

Propuesta de artículo

REVISTA ESPAÑOLA DE CIENCIA POLITICA

28 noviembre 2005

---

**Elites, ideas y poder en acción.  
El caso del Estado de Bienestar en Francia**

*William Genieys*  
Chargé de recherche CNRS

---

RESUMEN :

Una lectura neo-elitista de las relaciones entre elites gubernamentales y elites político-administrativas nos permite comprender las nuevas relaciones de poder en la cumbre del Estado francés. El artículo muestra cómo durante estos últimos veinte años una elite del *Welfare* se ha ido conformando al hilo del proceso de decisión en un sector particular. Partiendo de un análisis del cambio en las políticas del sector social, tratamos de explicar la manera en que una elite cuyo funcionamiento desprende una lógica de acción colectiva, afirma poco a poco su identidad de grupo. Esta elite es capaz de influir con determinación en la decisión política, debido a su coherente visión respecto a las políticas y a sus contactos con ciertos cuerpos de inspección (Tribunal de Cuentas, IGAS). El proceso de institucionalización de la elite del *Welfare* se confirma con la emergencia de largas carreras sectoriales que proporcionan una destreza profesional excepcional. Nos encontramos por lo tanto frente a una elite unificada susceptible de marcar de forma duradera el devenir del *Welfare State* en Francia.

**Palabras claves :** *Élites programáticas; Estado ; Altos cargos ; Políticas públicas ; Bienestar ; Trayectorias sectoriales ; Capacidad de influir ; Decisión política*

---

direccion

CEPEL – Centre d'Etudes du Politique de l'Europe Latine  
Université de Montpellier 1  
39, rue de l'Université  
34000 Montpellier  
FRANCE  
<wgenieys@univ-montp1.fr>

Esta contribución trata sobre cómo la reintroducción de ciertas dimensiones propias de la acción política en el análisis del cambio institucional permite una mejor comprensión del proceso de transformación de los Estados. Vamos a observar aquí el papel de las elites político-administrativas francesas en el proceso de toma de decisión en política social desde comienzos de los años 80, adentrándonos en el núcleo del Estado francés. A partir de un estudio que combina la sociología tanto de los actores (*social background* y trayectorias) como de las ideas (representaciones cognitivas), se constata cómo el programa común de la izquierda en materia de política social no se ha podido aplicar. Dicho programa, de inspiración keynesiana y bien resumido en la frase del ministro de asuntos sociales Nicole Questiaux : « no seré yo el ministro de las cuentas sociales », está abocado al fracaso desde que en 1983 se inaugura una rígida política presupuestaria. En este sentido la pista de un simple cambio de referente global (*systemic framework*) concretado en el intervencionismo estatal a la francesa, podría a priori constituir una explicación pertinente. En efecto, evocar la *coacción externa*, esto es, la internacionalización de la economía y el desarrollo de la ideología neo-liberal, así como el impulso de las políticas de control presupuestario a nivel europeo sería suficiente para explicar el fracaso de un programa político « extemporáneo ». A partir de una investigación empírica sobre los altos funcionarios que contribuyeron a la conformación de políticas sociales durante este período, vamos a observar cómo un grupo de elites ha conseguido imponer progresivamente sus ideas sobre las políticas en este sector de acción pública. El resultado es bastante paradójico : se deduce que el intervencionismo de Estado heredado de las “Trente Glorieuses” ya no está en vigor (Suleiman, 1995 ; Muller 2005 ; Jobert 2004), a la vez que asistimos a la re-legitimación del papel del Estado mediante “la gestión de las cuentas sociales” por él mismo. Es pues necesario interrogarse sobre los elementos que hacen que este cambio en las políticas, caracterizado principalmente por la puesta en práctica de nuevos instrumentos (Lascoumes, Le Galès, 2004), se haya concretado en una reforma institucional en base a la cual el Parlamento aprueba las cuentas sociales (Plan Juppé en 1995).

