010) et la mort de T. Kennedy. Il occupe successivement les positions *staff director* minoritaire puis majoritaire (2007 à 2010) spécialisé sur les politiques de santé, au sein du Committee on Health, Education, Labor and Pensions du Sénat.

Carrières centrées sur la branche exécutive

Après des études scientifiques (BS et MS en Hygiène dentaire à la Old Dominion University, Virginie) couronnées par un doctorat en *Higher Education* de l'Université de Pennsylvanie, et après avoir été *legislative aid* du Sénateur démocrate (Virginie) Robert C. Byrd, c'est au tout début des années 1990 que Marcia Brand intègre la Health Resources and Services Administration (HRSA), structure rattachée au Department of Human and Health Services en charge de l'amélioration de la couverture santé. Elle commence alors une longue carrière de haut fonctionnaire. Au cours des années 1990, elle a notamment participé à la Clinton Task Force on National Health Care Reform, contribué à la mise en œuvre du State Planning Grant Program destiné à aider les États fédérés à améliorer la couverture santé de leurs administrés et coordonné les efforts du HRSA pour l'application du Children's Health Insurance Program (CHIP). En 2001, elle devient directrice de l'Office of Rural Health Policy, poste qu'elle occupera jusqu'en 2007. À cette date, elle est nommée pour deux années à la tête du Bureau of Health Professions. Depuis 2009, elle est *deputy administrator* de la HRSA. En 2011, elle est élevée au *presidential rank of distinguished executive*, le plus haut niveau de reconnaissance des fonctionnaires fédéraux. Elle est, par ailleurs, membre du Board of Governors de la Shepherd University (Virginie).

La très longue carrière de Carolyn Clancy (plus de vingt ans), est caractéristique des professionnels de la santé qui s'engagent dans l'exécutif. Ainsi, après un *Bachelor of Science* (Boston College) et un doctorat de médecine à l'Université de Massachussetts, elle entame, à partir de 1984, une carrière d'enseignante en médecine, d'abord à l'Université de Pennsylvanie puis au Medical College of Virginia. Elle intègre, en 1990, le DHHS où elle dirige, depuis cette date, l'Agency of Health Care Research and Quality (AHRQ). Sa longévité dans cette position pourrait s'expliquer en partie par son orientation politique bipartisane. Depuis 2003, elle a parallèlement repris son travail d'enseignante, en tant que *clinical associate professor* au Département des sciences de la santé de la George Washington University School of Medicine.

Enfin, la carrière de Richard Foster renvoie au profil du technocrate financier de la santé. Diplômé en mathématiques (College of Wooster, puis Université du Maryland), il se distingue par une longévité remarquable au sein de la Social Security Administration (ancienne dénomination du DHHS) depuis 1982. D'abord *deputy-chief* du bureau de l'actuaire, il en prend la direction à partir de février 1995. Statisticien de haut niveau, il se spécialise dans l'évaluation du coût financier des programmes Medicare et Medicaid ainsi que des propositions de loi cherchant à les réformer. Il a, à ce titre, défrayé la chronique en dénonçant la sous-évaluation faite par la direction politique de son administration, une première fois en 2004 (ce qui conduira à la démission T. Scully de son poste d'administrateur des Centers for Medicare and Medicaid Services) et, plus récemment, en 2010 (Réforme Obama). Son action sectorielle trouve un certain écho en 2007, année durant laquelle il est désigné par les lecteurs de la revue *Modern Healthcare* comme une des cent personnes les plus influentes du système de santé américain.

Carrières transversales : le type washingtonien

Le parcours professionnel de William V. Corr est un bon exemple de la circulation d'une élite ayant des affinités démocrates. Économiste et juriste de formation (B.A. U. of Virginia et JD Vanderbilt University), il occupe les fonctions de directeur de centre de soin à but non lucratif dans le Tennessee et le Kentucky (1974-77). V. Corr devient *staffer* santé au Congrès tout d'abord à la Chambre au sous-comité santé et environnement (1977-1989) et ensuite au Sénat en tant que *staff director* du sous-comité anti-trust, monopole et droit des affaires (1989-1993). Entre 1994 et 1998, il occupe plusieurs postes au sein du ministère de la Santé, pour finir *chief of staff* du ministre. Il retourne au Sénat en tant que *chief counsel* et *policy director* auprès de Tom Daschle alors leader de la majorité démocrate (1999-2000). De 2000 à 2009, il est vice-président de l'association qui fait campagne contre le tabac et la protection des enfants. Dès 2008, il fait partie de l'administration de transition Obama-Biden et à partir de 2009, il est nommé directeur adjoint du ministre de la Santé en charge de la préparation de la Réforme de l'assurance maladie à venir.

