

## **Elites, ideas y poder en acción.**

### **El caso del Estado de Bienestar en Francia**

William Genieys (CNRS/ Université de Montpellier 1).

#### **INTRODUCTION :**

Cette contribution porte sur l'analyse des interactions entre changement institutionnel et changement dans les politiques.

Une étude de cas : le rôle des élites politico-administratives dans le processus de prise de décision en matière de politique sociale en France depuis le début des années 1980.

À partir d'une étude croisant la sociologie des acteurs (*background social* et trajectoires) et des idées (les représentations cognitives à l'œuvre) nous montrerons comment le programme commun de la gauche en matière de politique sociale n'a pas pu être mise en œuvre.

Nicole Questiaux : « je ne serais pas le ministre des comptes sociaux » est voué à l'échec dès 1983.

Ici l'évocation du simple changement du référentiel global (*systemic framework*), l'interventionnisme étatique à la française, pourrait fournir à priori une piste d'explication pertinente :

Le rôle de la *contrainte externe*, celle de l'internationalisation de l'économie et le développement de l'idéologie néo-libérale, tout comme le lancement des politiques de contrôle budgétaire au niveau européen suffirait à expliquer l'échec d'un programme politique « hors du temps ».

Travail empirique sur les hauts fonctionnaires ayant contribué à la fabrication des politiques sociales durant cette période qu'un groupe d'élites a réussi progressivement à imposé sa marque (ses idées) sur les politiques de ce secteur d'action publique.

L'hypothèse défendue, nous conduira à montrer comment, au tournant des années 1990, avec la mise en place d'une "politique de rigueur" au sein du secteur de la protection sociale et de la politique familiale en France, on assiste à l'institutionnalisation d'un groupe d'élites relativement homogène dans sa structure sociale, dans ces trajectoires socio professionnelles (cabinet ministériel et direction d'administration centrale) et portant un programme de politique qui lui permet d'affirmer son autonomie relative par rapport aux autorités formelles du pouvoir (ministres et Parlement).

#### 1. LA TRADUCTION DU TOURNANT NEO-LIBERAL EN FRANCE : CHANGEMENT DE PREFERENCE VS CHANGEMENT DE STRATEGIE

Nous partirons d'un présupposé aujourd'hui largement étayé selon lequel : le référentiel global n'est plus ce qu'il était, il se situe quelque part au-delà de l'Etat-nation confirme encore récemment Pierre Muller ((Jobert, 1994 ; Theret, 1995). 2004 ; Smyrl et alii., 2005).

Les acteurs impliqués dans la définition des politiques ont-ils développés de nouvelles stratégies ? Qu'en est-il de leur préférence ? s'agit-il d'un simple changement de stratégie où cela révèle-t-il une reformulation des préférences en matière d'action publique ?

Pour répondre à ce questionnement, en poussant dans un sens très gramscien une lecture du référentiel sectoriel à la Muller (1995), nous allons montrer comment un groupe d'élite à vocation hégémonique s'est construit autour d'une stratégie d'action collective finalisé par l'introduction d'une nouvelle vision des politiques de protection sociale.

Vérifier cette hypothèse au niveau vertical (sectoriel) et le niveau horizontal (intra-sectoriel).

Dit autrement, la définition d'un nouveau référentiel sectoriel (*Programatic model*) autour de l'affirmation du rôle de pilotage par l'Etat les politiques de protection sociale conduit le groupe d'élites qui s'en prévaut à affirmer nouvellement son autorité politique

- tout d'abord de façon verticale vis-à-vis **des partenaires sociaux** syndicats et patronats, acteurs historiques du paritarisme à la française
- de façon horizontale à travers une autonomisation vis à vis des **ministères tutélaires**

Dans cette perspective, l'affirmation **d'un nouveau programme** des politiques attribuant rôle renforcé à l'Etat peut être considéré comme le critère d'un **changement de préférence**.

Toutefois, une telle affirmation *ne nous dit rien sur les acteurs qui font ces politiques* et on pourrait très bien s'imaginer qu'il s'agit de hauts fonctionnaires ayant simplement opté pour un réajustement de leurs stratégies

## 2. UNE APPROCHE NEO-ELISTE : DES ELITES, DU POLITIQUE ET DES ELITES PROGRAMMATIQUES

**QUESTION :** Dans la configuration actuelle du régime de la 5<sup>ème</sup> République, la répartition du rôle et du pouvoir entre les différents type d'élites à t-elles changé ? En quoi l'analyse du rôle du changement dans les politiques publiques nous permet d'en apprendre plus sur les élites.

Avancer l'hypothèse de la constitution d'une élite programmatique, l'élite du *Welfare*, autour d'un programme de politiques publiques aux sommets de l'Etat dans les années 90 est un début de réponse à cette interrogation.