La hipótesis defendida nos conduce a observar cómo en los años 1990, en el contexto de una “política de rigor” en le seno del sector de la protección social y de la política familiar en Francia, se produce la institucionalización de un grupo de elites relativamente homogéneo en su estructura social, en sus trayectorias socio-profesionales (gabinete ministerial y dirección de administración central) y cuyo programa afirma una autonomía relativa respecto de las autoridades formales del poder (ministros y Parlamento). Dicho de otro modo, se trata de analizar la actuación estratégica de ciertas elites que intentan imponer su marca sobre ciertas políticas públicas (Keller, 1963). Parece pertinente volver a plantearse, desde una perspectiva más amplia, quién gobierna realmente las políticas en un sector central de la actividad estatal como lo son las políticas de protección social (Leca, 1996 ; Genieys, Hassenteufel, 2001 ; Genieys, 2005)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> La tesis que aquí se sostiene es el resultado de un intercambio intelectual con Patrick Hassenteufel en torno a la articulación existente entre las elites y las políticas públicas en el sector del *Welfare* (Genieys, Hassenteufel, 2001). Los datos empíricos, así como los extractos de entrevistas y el análisis sociográfico de elites político-administrativas, proceden de un proyecto de investigación coordinado por Patrick Hassenteufel y financiado por la MIRE (junio 1999). Ver igualmente (Genieys, 2005).

## 1. LA TRADUCCIÓN DEL GIRO NEO-LIBERAL EN FRANCIA : CAMBIO DE PREFERENCIA O CAMBIO DE ESTRATEGIA EN LAS POLITICAS SOCIALES ?

Comenzamos con una premisa ampliamente demostrada según la cual el marco cognitivo de las políticas públicas ha sido modificado substancialmente desde finales de los años 80 por la introducción de políticas económicas de inspiración neo-clásica y que se ha denominado “neo-liberalismo” (Jobert, 1994 ; Theret, 1995). Lo global ya no es lo que era, se encuentra en alguna parte más allá del Estado-Nación (Smyrl et alii., 2005). Vamos a comprobar empíricamente cuáles han sido los efectos de esta cambio sobre los actores que participan en la determinación de la agenda de la acción pública en la cima del Estado<sup>2</sup>.

La mayor parte de investigaciones sobre el cambio de trayectoria del Estado del bienestar en Francia coinciden en reconocer que tanto los gobiernos de izquierda como los de derecha han intentado reformar el sistema de protección social (Palier, 2002 ; Merrien, Parchet, Kernen, 2005). Sin embargo, aunque muchos son los expertos que reconocen esta necesidad, la población se opone firmemente a una posible pérdida de beneficios sociales. Dejamos de lado la movilización refractaria de la sociedad francesa para focalizarnos en la emergencia de un grupo mediador que, en lo más alto del Estado, elabora los instrumentos de la reforma. En esta línea de investigación, hacemos una lectura gramsciana del referencial de acción colectiva (Muller, 2005) para ver cómo un grupo de elite con vocación hegemónica se ha formado en torno a un programa de acción pública inspirado por una nueva “visión del mundo” en las políticas del *Welfare*. Evidentemente, una afirmación de este tipo nos conduce a preguntarnos sobre la naturaleza del cambio sobrevenido : ¿se trata de un simple cambio de estrategia o más bien de una reformulación de preferencias en materia de acción pública? Para dilucidar esta cuestión, nuestro análisis abarca dos niveles : el nivel vertical (sectorial) y el nivel horizontal (intra-sectorial). Es decir, la definición de un nuevo *programmatic model* corrobora la función de liderazgo del Estado en las políticas de protección social, a la vez que se erige un grupo de elites con autoridad política en dos niveles institucionales de la acción estatal : en primer lugar en sentido vertical respecto a los agentes sociales, sindicatos y patronales, actores históricos del paritarismo francés (Palier, 2003 y 2005) ; en sentido horizontal también, a través de una autonomización frente a los ministerios implicados (Leca, 1996).

Desde esta perspectiva, la afirmación de un nuevo programa de políticas que atribuye un papel activo al Estado podría entenderse como el criterio de un cambio de preferencia. No obstante, nada sabemos de los actores responsables de estas políticas, de quienes sólo suponemos que son altos funcionarios que han optado por un simple reajuste con el fin de mantener su posición estratégica en el corazón del Estado (Jobert, 1994 ; Lascoumes, 1994). Dicho de otro modo, nos fijaremos en las interacciones entre el cambio de preferencias contenidas en un programa y el cambio en la elite, así como entre ajuste estratégico y cambio de elites.

## 2. UNA APROXIMACIÓN NEO-ELITISTA : SOBRE LAS ELITES, LO POLITICO Y LAS ELITES PROGRAMATICAS

---

<sup>2</sup> En este estudio empírico nos centramos básicamente en la incorporación de las políticas de protección social a la agenda gubernamental. No hay que olvidar que las autoridades públicas son quienes tienen la iniciativa para proponer reformas o medidas puntuales en este sector de la acción pública. Las elites programáticas constituirían en este sentido una forma peculiar de *policy entrepreneurs* según Kingdon (1984). Junto a esta capacidad de propuesta, han adquirido con el tiempo posiciones de poder y una autoridad suficiente para expresar nuevas preferencias.