La carrière de « Chip » Khan (Charles N. III Kahn) montre que la circulation se retrouve également du côté des élites sectorielles de sensibilité républicaine. Dans le cas de Khan, la circulation s'opère, tout d'abord, entre les deux chambres du Congrès, puis vers l'exécutif et pour finir en direction de la puissante fédération américaine des hôpitaux. Khan s'est très tôt engagé en politique au côté du maire républicain de la Nouvelle-Orléans, Maurice E. Landrieu. Parallèlement, il fait des études de sciences sociales et comportementales (BA, Johns Hopkins University, 1974) qu'il complètera avec un *Master of Public Health* (Tulane University, 1980). Il organise par deux fois les campagnes pour l'élection à la Chambre des représentants de Newt Gingrich (1976). Ce dernier le met en contact avec les sénateurs Dan Quayle et David Durenberger qui le recrutent tout d'abord comme *legislative health assistant* (1983-1984) puis comme *former senior Health Policy advisor* (1984-86). En 1986, Khan prolonge sa carrière dans les politiques de santé en changeant de chambre. Ainsi, il est tout d'abord *minority Health counsel* du sous-comité santé de la commission Ways & Means (1986-1993). À partir de ce moment, sa carrière suit la logique du *revolving door* : il passe ainsi un an à la vice-présidence du lobby des assurances privées américaines de santé (HIAA), revient comme *staff director* du sous-comité santé de la Chambre des représentants (1995-1998) et retourne dans le lobby des assurances (1998-2001). Ensuite, il devient président de la Federation of American Hospitals, fonction qu'il occupe depuis 2001, avec un bref passage en 2005 au DHHS comme *commissioner for the American Health Information Community*. Parallèlement, Kahn a enseigné dans de nombreuses Universités (Johns Hopkins, George Washington, Tulane).

La carrière de Nancy-Ann (Min) DeParle est certainement celle qui incarne de la façon la plus aboutie le type washingtonien dans le secteur de l'assurance maladie. Elle débute par un cursus universitaire d'excellence : titulaire de deux BA (University of Tennessee ; Oxford University), d'un MA (Oxford University) et d'un diplôme de *Juris Doctor* d'Harvard. Avocate de formation, elle s'engage dans le service juridique du Department of Human Services de l'État du Tennessee de 1987 à 1989. Elle reprend ensuite pendant deux ans sa carrière d'avocate à Washington D. C. en 1991. Sous l'administration Clinton, elle est nommée *associate director for health and personnel* de l'Office of Management and Budget (OMB) à la Maison Blanche (1993-1997). Elle participe à ce moment-là à la Clinton Task Force. De 1997 à 2000 elle est nommée *deputy administrator* à la Health Care Financing Administration, HHS. Sous l'administration Bush (2000-2008), sa carrière oscille entre l'occupation de fonctions dans la gestion d'organisation à but non lucratif en relation avec le

secteur (conseil d'administration des hôpitaux, Johnson Foundation) et des postes de *research fellow* à l'université (Fellow Kennedy School of Government). Elle est également membre de la Medicare Payment Advisory Commission, agence du Congrès gérée de façon bipartite qui contrôle les coûts de ce programme. En 2009, elle est nommée directrice de l'Office qui a en charge la préparation de la Réforme de l'Assurance Maladie à la Maison Blanche³⁰. Depuis 2011, elle occupe les fonctions de *deputy chief of the staff for Policy* auprès du Président Obama, ce qui en fait le numéro trois de l'administration présidentielle.

Types de carrières élitaires dans le secteur de la défense

Carrières centrées sur le Congrès

Parmi les *long timers* dont les carrières sont centrées sur le Congrès, on peut faire ressortir ceux qui s'imposent comme des figures de l'expertise sectorielle au sein de leurs institutions respectives, Sénat ou Chambre des représentants. Les cas de Peter Levine, John Chapla, Charles Houy ou encore Creighton Greene sont exemplaires d'acteurs qui ont gravi tous les échelons d'une carrière jusqu'à la position de *staff director* d'une commission parlementaire. En règle générale, ce type de carrière élitare se caractérise par le développement d'une forte capacité d'expertise sur les politiques qui dépasse les frontières partisans. Citons ici l'exemple de John Chapla qui après un premier diplôme en langue anglaise, entre dans l'Armée de Terre en 1968. Il obtient également un master en journalisme de l'Université de Caroline du Nord en 1978. À la fin de sa carrière en 1990, Chapla devient alors *professional staff member* à la Commission des forces armées de la Chambre des représentants où il travaille encore aujourd'hui. Il est également historien du militaire et a publié plusieurs ouvrages sur la question.