Les modalités opératoires de notre grille proviennent de quelques emprunts qu'il convient de mentionner ici :

**Zartman** (1982) (*core elite vs general elite*) pour saisir comment les idées qui fondent les politiques émergent et s'imposent.

Suzanne **Keller** (1963) (*strategic elites*), entendu comme celles qui sont capables d'agir réellement à travers le choix des politiques publiques

Théoriciens de la démocratie, l'expression du pluralisme idéologique et les processus d'agrégation inter-élite autour des PP (**Giddens**, 1974 ; Sartori, 1987). **Scharpf**, en l'analyse centrée sur les acteurs ici les élites

### 2.1. Le choix d'un secteur d'intervention étatique en transition : la crise du keynésianisme à la française ?

Le secteur social et plus précisément celui de la protection social et familiale se caractérise par des politiques :

A/ sous contraintes budgétaires (arbitrage Premier ministre)

Ainsi, la tentative de mise sous tutelle des ministères dépensiers par Bercy a eu un effet quant à l'affirmation d'une identité « sectorielle ». En effet, l'étude du parcours professionnel des élites du social montre que si dans un premier temps, la dimension financière réduit fortement leur marge de manœuvre quant à leur capacité d'avancer des dispositifs d'action publique, elle se transforme dans un second temps en ressources à partir du moment où l'approche budgétaire est intégrée (voir infra, le type de trajectoire des gestionnaires du social).

B/ un secteur de l'Etat peu prestigieux en matière de carrière.

Le secteur de la protection sociale et de la famille n'est pas un lieu privilégié par les élites de l'Etat « prédestinées » à de grandes carrières

Nous allons montrer que l'affirmation d'une identité professionnelle sectorielle autour d'un programme d'action publique constitue un changement central dans les attitudes et les pratiques des élites politico-administratives.

## 2.2. Le choix d'une sociologie centrée sur des élites qui « font » les politiques

Cela conduit me conduit à analyser le changement ou la continuité des politiques à partir d'une sociologie des acteurs.

C'est-à-dire ce qui sont identifiables comme détenant des positions de pouvoir dans le secteur (membres de cabinets ministériels, directeur et sous directeur d'administration centrale) mais aussi en interaction politique avec le secteur dans la définition et la négociation des politiques (Présidence de la république, Premier ministre et Ministre des finances).

De plus cette sociologie centrée sur les élites en action nous permet de réintroduire les rapports *politics/policies* autour de deux dimensions.

La première inhérente à l'approche formelle du pouvoir nous conduit à montrer que parallèlement au développement de la gouvernance démocratique on assiste à l'émergence de programmes échappant au contrôle des professionnels de la politique.

La seconde est propre à la capacité d'agrégation/intégration de certaines politiques sur les acteurs qui portent (March & Olsen, 1989).

Conformément à notre **DEMARCHE INDUCTIVE**, il s'agira alors d'effectuer une étude sociographique des sommets de l'administration sanitaire et sociale française permettant de dresser le profil de l'ensemble des élites politico-administratives qui ont occupé des positions de pouvoir dans le secteur.

Pour ensuite avancer une analyse des trajectoires institutionnelles de ces élites nous conduisant à identifier les caractéristiques d'un groupe restreint d'acteurs, ceux qui ont « choisi d'y faire carrière », et qui se trouvent dotés d'un fort savoir-faire professionnel en matière de politiques sociales. Enfin, il conviendra de confronter notre hypothèse de l'existence de cette élite avec le processus de prise de décision dans les politiques de protection sociale. C'est à travers l'observation empirique d'une capacité à marquer les politiques publiques que l'hypothèse de la formation d'une élite du *Welfare* se construisant autour d'un nouveau programme sera formulé.

### 3. LE PROCESSUS D'IDENTIFICATION D'UNE « POLICY ELITE »

#### 3.1. Un profil sociologique classique : « *top civil servants* »

Le traitement statistique de cette population, à partir des critères classiques de ce type d'étude (*Cursus honorum*, âge d'entrée dans la haute administration et dans l'administration centrale, carrière dans les cabinets ministériels...), confirme au premier regard que le panel retenu revêt les grandes caractéristiques des élites politico-administratives française (Kessler, 1986). Le secteur social depuis les années 1980 est toutefois marqué par une féminisation relative de la haute fonction publique (22% de femmes de l'échantillon global). L'analyse des *cursus honorum* montre que la population considérée possède très majoritairement une formation universitaire de haut niveau<sup>182</sup>. Sur les 133 acteurs de notre échantillon 95 sont « énarques », soit 71%<sup>183</sup>. Bien souvent, de manière classique, ces énarques prolongent (et accélèrent) leur carrière par un passage dans les cabinets ministériels (Rouban, 1997). Toutefois, les entretiens approfondis menés avec certains de ces hauts fonctionnaires montrent que l'ENA n'est pas considérée comme le lieu véritable de la spécialisation professionnelle dans les Affaires sociales<sup>184</sup>. Ce

<sup>182</sup> Les études juridiques (31% maîtrise, 13% troisième cycle), les sciences sociales (14% maîtrise, 15% troisième cycle) et l'IEP de Paris (50%) constituent les parcours les plus représentés. En revanche, les filières spécialisées comme celle de l'École nationale de la santé publique (4%) ou encore le passage par une école d'ingénieur (11%) ne jouent qu'un rôle marginal dans la perspective d'investir les hautes sphères du secteur. Par ailleurs, le passage par l'ENA fait partie des attributs classiques (Eymeri, 2001).