Qué papel juegan realmente las elites burocráticas en el proceso de decisión política a día de hoy? En la configuración actual del régimen de la quinta República, ¿ha cambiado la repartición del poder entre los diferentes tipos de elites?, ¿De qué manera el análisis del cambio en las políticas públicas nos permite saber más sobre las elites (Schmidt, 1999)? Avanzar la hipótesis de la constitución de elites programáticas, a las que podemos llamar elites del *Welfare* (Genieys, Hassenteufel, 2001 ; Genieys, 2005a), y que se caracterizan no sólo por sus estrategias de aplicación de instrumentos de acción pública sino también por su visión reactiva frente al papel del Estado en los años 90, es un comienzo de respuesta a estas preguntas.

Por otra parte, nos interrogamos además por la manera en que se van a articular el cambio en las políticas y la transformación de lo político. De este modo, un enfoque neo-elitista revisitado, nos llevará a una doble reflexión sobre la elección de las políticas públicas y la producción del consenso relativo a procesos institucionales democráticos (Field, Higley, 1980 ; Burton, Higley, 1987 ; Field, Higley, Burton, 1990). Recientemente la sociología de las elites, se interesa especialmente por lo que sucede detrás de los poseedores de la autoridad formal del poder (“Premier Ministre”, ministros y en menor medida los parlamentarios). Así, se subraya la necesidad de identificar las lógicas de la acción política mediante la observación del conjunto de actores que participan en el *decision making process* (Genieys 2005b). En este sentido, Zartman (1982) hace que nos interese por el entorno en la cumbre del poder (*core elite vs general elite*) para comprender cómo las ideas que fundamentan las políticas emergen y acaban por imponerse. Asimismo, Suzanne Keller (1963) a partir de la crítica de la tesis del *Power elite*, había mostrado el enorme interés que el papel estratégico de ciertas elites (*strategic elites*) podía tener, entendidas éstas como aquéllas que son capaces de actuar realmente sobre el poder, sobretudo mediante la elección de las políticas públicas (*policies choices*). Ahora bien, para los teóricos de la democracia, tanto la elección como la formulación de las políticas es un terreno de investigación que permite profundizar en el dilema entre la expresión del pluralismo ideológico y los procesos de agregación inter-elite (Giddens, 1974 ; Sartori, 1987). Por otro lado, algunos defensores del neo-institucionalismo, como Scharpf, que centran sus análisis en los actores, han demostrado que las perspectivas institucionales y las de las políticas públicas pueden oponerse según la estrategia adoptada (1997). Si nos detenemos en el papel de los actores, en este caso en un grupo de altos funcionarios confrontados al proceso de toma de decisión en materia de protección social, comprobaremos que el cambio en las políticas puede afectar también al conjunto de la configuración institucional.

### **La elección de un sector de intervención estatal en transición : ¿estamos ante la crisis keynesiana a la francesa ?**

Es indispensable explicar los elementos que nos han llevado a escoger un tipo de sector representativo de la crisis institucional que afecta al régimen político francés. El sector social y concretamente, el de la protección social y familiar, se caracteriza por conformar políticas limitadas presupuestariamente (Merrien, alii., 2005) y por ser un sector del Estado poco prestigioso desde el punto de vista de la carrera profesional. Defenderemos aquí que más que la victoria de los neo-clásicos, de los neo-keynesianos (“los economistas del Estado” según Jobert, 1994) se trata de nuevas figuras del Estado en acción que se establecen en el sector público del *Welfare*.

— Escoger un sector de la acción pública que implica un gasto público como el de la protección social, es fundamental para nuestro enfoque. En efecto, las políticas presupuestarias a menudo provocan el enfrentamiento directo entre ciertos ministerios en el que incluso el jefe de gobierno, esto es el Primer ministro, puede intervenir como árbitro (Leca, 1996). Veremos cómo la decisión sobre el gasto público tendrá consecuencias sobre el modo de estructurar el nuevo programa de la política dirigida por la elite emergente. Así pues, el intento de poner bajo la tutela de Bercy a los ministerios que incurren en estos gastos ha tenido efectos en cuanto a la afirmación de una identidad “sectorial”. El estudio de la trayectoria profesional de las elites de lo social muestra que si bien en un primer momento la dimensión financiera reduce su margen de maniobra en cuanto a su capacidad de presentar dispositivos de acción pública, posteriormente se transforma en un recurso desde el momento en que la perspectiva presupuestaria queda integrada (ver infra y tabla, el tipo de trayectoria de los “gestores de lo social”)

— El sector de la protección social y de la familia no es un lugar idóneo para las elites del Estado que privilegian grandes carreras (Suleiman, 1976 et 1979). Trabajos recientes sobre la sociología de los gabinetes ministeriales (Rouban 1997 et Mathiot, Sawicki, 1999 a et b), así como los que tratan sobre la estrategia profesionales de los *enarcas*, confirman que se percibe todavía la profesionalización en este sector como un callejón sin salida (Eymeri, 2001).