Peter Levine connaît une carrière comparable : diplômé d'un BA puis d'un JD de l'université d'Harvard, il commence par travailler dans un cabinet d'avocats de 1983 à 1986 avant de rejoindre la commission du Sénat sur les « affaires gouvernementales » de 1987 à 1994, présidée par le sénateur démocrate Carl Levin. Les deux années suivantes, il travaille directement pour ce sénateur, qui deviendra par la suite président de la Commission des forces armées du Sénat. De 1996 à 2001, Peter Levine est le *counsel* démocrate de la Commission des forces armées du Sénat. Il est alors brièvement *general counsel* en 2001 et 2002, avant de reprendre la fonction de conseiller démocrate jusqu'en 2007. Depuis cette date, il est Conseiller général de la Commission du Sénat en charge des questions de défense.

Enfin, l'exemple de David Lyles est également intéressant. Diplômé d'un BA de l'Université de l'Ohio puis d'un MA en histoire de l'Université du Wisconsin à Madison, il entre au Sénat en 1977 en tant que *professional staff member* au sein de la Commission des appropriations (sous-commission défense). Il rejoint la Commission des forces armées du Sénat en 1981 : devenu *deputy staff director* de la Commission en 1991, il quitte cette dernière en 1994 afin de servir au sein d'une Commission mandatée par l'Air force sur la question des bases militaires. À partir de 1996, il part travailler dans le secteur privé au sein d'une entreprise de défense. Un an plus tard, il est rappelé par le sénateur Carl Levin au sein de la Commission des forces armées où il est *minority staff director* puis *staff director*

³⁰ Rappelons ici que la nomination sur un poste de PA à la Maison Blanche au sein du staff du président est perçue et vécue comme la réussite d'une carrière (Light, 1987).

jusqu'en 2003. Après cette date, il devient *chief of staff* du Sénateur Carl Levin, chairman de la Commission des forces armées.

Carrières centrées sur la branche exécutive

Dans ce registre, la carrière d'Andrew Marshall est caractéristique de celles des élites civiles de la défense. Après un Master en économie de l'Université de Chicago en 1948, il rejoint la RAND Corporation où il travaille notamment aux côtés de James Schlesinger. En 1972, il devient le directeur de l'Office of Net Assessment, service de prospective dépendant du Department of Defense et y reste jusqu'à nos jours. À ce poste, il est associé aux travaux de différentes commissions chargées de définir les orientations de la politique de défense américaine et noue de nombreuses relations avec des membres importants du département. C'est lui qui lance, au cours des années 1990, le débat sur la Révolution dans les affaires militaires. Sa carrière est celle d'un expert volontiers présenté comme un des principaux animateurs du débat stratégique au sein du DOD depuis les années 1970.

Les militaires qui acquièrent une certaine longévité au sein des positions de pouvoir du DOD le font pour la plupart dans le cadre de leur carrière d'officier. C'est le cas du général Eric K. Shinseki qui commence sa carrière dans l'Army en 1965. Titulaire d'un *bachelor of science* obtenu à l'académie militaire, il est, par ailleurs, titulaire d'un MA de l'Université de Duke depuis 1976. Sa carrière, marquée par deux séjours au Vietnam entre la fin des années 1960 et le début des années 1970, l'amène à passer plus de dix ans en Europe dans différentes affectations opérationnelles ou en état-major. Il est assistant du chef d'état-major adjoint de l'Army chargé des opérations et des plans en 1996, puis devient lui-même chef d'état-major adjoint l'année suivante après sa promotion au grade de général d'armée. Après avoir commandé la force de stabilisation de l'Otan en Bosnie-Herzégovine et les troupes américaines en Europe en 1998, il est nommé vice-chef d'état-major de l'armée en 1998-1999, avant de devenir chef d'état-major, poste qu'il occupe de 1999 à 2003. Après son départ à la retraite, il occupe des responsabilités dans différentes firmes, en lien avec le secteur de la défense et est nommé au Secrétariat des anciens combattants par le président Obama en 2009.