<sup>183</sup> Rappelons ici que pour certains spécialistes des élites, l'ENA est plus qu'une « aile du pouvoir », elle constitue le creuset au sein duquel la réussite politique de l'État s'inscrit (Suleiman, 1995).

<sup>184</sup> Un interviewé déclare à ce propos : « *je me permets de souligner que l'ENA (où le social n'était pas enseigné) m'a simplement ouvert les portes de la carrière administrative par un stage en préfecture durant*

savoir spécialisé, nous le montrerons plus loin, ne s'acquiert qu'à travers un fort investissement personnel (choix, stratégies) qui conduit certains acteurs à faire carrière dans le secteur social. Ainsi, dans la sous population d'énarques, on trouve dans une proportion quasi-égale des administrateurs civils (35%) et des membres des grands corps (Cour des comptes 11%, Conseil d'État 8%, Inspection des Finances 6%, IGAS 14%), ce qui traduit un attrait manifeste et indifférencié pour le secteur social. C'est donc en règle générale des hauts fonctionnaires généralistes qui vont intégrer le secteur en début de carrière via leur nomination à la sortie de l'ENA ou par leur cooptation, en tant que chargé de mission dans un cabinet ministériel du secteur social.

Les premières observations tirées de l'analyse statistique ne nous permettent pas de repérer des caractéristiques socio-politiques propres à un groupe d'élite particulier. En revanche, l'analyse croisée des positions de pouvoir successivement occupées par certains de ces hauts fonctionnaires (conseiller technique, directeur de cabinet, sous-directeur et directeur d'administration centrale) et de la durée des carrières individuelles, permet d'identifier une sous-population d'une quarantaine de hauts fonctionnaires (soit environ 35% de l'échantillon global), qui ont opté pour un investissement professionnel dans le secteur sur une durée supérieure à trois années. Ces résultats "quantitatifs" ne disent cependant rien de ce qui motive ce type carrière et, on pourrait très bien considérer qu'ils ne sortent pas du secteur social car c'est une voie "sans issue" au sein des sommets de l'État. Ce serait oublier que les deux tiers de notre échantillon ont prolongé leur carrière hors du secteur. Leur parcours montre en effet qu'ils ont pu la poursuivre aussi bien dans d'autres secteurs de l'activité étatique que dans le secteur privé<sup>185</sup>. Les entretiens révèlent par ailleurs que ceux qui sont restés dans le secteur social l'ont fait en choisissant délibérément d'y faire "carrière". La longévité relève d'un choix, voire d'une stratégie d'investissement professionnel sur le long terme. Ainsi, notre démarche inductive nous permet de dégager les éléments à partir desquels nous allons étayer l'hypothèse de l'existence d'un groupe d'élites aux propriétés sociologiques particulières.

### 3.2. Un nouveau type de « *decision makers* » : Socialisation institutionnelle et savoir faire professionnel

L'analyse des trajectoires de ces élites politico-administratives basée sur le croisement des données objectives (fiches biographiques) avec le récit de leur carrière administrative (les interviews) permet de faire émerger des facteurs qui confirment l'hypothèse de formation d'un groupe d'élite différencié au sein du secteur du *Welfare*. On observe, en effet, que la plupart des interviewés sont passés par les mêmes corps spécialisés : la chambre sociale de la Cour des comptes<sup>186</sup> et l'Inspection Générale des Affaires Sociales (IGAS). Ils forment des lieux où se forge l'identité de groupe de la nouvelle élite du secteur et remplissent une double fonction : d'une part, un rôle de "vivier" pour les candidats aux postes de membres de cabinets ministériels et de directeurs d'administration centrale pour le secteur et d'autre part un lieu de socialisation autour d'une vision partagée du rôle de l'Etat dans les politiques de *Welfare*<sup>187</sup>. De plus, le phénomène d'interconnaissances se trouve renforcé par les pratiques de cooptation qui guident le choix des collaborateurs dans les cabinets ministériels ou dans les directions d'administration centrale. Outre les affinités politiques et les réseaux partisans, influents pour les nominations en cabinet, on observe le rôle de "grands anciens" qui font la réputation de nouveaux venus sur le mode du "je l'ai connu, je l'ai repéré, je l'ai suivi, etc." (Genieys, 1999b, p. 69). Les personnes interviewées citent d'ailleurs le nom des

---

*lequel j'ai entamé ma spécialisation dans le secteur social. Je l'ai prolongé par la suite en optant pour une carrière au sein de l'IGAS*" (Genieys, 1999a, p. 39)

<sup>185</sup> Pierre Mathiot a bien montré dans sa thèse comment les différents groupes d'élites politico-administratives françaises qui ont porté les politiques d'emploi dans les années 1980/1990 ont connu de « belles carrières » malgré leur échec dans la mise en œuvre de la politique de réduction du temps de travail (2000).