Vamos a refutar esta hipótesis demostrando que la afirmación de una identidad profesional sectorial en torno a un programa de acción pública constituye un cambio central en las actitudes y prácticas de las elites politico-administrativas francesas. Con el fin de entender este fenómeno en su complejidad, es imprescindible efectuar un acercamiento entre una sociología exhaustiva de las elites y el análisis de las políticas públicas (Genieys, 2000, 2004, 2005).

## **2.2. La elección de una sociología sobre elites que “hacen” políticas**

Hemos de analizar el cambio o la continuidad de las políticas a partir de una sociología de los actores (Mathiot, 2000). En concreto de aquéllos que detentan posiciones de poder en el sector (miembros de gabinetes ministeriales, director y sub-director de la administración central) pero también de los que están en interacción política con este sector a fin de participar en la definición y en la negociación de políticas (Presidencia de la República, Primer Ministro y Ministro de las finanzas).

Además esta sociología centrada en las elites en acción nos permite reintroducir la relación *politics/policies* en torno a dos dimensiones. De la primera de ellas, inherente a una perspectiva formal del poder, se infiere que paralelamente al desarrollo de la gobernanza democrática presenciamos la emergencia de programas que escapan al control de los profesionales de la política. Por lo tanto la cuestión de la progresiva tecnocratización del sistema de seguridad social ha de plantearse de otra manera (Hassenteufel, Palier, 2005). La segunda dimensión se refiere a la capacidad de agregación/integración de ciertas políticas sobre los propios actores (March, Olsen, 1989).

Conforme a nuestro enfoque inductivo, realizamos un estudio sociográfico del conjunto de las elites politico-administrativas situadas en lo más alto de la administración sanitaria y social francesa, y que han ocupado posiciones de poder en el sector entre 1981 y 1997. A continuación, nos vamos a detener en un análisis de las trayectorias institucionales de

estas elites que como veremos conforman un grupo restringido de actores que han escogido “hacer carrera”, y que están dotados de una gran destreza profesional en materia de políticas sociales. Por último, será conveniente confrontar nuestra hipótesis, que afirma la existencia de esta elite, con el proceso de toma de decisión en las políticas de protección social. Únicamente mediante la observación empírica de la capacidad de interferir sobre las políticas (instrumentos/ideas), podremos formular la hipótesis sobre la formación de elites programáticas en el sector del *Welfare*.

### 3. EL PROCESO DE IDENTIFICACION DE UNA « POLICY ELITE »

#### 3.1. Un perfil sociológico clásico de altos cargos

Teniendo en cuenta los criterios clásicos de este tipo de estudio (*cursus honorum*, edad en el momento de entrada en la alta administración y en la administración central, carrera en los gabinetes ministeriales...), el tratamiento estadístico de esta población confirma a primera vista que el panel empleado refleja las características de las elites político-administrativas francesas (Kessler, 1986). Sin embargo desde los años 80 el sector social se caracteriza por una relativa feminización en la alta función pública (22% de mujeres en la muestra global). El análisis de los *cursus honorum* indica que la población considerada posee mayoritariamente una formación universitaria de alto nivel<sup>3</sup>. Sobre la muestra de 133 actores 95 son « enarcas », o sea un 71%<sup>4</sup>. Con cierta frecuencia, estos enarcas prolongan (y aceleran) su carrera pasando por los gabinetes ministeriales (Rouban, 1997). Aun así, entrevistas en profundidad realizadas con algunos de estos altos funcionarios señalan que la ENA no es un verdadero lugar de especialización profesional sobre asuntos sociales. Como luego veremos, este saber especializado únicamente se adquiere mediante una fuerte inversión personal (elección, estrategias) que conduce a ciertos actores a hacer carrera en el sector social. Así, entre los enarcas, encontramos en una proporción prácticamente igual a administradores civiles (35%) y miembros de los grandes cuerpos (Tribunal de Cuentas 11%, Consejo de Estado 8%, Inspección de Hacienda 6%, IGAS 14%), traduciendo todo ello una atracción evidente e indiferenciado por el sector social. Por lo tanto se trata generalmente de altos funcionarios generalistas que van a integrar el sector al inicio de sus carreras, bien por ser nombrados a la salida de la ENA o bien por su cooptación como encargados de misión en un gabinete ministerial del sector social.