Le cas de Paul D. Wolfowitz, figure du néoconservatisme, est exemplaire des experts civils fortement politisés du Département de la défense. Il débute sa carrière dans le monde académique, en obtenant un doctorat en science politique de l'Université de Chicago sous la direction de Albert Wohlstetter et enseigne à l'Université de Yale. Il occupe ensuite différents postes au sein de l'administration et occasionnellement à l'université : dans l'agence pour le contrôle des armes et le désarmement (1973-1977), au département de la défense (1977-1980), à l'université Johns Hopkins (80-81), au département d'État (1981-1989), puis comme *under secretary for Policy* au ministère de la Défense (1989-1993). Après la défaite républicaine aux élections présidentielles de 1992, il quitte la branche exécutive pour assumer les fonctions de professeur de Relations internationales au sein de l'Université John Hopkins. Avec la victoire de Georges Bush Jr., il est rappelé au ministère de la Défense en tant que *deputy secretary* auprès de Donald Rumsfeld, jusqu'en 2005. Il devient alors président de la Banque mondiale, avant de repartir dans le secteur privé à partir de 2007, travaillant tant dans la sphère du conseil (au sein de l'American Enterprise Institute et d'organismes internationaux).

Carrières transversales : le type washingtonien

Les carrières caractérisées par une circulation entre les deux branches des sommets du pouvoir washingtonien montrent que l'occupation d'un poste important dans une commission parlementaire peut représenter un tremplin vers des positions dans l'exécutif de la défense. Par contre le mouvement inverse, c'est-à-dire un passage au Congrès après un début de carrière dans l'exécutif, reste assez exceptionnel.

La carrière de John J. Young illustre parfaitement la propension des *staffers* du Congrès à migrer vers l'exécutif. Outre un court passage en tant que stagiaire auprès du Sénateur Sam Nunn (chairmann du Senate Armed Services Committee, SASC) en 1984, John J. Young débute sa carrière dans le secteur privé en tant qu'ingénieur en 1980. En 1991, il devient *staffer* professionnel du sous-comité défense du comité des appropriations du Sénat, instance la plus importante concernant le budget de la défense, jusqu'en 1993. À partir de 2001, il entame une ascension dans la hiérarchie du DoD : à cette date, il est nommé assistant secretary for research development & acquisition au département de la Navy (2001-2005), avant d'être nommé *director, Defense Research & Engineering, Acquisition, Technology & Logistics, DoD* (2005-2007), *acting under secretary for Acquisition, Technology & Logistics, DoD* (2007) et enfin *under secretary for Acquisition, Technology & Logistics, DoD*, de 2007 à avril 2009. Il rejoint ensuite le secteur privé, en fondant sa propre entreprise (JY strategies, LLC) et en intégrant d'autres cabinets de consulting (vice-président, Business Development, E6 partners).

D'autres carrières proches du modèle washingtonien sont marquées par une plus forte politisation côté républicain ou démocrate. Elles concernent tout autant les élites d'extraction militaire que civile. Romie Leslie Brownlee fait ses débuts dans l'armée de terre où il demeure pendant un peu plus de vingt ans jusqu'au début des années 1980. Durant cette période, il suit le programme ROTC à l'Université du Wyoming et obtient par la suite un *Master in Business Administration* de l'Université de l'Alabama. Après un court passage en tant que conseiller militaire auprès du sous-secrétaire de l'Armée de terre, James Ambrose, il débute sa carrière de *staffer* républicain au sein de la Commission aux forces armées du Sénat en 1987 ; il y restera jusqu'en novembre 2001, soit pendant plus de 13 ans, et terminera en tant que *staff director* de la commission. Il est nommé par le président Bush *under secretary of the Army* puis *acting secretary of the Army* jusqu'en novembre 2004. Il rejoint ensuite le secteur privé, en créant sa propre entreprise de conseil et en participant à de nombreux conseils d'administrations.

Erin C. Conaton est un autre exemple de ces carrières : née en 1970 et diplômée en études internationales de l'Université de Georgetown puis en droit à l'Université Tufts, elle commence à travailler dans le secteur privé en 1992. Après une spécialisation universitaire à Georgetown en matière de sécurité internationale et une expérience au sein de différentes institutions (*graduate fellow* à la CIA puis *research staff director* de la Commission parlementaire Commission on National Security for the 21st century), elle entre à la Commission des forces armées de la Chambre des représentants en 2001. Elle y occupe des postes de plus en plus importants, comme *democratic minority staff director* de 2005 à 2007 puis *democratic staff director* de 2007 à 2010 sous la majorité démocrate à la Chambre. En 2010, elle est nommée *under secretary* de la Air Force par le président Barack Obama, puis *under secretary of Defense for Personnel and Readiness* en février 2012.