<sup>186</sup> Dénommée aussi, 5<sup>ème</sup> chambre, dite des comptes sociaux.

<sup>187</sup> Un des directeurs des hôpitaux interviewés reconnaît à ce propos : "C'est vrai que moi je suis arrivé dans le secteur par le biais de la Cour des comptes. Durant mon passage de cinq ans à la Cour à la 5<sup>ème</sup> chambre (affaires sociales), il y avait une collection de conseillers-maîtres, tous avec des personnalités plus fortes les unes que les autres (...). Avec les plus jeunes, (...), nous formions la bande des auditeurs de la 5<sup>ème</sup> avant qu'elle ne s'ouvre à d'autres responsabilités" (Genieys, 1999a, p. 46).

personnes ressources qui ont favorisé leur intégration dans la carrière sectorielle<sup>188</sup>. C'est autour de ce type de logique d'agrégation que les nouveaux entrants intègrent la logique d'action collective impulsée par les premiers. Ces "réseaux" relationnels, les dynamiques d'interconnaissances ainsi que les lieux de socialisation (Cour des comptes, ou IGAS) sont susceptibles de construire une identité de groupe. La capacité d'expertise et le savoir-faire professionnel acquis sur la durée constituent des critères d'identification complémentaires à l'émergence d'un groupe d'élite particulier.

Dans cette perspective, il faut maintenant s'intéresser aux trois générations d'acteurs qui, durant les vingt dernières années, ont effectué de "véritables carrières" dans le secteur et s'y sont côtoyés. Le mécanisme décrit n'illustre pas une logique de reproduction d'une prétendue "noblesse" d'État, mais plutôt la constitution d'une élite qui se construit par confrontation directe durant le processus de prise de décision dans les politiques sociales. L'analyse des trajectoires politico-administratives repose sur le repérage d'un groupe d'élites restreint, singularisé par le cumul de plusieurs ressources (administrative, politique, d'expertise, relationnelle et réputationnelle), une durée importante dans le secteur (supérieure à trois ans) et l'occupation de plusieurs postes à responsabilité. Pour construire les trajectoires types, nous avons pris en compte le moment de l'accès à des positions importantes dans le secteur, qu'elles soient de type institutionnel (directeurs d'administration ou de caisse) ou politique (conseillers techniques dans un cabinet ministériel). C'est donc à partir d'une démarche diachronique et en utilisant les sources dont nous disposons (*Bérard Quélin*, CV personnel et entretiens) que nous avons reconstruit le parcours de ces élites dans le secteur (voir infra, tableaux sur les trajectoires). Par ailleurs, la prise en compte des périodes "d'entrée dans la carrière" au sein du secteur social montre que l'on peut distinguer trois moments forts de cette institutionnalisation.

Le premier, celui des "*grands anciens*", est constitué par les hauts fonctionnaires de centre droit qui ont accédé à des postes avant l'alternance de 1981 et qui, au regard de leur longévité dans le secteur, sont dotés de l'autorité des "anciens". Forts de leur appartenance, notamment, à la Cour des comptes et régulièrement remis en selle par le jeu des alternances politiques, ils se sont faits les garants de la défense par l'État du système de santé (voir encadrés). Le second type concerne ceux qui intègrent le secteur après l'arrivée de François Mitterrand à la présidence de la République : la "*Génération 81*". Passés par l'ENA entre 1972 et 1979, ces élites ont occupé des postes éloignés des centres de décision avant l'alternance politique. Issus des groupes d'experts du parti socialiste, ces jeunes hauts fonctionnaires incarnent le changement politique. Leur trajectoire sectorielle se caractérise essentiellement par le fait qu'ils furent les premiers à faire face à la rationalisation des comptes sociaux à partir de la politique de rigueur budgétaire mise en place dès 1983 (Dreyfus, 1985). Enfin, le dernier type de trajectoire, celui des "*gestionnaires du social*", correspond à une nouvelle vague de jeunes hauts fonctionnaires accédant aux sommets de l'État social après la première période de cohabitation, au moment même où apparaissent les premières politiques d'inspiration néo-libérale en France.