Si observamos exclusivamente el análisis estadístico será imposible identificar características socio-políticas propias de un grupo de elite particular. No obstante, el estudio cruzado de las sucesivas posiciones de poder ocupadas por estos altos funcionarios (consejero técnico, director de gabinete, subdirector y director de administración central), así como la duración de las carreras individuales, permite identificar una subpoblación de unos cuarenta funcionarios (un 35% aproximadamente de la muestra global) que han optado por una inversión profesional en el sector por un tiempo superior a los tres años. Estos resultados « cuantitativos » nada dicen sobre lo que motiva a entablar este tipo de carrera ; además se podría pensar que no provienen del sector social ya que es una vía “sin salida” en la cumbre

---

<sup>3</sup> Los estudios jurídicos (31% licenciatura de derecho, 13% tercer ciclo), las ciencias sociales (14% licenciatura, 15% tercer ciclo) y el IEP de Paris (50%) representan los itinerarios más comunes. Por el contrario, las carreras especializadas como la Escuela nacional de la sanidad pública (4%) o las escuelas de ingenieros (11%) no tienen más que una importancia marginal en la formación de estos aspirantes. Así, el paso por la ENA se erige como una referencia clásica para acceder a la alta administración del Estado.

<sup>4</sup> Recordemos aquí que para ciertos especialistas de las elites, la ENA, más que una « ala del poder », es un crisol en cuyo seno se enmarca el éxito político del Estado (Suleiman, 1995).

del Estado (Eymeri, 2001). No hay que olvidar que los dos tercios de nuestra muestra han dirigido su carrera fuera del sector social. En efecto, sus trayectorias indican que perfectamente han podido optar no sólo por otros campos de la actividad estatal, sino también por el sector privado<sup>5</sup>. Las entrevistas revelan igualmente que aquéllos que han permanecido en el sector social lo hacen deliberadamente para hacer “carrera”. La longevidad está relacionada con una elección, con una estrategia de inversión profesional a largo plazo. Así, el método inductivo que empleamos nos permite determinar los elementos necesarios para formular la hipótesis de la existencia de un grupo de elites con propiedades sociológicas particulares.

### 3.2. Un nuevo tipo de « *decision makers* » : socialización institucional y habilidad profesional

El análisis de las trayectorias de estas elites político-administrativas a partir del cruce de datos objetivos (fichas biográficas) y del relato de sus carreras administrativas (entrevistas) hacen vislumbrar elementos que confirman la hipótesis de la formación de una elite diferenciada en el seno del sector del *Welfare*. Se observa que la mayoría de entrevistados han pasado por los mismos cuerpos especializados : la cámara social del Tribunal de Cuentas<sup>6</sup> y la Inspección General de Asuntos Sociales (IGAS). En el seno de estos órganos se forja la identidad de una nueva elite en el sector, y cumplen además una doble función : por un lado, suponen un « vivero » para los candidatos a puestos en gabinetes ministeriales y a directores de administración central, y por el otro, representan un lugar de socialización en torno a una visión común del papel del Estado en las políticas del *Welfare*<sup>7</sup>. Las personas entrevistadas citan de hecho el nombre de aquellas personas con recursos que han facilitado su integración en la carrera sectorial<sup>8</sup>. En torno a este tipo de lógica de agregación, los recién llegados asumen la lógica de acción colectiva impulsada por los primeros. Estas “redes” relacionales junto con la dinámica de intercambio y el carácter socializador de estos lugares (Tribunal de Cuentas o IGAS) son susceptibles de construir una identidad de grupo. La capacidad de peritaje y la habilidad profesional adquirida paulatinamente constituyen criterios de identificación complementarios para la emergencia de un grupo de elite particular.