Au total, l'analyse typologique des carrières atteste que certains des *long timers*, notamment dans le secteur de la défense, se reconvertissent dans le privé quand ils délaissent les activités de gouvernement. En effet, les carrières des *long timers* par leur fort ancrage sectoriel et leur durée conduisent à relativiser l'importance accordée aux « oiseaux de passage » dans la direction de l'État américain (Heclo, 1977, 1987 ; Salibury, Shepsle, 1981). Nos deux études de cas sectorielles montrent plutôt que si le pouvoir fédéral américain ne fonde pas son pouvoir sur des groupes de hauts fonctionnaires comme dans certaines démocraties de la vieille Europe (Genieys, 2010), il peut s'appuyer sur ces élites qui inscrivent durablement leur action dans un secteur de politiques publiques données. Dotée d'un fort savoir-faire dans l'art de gouverner les politiques, elles disposent des ressources leur permettant de circuler entre les deux branches du pouvoir à l'occasion d'alternances politiques.

Conclusion et discussion : les long timers comme policy elites ou élites d'État potentielles ?

Notre recherche atteste donc la présence de *long timers* dotés d'un profil sociographique singulier au sein des sommets de l'État américain. L'analyse sociographique de la carrière des *longs timers* dans les secteurs de la santé et de la défense montre qu'il s'agit d'élites formées à l'excellence académique et qui font le choix de rester à Washington en inscrivant leur carrière dans les institutions sur la durée et dans un domaine d'action publique déterminé. Les *long timers* continuent, même une fois sortis de leur carrière publique, à exercer une activité professionnelle en étroite relation avec le secteur récemment quitté. Or, la durée des carrières dans les positions de pouvoir et les ressources qui en découlent constituent un faisceau d'indices qui permet de nuancer l'omnipotence prêtée au « gouvernement par les tiers » évoqué par H. Heclo. Les réflexions ultérieures de ce dernier sur le rôle des *issue experts* et des *policy politicians*³¹ qui se coalisent et agissent comme un type inédit de technocrates dotés d'un pouvoir d'influence grandissant sur les décisions prises par les autorités politiques vont d'ailleurs dans ce sens. Néanmoins, les rares travaux actuels qui invitent à reconsidérer les effets de l'*appointment process* sur la professionnalisation (Aberbach, Rockman, 2009) continuent d'ignorer la question du temps passé dans le secteur ainsi que les conséquences de la circulation dans les positions, notamment entre les deux branches du pouvoir. Notre analyse comparée des carrières témoigne justement de l'existence d'élites d'État potentielles dotées d'un savoir-faire sur les politiques sectorielles acquis dans la durée favorisant leur circulation. Les *long timers* se trouveraient ainsi dotés de ressources politiques leur permettant de contourner les blocages de certaines réformes d'envergure liés à la bipolarisation de la vie politique.

À ce stade de nos analyses rien ne permet encore de prouver concrètement la capacité d'influence des *long timers* sur le contenu des politiques publiques³². Le fait qu'ils

³¹ Heclo voit dans le recrutement généralisé de *policy experts* au sein de la structure du pouvoir américain un indicateur de la montée en puissance d'acteurs ayant fait des carrières plus spécialisées venant de l'Académie ou des *think tanks*. Ce processus de technocratisation, ou *new policies create new politics*, affecte tout aussi bien l'exécutif que le législatif. Ces *policy technicians* ou cette *policy technocracy* forment des réseaux à l'intérieur de secteurs d'action publique en partageant le même savoir-faire, le même langage, la même grammaire, facilitant la formulation d'un répertoire d'action publique dans le but d'apporter une réponse commune aux problèmes publics (Heclo, 1987, p. 108-124).