Ces trois "générations" partagent tout d'abord un savoir faire professionnel que les premiers ont enseigné aux suivants dans le cadre de séminaires de formation ou encore de stage. Leur passage à la Cour des comptes ou à l'IGAS, tout comme la mobilité de certains d'entre eux au Budget, leur ont permis de se forger une vision partagée sur le choix des politiques sectorielles. Les relations interpersonnelles qu'ils ont pu développer lors de l'intégration dans les cabinets ministériels par leur passage dans les sous directions des administrations et administrations centrales du secteur ont favorisé l'apprentissage d'un savoir faire particulier sur les politiques publiques. Cette filiation, plus ou moins revendiquée, avec leurs prédécesseurs, se retrouve dans la volonté partagée de dépasser la contrainte financière imposée par Bercy sur les politiques sociales. On peut mentionner ici le rôle central d'une figure de proue des "grands anciens", Jean Choussat, inspecteur des finances qui à la direction des hôpitaux comme à celle du budget a joué un rôle moteur dans la transformation de la vision des politiques sociales<sup>189</sup>. En reprenant ses idées sur l'efficacité

<sup>188</sup> L'un d'entre eux nous dit que : "*dans ces milieux-là, on se connaît tous plus ou moins, on s'est tous rencontrés, on lit les travaux des uns des autres, alors il y a une sorte de fonds commun*" (interview).

<sup>189</sup> Lors de nos interviews avec d'autre membre de cette génération comme Jean Marmot (ENA-1963/promotion Saint-Just) ou encore Bertrand Fragonard (ENA-1964/promotion Blaise Pascal) nous avons pu mesurer le "magistère intellectuel" de Jean Choussat auprès des hauts fonctionnaires du secteur. Signalons le colloque académique "Réformer la gestion publique. L'actualité d'un homme libre : Jean

de la dépense publique, ce groupe de hauts fonctionnaires du social a progressivement admis qu'il est impératif que les nouvelles politiques sociales s'attachent à défendre le rôle central de l'Etat, tout en prenant en compte la dimension financière (voir développement infra).

Le découpage analytique des trajectoires en trois générations distinctes permet de souligner le mouvement progressif d'affirmation du pouvoir d'une nouvelle élite sectorielle. Leur longévité dans le secteur montre que leurs carrières sont faiblement affectées par le changement de majorité gouvernementale. Quelles que soient leurs éventuelles appartenances partisans, ils se partagent une même vision car il s'agit bien pour eux de faire face aux contraintes qui pèsent sur notre système de protection sociale en proposant des choix de politiques (les réformes nécessaires) susceptibles de renforcer le rôle tutélaire de l'État. L'hypothèse de la centralité d'un sous-groupe d'élites sur les politiques de *Welfare* doit alors être testée sous deux angles : d'une part, une capacité d'intervention importante dans la définition des nouveaux programmes de politiques publiques, d'autre part, une autonomie relative par rapport aux acteurs politiques.

#### 4. LA CONSTITUTION D'UNE ELITE PROGRAMMATIQUE : LE SOUS BASSEMENT SOCIOLOGIQUE D'UN CHANGEMENT DE PREFERENCE

##### 4.1. L'émergence d'une élite dans le secteur du *Welfare* : la définition d'une stratégie d'action collective

Le premier facteur rendant compte de l'influence sur le programme de politique publique de cette élite est le rôle direct qu'ont joué certains de ses membres dans la définition de nouveaux outils de politiques publiques et dans la formation d'un nouveau référentiel. On peut citer comme exemple de nouvelles réformes : la création du budget hospitalier global, associé largement à la figure de Jean de Kervasdoué alors qu'il était directeur des Hôpitaux ; la maîtrise médicalisée des dépenses de santé pour laquelle Gilles Johanet, alors directeur de la CNAM, a joué un rôle clef ; l'assurance maladie universelle, devenue couverture maladie universelle (du fait du rôle pionnier joué par un petit groupe de hauts fonctionnaires impulsé par Anne-Marie Brocas) ; la réforme globale du budget hospitalier (PMSI – programme de médicalisation des systèmes d'information), initiée par Jean de Kervasdoué (Plan Bérégovoy, 1983), mais mise en place par les gouvernements suivants.