Desde esta perspectiva, nos interesamos ahora por tres generaciones de actores que, en los últimos veinte años, han hecho “auténticas carreras” en el sector y se han relacionado entre sí. El mecanismo que describimos no ilustra una lógica de reproducción de una pretendida “nobleza” de Estado (Bourdieu, 1989), sino más bien la constitución de una elite que se forma paulatinamente por la confrontación directa entre actores durante el proceso de toma de decisión en las políticas sociales. El análisis de las trayectorias político-administrativas descansa sobre la determinación de un grupo restringido de elites, caracterizado por acumular diversos recursos (de tipo administrativo, político, de peritaje, relacional y de prestigio), una duración significativa en el sector (superior a tres años) y la ocupación de varios puestos de responsabilidad. Para construir las trayectorias-tipo, hemos

---

<sup>5</sup> Pierre Mathiot ha demostrado en su tesis cómo los diferentes grupos de las elites político-administrativas francesas que han liderado las políticas de empleo en los años 1980/1990 han gozado de “buenas carreras” a pesar de su fracaso en la puesta en marcha de la política de reducción del tiempo de trabajo (2000).

<sup>6</sup> Conocida también como la quinta cámara, la cámara de las cuentas sociales.

<sup>7</sup> Uno de los directores de hospital entrevistados dice así : « *Es verdad que yo llegué a este sector a través del Tribunal de Cuentas. Durante mi estancia en la quinta cámara (asuntos sociales), que duró cinco años, había una serie de consejeros-maestros, todos con una personalidad muy fuerte (...). Los más jóvenes, (...) formábamos la pandilla de los auditores de la quinta antes de asumir a otras responsabilidades* » (Genieys, 2005,a).

<sup>8</sup> Uno de ellos nos dice que : « *en este medio todos nos conocemos más o menos, nos hemos cruzado en algún momento, leemos los trabajos de unos y de otros, esto favorece una especie de fondo común* » (entrevista).

tenido en cuenta el momento del acceso a posiciones importantes en el sector, sean de tipo institucional (directores de administración o de caja) o político (consejeros técnicos en un gabinete ministerial). Así pues, a partir de un enfoque diacrónico y utilizando las fuentes disponibles (*Bérard Quélin*, CV personal y entrevistas) hemos reconstruido el recorrido de estas elites en el sector (ver infra tablas de trayectorias). Por otra parte, podemos distinguir tres momentos en esta institucionalización si tenemos en cuenta los periodos de “entrada en la carrera” en el sector social.

En primer lugar, los « veteranos » son los altos funcionarios de centro derecha que han accedido a puestos antes de la alternancia de 1981 ; éstos gozan de la autoridad de los « ancianos » gracias a su longevidad en el sector. Manifiestan un fuerte vínculo respecto al Tribunal de Cuentas ; además se les considera los garantes del sistema de salud estatal a pesar de las frecuentes críticas y polémicas que genera el juego de la alternancia política (ver cuadros al final del artículo).

En segundo lugar tenemos un tipo de actores que se integran en el sector después de la llegada de François Mitterrand a la presidencia de la República : la “*Generación 81*”. Tras su paso por la ENA entre 1972 y 1979, estas elites han ocupado puestos alejados de los centros de decisión antes de la alternancia política. Provenientes de grupos de expertos del partido socialista, estos jóvenes y altos funcionarios encarnan el cambio político. Su trayectoria sectorial se caracteriza principalmente por el hecho de ser los primeros en enfrentarse a la racionalización de las cuentas sociales desde la puesta en vigor de la política de rigidez presupuestaria en 1983 (Dreyfus, 1985). En último lugar, el tipo de trayectoria constituida por los “*gestores de lo social*”, corresponde a una nueva ola de jóvenes funcionarios que acceden a lo más alto del Estado social después del primer periodo de coalición, en el mismo momento en que aparecen las primeras políticas de inspiración neo-liberal en Francia.

Estas tres « generaciones » comparten una experiencia profesional, que los primeros han transmitido con motivo de seminarios de formación o de periodos de prácticas. Su estancia en el Tribunal de Cuentas o en el IGAS, así como la movilidad de algunos de ellos al Presupuesto, ha hecho que tengan una visión unitaria respecto de la elección de políticas sectoriales. Las relaciones interpersonales que han podido mantener en su paso por gabinetes ministeriales en las subdirecciones y administraciones centrales del sector han favorecido que se difunda un aprendizaje particular respecto a las políticas públicas. Esta filiación con sus predecesores, más o menos expresada, se afirma en la voluntad compartida de superar las limitaciones financieras de Bercy en las políticas sociales. Mencionamos en este sentido el papel central de una figura esencial de los « grandes antiguos », Jean Choussat<sup>9</sup>, inspector fiscal que estuvo en la dirección de los hospitales y en la del presupuesto, y que fue uno de los motores de la transformación en la visión de las políticas sociales. Tomando en cuenta sus ideas sobre la eficacia del gasto público, este grupo de altos funcionarios en el ámbito social admite progresivamente que es imperativo que las nuevas políticas sociales insistan en defender el papel central del Estado, sin por ello perder de vista la dimensión financiera (ver desarrollo infra).