³² C'est pour cette raison que, dans une prochaine publication, nous proposerons une analyse de la carrière des *long timers* à partir des 300 entretiens réalisés dans le cadre de notre enquête. Il s'agira ainsi d'éclairer les mécanismes sociopolitiques qui conduisent ces élites à construire des trajectoires s'ancrant dans un projet de réforme ou encore d'un programme d'action publique singulier. Il faudra alors montrer si le parcours

développent sur la longue durée des carrières fortement ancrées dans des secteurs d'action publique autorise néanmoins d'ores et déjà à relativiser la thèse d'une faiblesse de l'État américain. Les critiques qui ont été adressées à cette interprétation ont principalement mis l'accent sur le contraste existant entre ses mythes fondateurs et les capacités d'action dont ils faisaient preuve par ailleurs (Novak, 2008). Il s'est agi par ailleurs de souligner que si l'État américain se caractérisait par des structures institutionnelles moins développées et autonomisées que celles autour desquelles se sont bâtis ses homologues européens, il remplissait néanmoins un certain nombre de fonctions concrètes, en termes de régulation de la société ou de production des politiques publiques (Lieberman, 2002 ; King, Lieberman, 2011). Dans cette perspective, la science politique internationale s'est prononcée pour une reconceptualisation de la notion d'État, davantage attentive à son rôle dans la mise en forme de l'action publique (*Policy state*) (King, Le Galès, 2011). Il ne s'agit pas simplement, en effet, de souligner qu'un État faible institutionnellement peut produire des politiques fortes, mais de montrer qu'au travers de l'action publique, ce sont d'autres logiques de structuration et d'autonomisation de l'État qui se mettent en place. Si les politiques publiques peuvent être fortes, aux États-Unis ou ailleurs, ce n'est pas seulement du fait des mises en forme de la société dont elles procèdent, mais aussi en raison des effets instituants qu'elles exercent sur les sommets de l'État et ceux qui les occupent.

BIBLIOGRAPHIE

- ABERBACH, J. D. (1990), *Keeping a Watchful Eye. The Politics of Congressional Oversight*, Washington (D. C.), Brookings Institutions.
- ABERBACH, J. D. (2003), « The U.S. Federal Executive in Era of Change », *Governance*, 16 (3), p. 373-399.
- ABERBACH, J. D., PUTNAM, R. D., ROCKMAN, B. A. (1981), *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press.
- ABERBACH, J. D., ROCKMAN, B. A. (2000), *In the Web of Politics. Three Decades of the US Federal Executive*, Washington (D. C.), Brookings Institutions Press.
- ABERBACH, J. D., ROCKMAN, B. A. (2009), « The Appointments Process and the Administrative Presidency », *Presidential Studies Quarterly*, 39 (1), p. 38-59.
- BADIE, B., BIRNBAUM, P. (1979), *Sociologie de l'État*, Paris, Grasset.
- BEAUSSIER, A.-L. (2012), *La Santé à l'épreuve de la démocratie américaine : le rôle du Congrès dans les politiques d'assurance maladie*, Montpellier, Université de Montpellier, Thèse science politique (juin).
- BRAUER, C. (1987), « Tenure, turn over, and Postgovernment Employment. Trends of Presidential Appointees », in MACKENZIE, G. C. (ed.), *The In-and-Outers. Presidential Appointees and Transient Government in Washington*, Baltimore (Md.), The Johns Hopkins University Press, p. 174-194.
- BURRIS, V. (2004), « The Academic Caste System: Prestige Hierarchies in Ph. D. Exchange Networks », *American Sociological Review*, 69 (2), p. 239-264.
- COOPER, J., MACKENZIE, G. C. (1981), *The House at Work*, Austin (Tex.), University of Texas Press.

professionnel des *long timers* influence les idées et le contenu des politiques, voire l'action de l'État fédéral américain dans les secteurs concernés.