Cette politique dite de PMSI qui se traduit par un encadrement du budget des hôpitaux ne se limite pas à une mesure financière *stricto sensu* car elle s'accompagne de la mise en place d'un système d'évaluation de l'activité médicale des hôpitaux. Il ne s'agit donc pas de l'intégration formelle d'une logique financière dans la politique sociale ; il y a une prise en compte de la spécificité de l'acte médical. On observe le même phénomène avec la politique de maîtrise médicalisée des dépenses de santé initiée par Gilles Johanet alors directeur de la CNAMTS dans les années 1990. La stratégie qu'il poursuit le conduit à créer les outils permettant de faire une maîtrise des dépenses de santé qui ne soit pas purement comptable en responsabilisant les médecins autour de la notion de " bon usage des soins ". Dans ces politiques publiques, la mise en avant de la particularité de la santé et de ses professionnels et l'accentuation de la dimension sectorielle permettent de traduire la contrainte financière exprimée par le Ministère de l'Economie et des Finances. Significativement, la plupart de ces idées novatrices seront reprises lors de différentes réformes du système de protection sociale - Plan Juppé 1995, Réforme Douste Blazy 2004 - et sont mises en œuvre par d'autres acteurs, à l'occasion de changements de majorité gouvernementale. On

---

Choussat " (Science po Paris, jeudi 7 juin 2001), co-organisé par l'Institut de Management Public et " Les amis de Jean Choussat " (Association des membres et anciens membres de l'Inspection générale des Finances, l'Association Perspectives, et l'Association des Anciens Elèves de Science po). Il est intéressant de souligner que sur la vingtaine de communicants, chaque " génération " de notre élite sectorielle était représentée : Jean Marmot pour les grands anciens, Jean de Kervasdoué pour la génération 81 et enfin Raoul Briet pour la génération des gestionnaires du social.

assiste à une forte continuité dans le contenu de la décision politique alors même que les périodes d'alternances gouvernementales sont de plus en plus rapprochées<sup>190</sup>.

A cette capacité à imposer sa marque sur les politiques sectorielles s'ajoute une stratégie collective de différenciation à l'intérieur de l'État vis-à-vis d'autres élites et notamment celles du ministère des Finances. Cela s'observe avant tout dans le domaine de la protection maladie<sup>191</sup>. Cette stratégie de différenciation se traduit par un souci très marqué de prise en compte de la "contrainte financière", dans une logique d'autonomisation par rapport aux "gens des Finances". Bien sûr, la prise en compte du point de vue de Bercy est importante comme le montre le passage de certains membres de "l'élite sociale" au sein du bureau de la direction du Budget, en charge des comptes sociaux. On peut citer, pour illustrer ce phénomène, les propos tenus par un ancien directeur de la CNAM : "A la fin de l'année 1982, j'ai fait ma mobilité de jeune haut fonctionnaire à la direction du Budget, juste parce que Jean Marmot qui s'occupe de me conseiller dans ma carrière est un ami intime de Jean Choussat alors directeur du Budget. En 1984, je fais le choix de revenir à la direction de la Sécurité sociale alors que l'on me propose de rester au Budget. Je reviens en tant que sous-directeur adjoint et je m'occupe des affaires financières, ce qui me permet de mettre à profit mon expérience au budget. Depuis, je défends l'intervention étatique dans le cadre de responsabilités sociales mais aussi avec l'idée que ce ne soit pas dans n'importe quelles conditions financières" (Genieys, 1999b, p. 82). Mais si l'espace des possibles est borné par Bercy, c'est bien une élite sectorielle qui, une fois la dimension financière intégrée, est seule capable de produire les outils nécessaires aux politiques sociales<sup>192</sup>. Dans cette perspective, ces acteurs estiment, dans les entretiens, être les seuls à faire mieux que Bercy grâce à une capacité à saisir la réalité des politiques dans toute leur complexité et, non pas seulement, à travers une logique purement budgétaire.

La volonté d'influencer les politiques du Welfare se manifeste par le développement d'une "contre-culture" au sein de la plupart des directions de l'administration centrale du secteur (Sécurité sociale, Hôpitaux, Action sociale, Santé). Ici, le cas de la direction de la Sécurité sociale est exemplaire, notamment lorsqu'elle était dirigée par Rolande Ruellan<sup>193</sup>, comme l'atteste son rôle central dans la promotion des idées qui constituent le substrat intellectuel du volet "Sécu" du Plan Juppé. Il est frappant de voir comment les hauts fonctionnaires de cette direction revendiquent la paternité de cette réforme sans avoir d'affinité politique avec le gouvernement en place. C'est aussi au tournant des années 1990 que cette direction voit ses effectifs augmenter en volume et qualification. Il s'agissait "de se doter d'une véritable *Task Force* capable de faire en interne de la prospective", (Genieys, 1999b, p. 83). La direction de la Sécurité sociale se dote de la capacité de proposer de nouvelles orientations dans les politiques. En son sein, les hauts fonctionnaires qui promouvaient le progrès social ont laissé leur place à une élite sectorielle qui privilégie une approche financière du Welfare, au point même de "se transformer en un véritable ministère du budget social"<sup>194</sup>. Les nombreux arbitrages interministériels se déroulant au niveau du 1<sup>er</sup>

<sup>190</sup> Pour une récente interprétation des effets du "Plan Juppé", notamment en matière de protection maladie, se reporter à l'article de synthèse de Patrick Hassenteufel (2003).