---

<sup>9</sup> A lo largo de nuestras entrevistas con miembros de esta generación como Jean Marmot (ENA-1963/promoción Saint-Just) o incluso Bertrand Fragonard (ENA-1964/promoción Blaise Pascal) hemos podido medir la “grandeza intelectual” de Jean Choussat. Citemos al respecto la celebración del coloquio académico “ Réformer la gestion publique. L’actualité d’un homme libre : Jean Choussat ” (Science po Paris, jueves 7 junio 2001), co-organizado por el Instituto de Management Público y «Les amis de Jean Choussat » (Asociación de miembros y antiguos miembros de la Inspección general de Finanzas, la Asociación Perspectivas y la Asociación de Antiguos Alumnos de Science Po). De una veintena de ponentes, cada “generación” de nuestra elite sectorial estaba representada por Jean Marmot del grupo de antiguos, Jean de Kervasdoué de la generación 81 y por último Raoul Briet de la generación de los gestores de lo social.

El análisis de las trayectorias en tres generaciones diferenciadas permite subrayar el movimiento progresivo de afirmación del poder de una nueva elite sectorial. Su antigüedad en el sector nos indica que sus carreras están muy poco influenciadas por el cambio de mayoría gubernamental. Sean cuales sean sus adhesiones políticas, comparten una misma visión ya que consideran que deben hacer frente a los límites de nuestro sistema de protección social mediante la elección de unas u otras políticas (las reformas necesarias) susceptibles de reforzar el papel tutelar del Estado (Jobert, 1996). La hipótesis que defiende la existencia de un sub-grupo de elites determinantes en las políticas del *Welfare* ha de verificarse atendiendo a dos aspectos : por un lado, una capacidad de intervención importante en la definición de nuevos programas de políticas públicas ; por otro, una autonomía relativa en relación a otros actores políticos.

#### 4. EL SUSTRATO SOCIOLOGICO DE UN CAMBIO DE PREFERENCIA : LA AFIRMACION POLITICA DE UNA ELITE PROGRAMATICA

##### 4.1. La emergencia de una elite en el sector del *Welfare* : la imposición de nuevos instrumentos de políticas públicas

La influencia de esta elite sobre el programa de política pública se manifiesta abiertamente al fijarnos en el papel fundamental que algunos de sus miembros han tenido en la definición de nuevos instrumentos de políticas públicas, introduciendo de hecho un cambio en el modo de gobierno de tales políticas (Lascoumes, Le Galès, 2004). Contrariamente a Bruno Palier (2005), vamos a demostrar que el proceso por el que se transforman las políticas de protección social puede ser liderado por un grupo de actores que calificamos de elites programáticas. En el ámbito de la protección social, podemos citar como ejemplos de nuevas reformas : la creación del presupuesto hospitalario global, asociado a la figura de Jean de Kervasdoué cuando fue director del sistema de salud pública ; el papel clave respecto del gasto de sanidad por parte de Gilles Johanet, entonces director de la CNAM ; el seguro de enfermedad universal, que pasa a ser “seguridad social universal?” (gracias a la actuación pionera de un pequeño grupo de altos funcionarios impulsado por Anne-Marie Brocas) ; la reforma global del presupuesto de los hospitales (PMSI – programa de “medicalización “ o dotación de infraestructura sanitaria en los sistemas de información), iniciada por Jean de Kervasdoué (Plan Bérégovoy, 1983) y perfilada en los gobiernos siguientes.

Esta política llamada de PMSI que conlleva una contención presupuestaria de los hospitales, no se limita a ser una medida financiera en sentido estricto puesto que supone además la aplicación de un sistema de evaluación de la actividad médica en los hospitales. No se trata pues de la integración formal de una lógica financiera en la política social ; se tiene en cuenta la especificidad del acto médico. Se da el mismo fenómeno con la política de conocimiento médico en los gastos de salud, comenzada por Gilles Johanet, director de la CNAMTS en los años 1990. Su estrategia consiste en crear los instrumentos que permiten controlar los gastos de salud, y no sólo los gastos puramente contables sino responsabilizando a los médicos en torno a la noción de “buen uso de la asistencia médica”. En estas políticas públicas, el énfasis en la especificidad de la salud y de los profesionales, así como la acentuación en la dimensión sectorial, expresan mejor los límites financieros del Ministerio de la Economía y de las Finanzas. Es muy significativo que la mayoría de estas nuevas ideas serán recogidas en posteriores reformas del sistema de protección social - Plan Juppé 1995, Reforma Douste Blazy 2004 – y otros actores las llevarán a la práctica con ocasión de

cambios de mayoría de gobierno. Se observa una continuidad sólida en el contenido de la decisión política independientemente de los sucesivos episodios de alternancia gubernamental<sup>10</sup>.