- DEGREGORIO, C. (1988), « Professionals in the US Congress: An Analysis of Working Styles », *Legislative Studies Quarterly*, 13 (4), p. 459-476.
- DEGREGORIO, C. (1992), « Leadership Approach in Congressional Committee Hearings », *Western Political Quarterly*, 45, p. 971-982.
- DEGREGORIO, C. (1994), « Professional Committee Staff as Policy Making Partner in the US Congress », *Congress & the Presidency*, 2, p. 49-65.
- EDWARDS, G. E. III (2001), « Why not the Best ? The Loyalty-Competence Trade-Off in Presidential Appointments », in MACKENZIE, G. C. (ed.), *Innocent Until Nominated. The Breakdown of the Presidential Appointment Process*, Washington (D. C.), Brookings Institute Press, p. 81-106.
- FISHER, L. L. (1987), « Fifty Years of Presidential Appointments », in MACKENZIE G. C. (ed.), *The In-and-Outers. Presidential Appointees and Transient Government in Washington*, Baltimore (Md.), The Johns Hopkins University Press, p. 1-29.
- FOX, H., HAMMOND, S. (1977), *Congressional Staff: the Invisible Force in American Law Making*, New York (N. Y.), Free Press.
- GENIEYS, W. (2010), *The New Custodians of the State. Programmatic Elites in a French Society*, New Brunswick (N. J.), Transactions books.
- GENIEYS, W. (2011), *Sociologie politique des élites*, Paris, Armand Colin (coll. « U »).
- GENIEYS, W., HASSENTEUFEL, P. (2012), « Qui gouverne les politiques publiques ? Par-delà la sociologie des élites », *Gouvernement et action publique*, 1 (2), p. 89-115.
- GENIEYS, W., SMYRL, M. (2008), *Elites, Ideas, and the Evolution of Public Policy*, Londres, Palgrave.
- GRUPENHOFF, J. T. (1983), « Profile of Congressional Health Legislative Aides », *The Mont Sinai Journal of Medicine*, 50 (1), p. 1-7.
- HAMMOND, S. W. (1984), « Legislative Staff », *Legislative Studies Quarterly*, 9 (2), p. 271-317.
- HECLO, H. (1977), *The Government of Strangers. Executive Politics in Washington*, Washington (D. C.), The Brookings Institution.
- HECLO, H. (1978), « Issues Networks and the Executive Establishment », in BEER, S. H. et al., *The New American political System*, Washington (D. C.), American Institute Enterprise, p. 87-124.
- HECLO, H. (1987), « The In-and-Out System: A Critical Assessment », in MACKENZIE, G. C. (ed.), *The In-and-Outers. Presidential Appointees and Transient Government in Washington*, Baltimore (Md.), The Johns Hopkins University Press, p. 195-216.
- HEINZ, J., LAUMANN, E. (1982), *Chicago Lawyers, The Social Structure of the Bar*, New York (N. Y.), Russell Sage Foundation, p. 323-385.
- HENSCHEN, B. M., SIDLOW, E. (1986), « The Recruitment and Career Patterns of Congressional Committee Staffs: An Exploration », *Western Political Quarterly*, 39 (4), p. 701-708.
- INGRAHAM, P. W. (1995), *The Foundation of Merit. Public Service in American Democracy*, Baltimore (Md.), The Johns Hopkins University Press.
- KING, D., LE GALES, P. (2011), « Sociologie de l'État en recomposition », *Revue française de Sociologie*, 52 (3), p. 453-480.
- KING, D., LIEBERMAN, R. C. (2009) « Ironies of State Building. A Comparative Perspective on American State », *World Politics*, 61 (3), p. 547-588.