<sup>191</sup> L'article rédigé pour la revue *Pouvoirs* par François Mercereau, ancien directeur de la Sécurité sociale et membre des cabinets ministériels de Pierre Bérégovoy, que nous avons interviewé dans le cadre de notre enquête est un modèle du genre. Ce haut fonctionnaire du social avance une lecture financière et prospective sur le devenir de la "Sécu" et du système des retraites qui caractérise bien notre propos, (Mercereau, 2000).

<sup>192</sup> Cela est frappant dans le cas de la Sécurité sociale où une des figures emblématiques de notre élite, Gilles Johanet, avance les "outils" (les réformes qu'il souhaite pour sauver la Sécurité sociale) permettant d'intégrer la contrainte financière dans un projet de réforme de la Sécurité sociale, (Johanet, 1998).

<sup>193</sup> Cette dernière directrice à la direction de la Sécurité sociale entre 1994 et 1996 nous a rappelé le rôle central du groupe de travail qu'elle avait constitué dans ces services pour faire émerger les idées qui seront reprises par l'entourage ministériel du Premier ministre Alain Juppé pour mettre sur pied sa réforme (nos entretiens).

<sup>194</sup> Pour Anne-Marie Brocas qui fut adjointe de la directrice de la Sécurité sociale durant cette période, si l'autonomie institutionnelle du secteur des Affaires sociales constituait un fait indéniable surtout par rapport à la tutelle exercée par le ministère des Finances au milieu des années 1980, on peut se demander si elle "n'a pas chaussé les bottes de Bercy... Peut-être pas en termes intellectuels mais en termes de valeurs" (Brocas, 2001, p. 66).

Ministre sont le lieu d'un affrontement avec les représentants de la Direction du Budget, affrontement qui consolide l'identité stratégique de cette élite<sup>195</sup>. Un haut fonctionnaire de la direction de la Sécurité sociale confirme ce changement de comportement : “ Je vois par exemple dans les discussions interministérielles, on discute maintenant d'égal à égal avec les gens des finances... (depuis l'application du plan Juppé)... C'est vrai qu'il s'agit de mettre en œuvre des objectifs dans lesquels les finances se reconnaissent, mais dans les modalités ils n'avaient pas une expertise supérieure à la nôtre. Je pense qu'en termes de savoir-faire, on est maintenant supérieur et c'est reconnu. Le ministère des Finances joue simplement un rôle de contrepoids mais ce n'est plus un tuteur comme je l'appréhendais au début de ma carrière dans le secteur ”, (Genieys, 1999b, p. 83). Cette perpétuation des rôles facilite en retour le processus d'homogénéisation d'une élite sectorielle qui doit, pour faire face, faire preuve de cohérence dans les politiques publiques qu'elles initient. Dans cette perspective, l'affirmation de la centralité du rôle de l'Etat dans les politiques sociales est une stratégie partagée.

#### 4.2. L'agrégation autour d'une croyance partagée : une vision cohérente du rôle de l'Etat

Le second facteur attestant l'homogénéité de l'élite est celui de l'affirmation de nouvelles représentations cognitives dans un programme d'action publique. Quand on regarde les textes publiés<sup>196</sup> ainsi que nos entretiens, on peut identifier une “ vision ” de la transformation du système de protection sociale français partagée par les anciens membres des cabinets ministériels quelle que soit la majorité. Les membres de cette élite, qui se succèdent dans l'occupation des postes de direction au sein des sommets de l'Etat social, n'hésitent pas entre eux à reprendre les mêmes idées, les mêmes recettes. En conséquence la continuité dans les politiques prédomine. On assiste donc, dans ce concert des politiques, à un jeu de chaises musicales autour d'un répertoire inchangé. L'autonomie politique relative de l'élite du Welfare se traduit par une forte mobilité des personnes mais une vision stable des politiques à mener. Cette élite partage un référentiel<sup>197</sup> d'action commun que l'on peut résumer de la façon suivante : “ pour préserver la Sécurité sociale, il faut l'adapter à la contrainte financière en renforçant le rôle de pilotage de l'État et en ciblant les prestations sociales vers les plus démunis ”. Les hauts fonctionnaires interviewés se sont tous montrés très attachés aux principes fondateurs de la Sécurité sociale française, tout en privilégiant une approche financière des politiques de protection sociale depuis la fin des années 1980. Ils mettent l'accent sur les responsabilités de l'État en matière de protection sociale et critiquent le paritarisme<sup>198</sup>. Cette affirmation du rôle de l'administration, par rapport aux caisses de Sécurité sociale, constitue un leitmotiv récurrent qui, bien que n'étant pas radicalement nouveau, s'affirme très fortement depuis 1981<sup>199</sup>. Ces conceptions se traduisent très nettement dans le Plan Juppé qui est largement issu de réflexions émanant de la Direction de la Sécurité sociale dont le rôle s'est fortement affirmé au cours de la période<sup>200</sup>. Le glissement d'une logique d'égalité vers une logique d'équité est également perceptible et conduit à cibler les prestations sociales vers les populations qui en ont le plus besoin. On retrouve cette idée dans

<sup>195</sup> Rappelons ici que l'organisation même de la direction du Budget intègre cette dimension avec ses “ bureaux sectoriels ” (sous-direction 6, bureau 6 b) qui sont en contact direct avec les ministères dépeniers (dont les Affaires Sociales).

<sup>196</sup> On peut citer ici comme exemple certaines publications émanant des acteurs constituant cette élite : G. Johanet, *Sécurité sociale : l'échec et le défi*, Paris, Seuil, 1998 ; F. Mercereau, “ Raisons et leçons des déficits chroniques ”, *Pouvoirs*, n°94, 2000, pp. 49-58 ; J. de Kervasdoué, R. Pellet, *Le carnet de santé de la France 2000-2002*, Paris, Economica, 2002.

<sup>197</sup> Sur cette notion, au cœur des travaux français sur la dimension cognitive des politiques publiques, on se reportera à la discussion collective initiée par Alain Faure, Gilles Pollet et Philippe Warin, autour de la construction du sens dans les politiques publiques (1995). [La discussion critique porte sur les apports et les limites de la notion de référentiel \(Jobert, Muller, 1987\).](#)

<sup>198</sup> Dans un registre différent certains chercheurs ont montré comment le fonctionnement du paritarisme à la française pouvait conduire à un affaiblissement de la démocratie sociale (Damamme, Jobert, 2000).

<sup>199</sup> Sur ce point voir la thèse très complète de Bruno Palier sur les transformations récentes qui ont affecté la Sécurité sociale (2002).

<sup>200</sup> Lors de l'un de nos entretiens, un ancien directeur de la Sécurité sociale affirme que la plupart des “ idées ” du plan Juppé ont été élaborées dans ses services. Malgré quelques “ conflits de paternité ” en matière de réforme, les entretiens font apparaître une véritable communauté de vues sur le devenir du secteur

*l'évolution des prestations familiales avec la mise sous condition de ressources et dans le projet de couverture maladie universelle (CMU). Tous ces thèmes, largement portés par cette élite, peuvent être qualifiés de " corpus flottant ", constituant un stock ou un répertoire de solutions disponibles sur des durées relativement longues, dans lequel puisent ces acteurs. Le plan Juppé (1996), par exemple, se fonde très largement sur les travaux de la commission du Plan " Santé 2010 " présidée par Raymond Soubie (installée au début des années 1990). Les idées développées dans ce cadre ont été fortement relayées à la Direction de la Sécurité sociale auprès du cabinet du Premier ministre et du ministre des Affaires sociales, deux structures qui ont joué un rôle essentiel dans le processus décisionnel fermé, par l'élite que nous avons identifiée. On peut aussi mentionner à titre d'exemple, le " plan Bérégovoy " (1983) ou la " réforme Evin " (1991) pour l'hôpital, tous deux élaborés par le cabinet du ministre des Affaires sociales et la Direction des hôpitaux. De même, les politiques familiales ou les plans familles (notamment ceux de 1986 et de 1994) ont été largement décidés au niveau des cabinets ministériels, en liaison étroite avec la direction de la CNAF. C'est en cela que les acteurs identifiés constituent une élite sectoriellement unifiée.*

CONCLUSION : TRANSFORMATION DU CADRE D'ENSEMBLE UNE QUESTION D'ECHELLE : *BRINGING THE STATE BACK IN*

Dans cet article, nous plaidons donc pour réintroduire l'analyse de la dimension élitaires de l'action politique afin de saisir les contours de la nouvelle gouvernance démocratique. À cette fin, le regard doit se déplacer des figures instituées du pouvoir d'Etat (chefs de gouvernement, ministres) vers les élites de l'Etat qui concrétisent les programmes en politiques publiques. Il s'agit de réorienter la sociologie des élites du politique sur les processus internes aux structures formelles du pouvoir et d'insister sur les acteurs dont les croyances et les avis orientent effectivement les politiques publiques. On peut ainsi avancer une définition opératoire de ce type d'élite comme celle d'un groupe d'acteurs ayant des trajectoires institutionnelles homogènes, conduisant à la maîtrise d'un fort savoir-faire sectoriel, et qui se trouve en position d'influencer la prise de décision grâce à une capacité à agir collectivement sur les valeurs, les normes et les idées, lors du processus d'élaboration des politiques publiques. Cette perspective sur l'émergence d'élite(s) sectorielle(s), n'existant pas *ex ante* et se construisant autour du processus décisionnel, permet de comprendre pourquoi, malgré les alternances démocratiques les idées perdurent. Nos travaux sur les élites du politique montre que c'est là en partie que se joue en France la re-configuration du pouvoir d'Etat.