- KING, D., LIEBERMAN, R. C. (2011), « L'État aux États-Unis : nouvelles perspectives de politique comparée pour en finir avec le mythe de l'État faible », *Revue française de sociologie*, 52 (3), p. 481-507.
- KINGDON, J. W. (2007), *Congressmen's Voting Decisions*, Ann Arbor (Mich.), The University Press of Michigan [1re éd. 1981].
- KOFMEHL, K. (1962), *Professional Staff of Congress*, West Lafayette In., Perdue Research Foundation.
- LEWIS, D. E. (2003), *President and the Politics of Agency Design*, Stanford (Calif.), Stanford University Press.
- LEWIS, D. E. (2008), *The Politics of Presidential Appointments. Political Control and Bureaucratic Performance*, Princeton (N. J.), Princeton University Press.
- LIEBERMAN, R. C. (2002), « Weak State, Strong Policy: Paradoxes of Races Policy in the United States, Great Britain and France », *Studies in American Political Development*, 16 (2), p. 138-161.
- LIGHT, P. C. (1987), « When Worlds Collide: The Political-Career Nexus », in MACKENZIE G. C. (eds), *The In-and-Outers. Presidential Appointees and Transient Government in Washington*, Baltimore (Md.), The Johns Hopkins University Press, p. 156-173.
- LIGHT, P. C. (1999), *The True Size of the Government*, Washington (D. C.), Brookings.
- MACKENZIE, G. C. (ed.) (1987), *The In-and-Outers. Presidential Appointees and Transient Government in Washington*, Baltimore (Md.), The Johns Hopkins University Press.
- MACKENZIE, G. C. (ed.) (2001a), *Innocent Until Nominated. The Breakdown of the Presidential Appointments Process*, Washington (Wash.) D.C., The Brookings Institutions.
- MACKENZIE, G. C. (2001b), « The State of the Presidential Appointments Process », in MACKENZIE, G. C. (ed.), *Innocent Until Nominated. The Breakdown of the Presidential Appointment Process*, Washington (D. C.), Brookings Institute Press, p. 1-49.
- MALBIN, M. (1977), « Congressional Committee Staff: Who's in Charge Here ? », *National Affairs*, 47, p. 16-40.
- MALBIN, M. (1980), *Unelected Representatives. Congressional Staff and the Future of Representative Government*, New York (N. Y.), Basic books.
- MARANTO, R. (ed.) (2005), *Beyond a Government of Strangers*, Lanham (Va.), Lexington Books.
- MATHIOT, P., SAWICKI, F. (1999), « Les Membres des cabinets ministériels socialistes en France (1981) : Recrutement et reconversion. 2^e partie : Passage en cabinet et trajectoires professionnelles », *Revue française de science politique*, 49 (2), p. 231-264.
- MICHAELS, J. E. (1997), *The President Call. Executive Leadership from FDR to Georges Bush*, Pittsburg (Calif.), The University of Pittsburg Press.
- NATIONAL ACADEMY OF PUBLIC ADMINISTRATION (N.A.P.A.) (1985), *Recruiting Presidential Appointees : A Conference of Former Presidential Personnel Assistants*, Washington (D. C.).
- NETTL, J. P., 1968, « The State as a Conceptual Variable », *World Politics*, 20 (4), p. 559-592.
- NOVAK, W. J. (2008), « The Myth of the "Weak" American State », *American Historical Review*, 113 (3), p. 752-772.
- PATERSON, Samuel (1970), « The Professional Staffs of Congressional Committees », *Administrative Science Quarterly*, 15 (1), p. 22-39.

- PIFFNER, J. P. (1987), « Strangers in a Strange Land: Orienting New Presidential Appointees », in MACKENZIE, G. C. (ed.), *The In-and-Outers. Presidential Appointees and Transient Government in Washington*, Baltimore (Md.), The Johns Hopkins University Press, p. 141-156.
- PREWITT, K. , MCALLISTER, W. (1976), « Change in the American Executive Elite 1930-1970 », in HEINZ, E., CZUDNOWSKI, M. M. (eds), *Elite recruitment in Democratic Politics. Comparative Studies Across Nations*, New York (N. Y.), Sage, p. 105-132.
- PRICE, D. E. (1971), « Professionals and “Entrepreneurs”: Staff Orientations and Policy Making on Three Senate Committees », *The Journal of Politics*, 33 (2), p. 316-336.
- PRICE, D. E. (1972), *Who Makes the Laws?*, Cambridge (Mass.), Schenkman Publishing Company.
- PRICE, D. E. (1978), « Policy Making in Congressional Committees: the Impact of “Environmental” Factors », *American Political Science Review*, 72, p. 548-574.
- ROMZEK, B. S., UTTER, J. A. (1996), « Career Dynamics of Congressional Legislative Staff: Preliminary Profile and Research Questions », *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6 (3), p. 415-412.
- ROUBAN, L. (1997), *Les Énarques en cabinets, 1984-1996*, Paris, *Les Cahiers du CEVIPOF*, 17.
- SALISBURY, R. H., SHEPSLE, K. A. (1981), « Congressional Staff Turnover and the Ties-That-Bind », *American Political Science Review*, 75, p. 381-396.
- SHEPSLE, K. A., WEINGAST, B. R. (1995), *Positive Theories of Congressional Institutions*, Ann Arbor (Mich.), University of Michigan Press.
- SINCLAIR, B. (2007), *Unorthodox Lawmaking: New Legislative Processes in the US Congress*, Washington (D. C.), CQ Press (3rd edition).
- STANLEY, D. T., MANN, D. E., DOIG, J. W. (1967), *Men Who Govern. A Biographical Profile of Federal Political Executives*, Washington (D. C.), The Brookings Institutions.
- SULEIMAN, E. N. (2003), *Dismantling Democratic States*, Princeton (N. J.), Princeton University Press.
- YOUNG, J. S. (1986), *The Washington Community, 1800-1828*, New York (N. Y.), Columbia University Press.
- ZWEIGENHAFT, R. L., DOMHOFF, G. W. (2006), *Diversity in the Power Elite. How it Happened, and Why it Matters*, Boulder (Colo.), Rowman & Littlefield Publishers.