Junto a esta capacidad de imponer su particular marca sobre las políticas sectoriales, se añade una estrategia colectiva de diferenciación en el seno del Estado frente a otras elites, y en particular frente a las del Ministerio de Finanzas. Esto es característico del sector sanitario<sup>11</sup>. Dicha estrategia de diferenciación se traduce por la asunción del « límite financiero » y por una lógica de búsqueda de autonomía en relación a la “gente de las finanzas”. Por supuesto, es importante tener en cuenta el punto de vista de Bercy como lo indica el paso de ciertos miembros de la “elite social” en la dirección del Presupuesto, encargada de las cuentas sociales. Para ilustrar tal fenómeno, mencionamos las palabras de un antiguo director de la CNAM : *“A finales de 1982, me trasladé a la dirección del Presupuesto siendo aún joven pero ya alto funcionario, escuchando los consejos de Jean Marmot que es a su vez amigo íntimo de Jean Choussat, entonces director del Presupuesto. En 1984, decido volver a la dirección de la Seguridad Social aunque insisten en que me quede en los Presupuestos. Mi nuevo puesto es de subdirector adjunto, me encargo de los asuntos financieros aprovechando así mi experiencia anterior. Desde entonces, soy un defensor de la intervención estatal en el marco de responsabilidades sociales pero evitando que se haga bajo cualquier condición financiera”* (Genieys, 2005a). Si bien los márgenes de actuación los marca Bercy, es cierto que, una vez integrada la dimensión financiera, sólo una elite sectorial es capaz de generar las herramientas propias de las políticas sociales<sup>12</sup>. En las entrevistas realizadas, estos actores consideran que son los únicos que pueden hacer las cosas mejor que Bercy por su capacidad de captar la realidad de las políticas en toda su complejidad, y no exclusivamente a través de una lógica puramente presupuestaria.

La voluntad de influir en las políticas del *Welfare* se manifiesta en el desarrollo de una « *contra-cultura* » que se percibe en numerosas direcciones de la administración central del sector (Seguridad Social, sistema de hospitales, acción social, sanidad). Aquí, el caso de la dirección de la Seguridad Social es ejemplar, en especial cuando estaba dirigida por Rolande Ruellan<sup>13</sup>, como lo prueba su papel central en la promoción de las ideas que son el sustrato intelectual de la rama « Sécu » del Plan Juppé. Sin duda, sorprende ver cómo los altos funcionarios de esta dirección reivindican la autoría de esta reforma sin tener afinidad política con el gobierno en vigor. Esta dirección aumenta sus efectivos en volumen y calificación en los años 1990. De este modo buscaba “*dotarse de una verdadera Task Force capaz de proyectarse en el futuro???*”. La dirección de la Seguridad Social podrá proponer nuevas orientaciones en las políticas. En el interior de esta dirección, los altos funcionarios que promovían el progreso social han sido substituidos por una elite sectorial que prioriza una visión financiera del *Welfare*, al punto de “transformarse en auténtico ministerio del presupuesto social”<sup>14</sup>. Los numerosos arbitrios interministeriales que tuvieron lugar con la

<sup>10</sup> Para una reciente interpretación de los efectos del « Plan Juppé », circunscrito sobretudo al ámbito de la seguridad social, ver el artículo de síntesis de Patrick Hassenteufel (2003).

<sup>11</sup> En el artículo publicado en la revista *Pouvoirs* por François Marcereau, antiguo director de la Seguridad Social y miembro de los gabinetes ministeriales de Pierre Bérégovoy, se puede constatar nuestra afirmación. Este alto funcionario ofrece una lectura financiera y prospectiva sobre el futuro de la SS, así como del sistema de jubilación (Marcereau, 2000).

<sup>12</sup> Esto es chocante en el caso de la Seguridad Social, donde una de las figuras emblemáticas de nuestra elite, Gilles Johanet, detenta las “herramientas” (o sea, las reformas que estima adecuadas para salvar la SS) que permiten integrar la limitación financiera en un proyecto de reforma de la Seguridad Social (Johanet, 1998).

<sup>13</sup> Esta persona responsable de la dirección de la Seguridad Social entre 1994 y 1996, nos recuerda la intensa actividad del grupo de trabajo que ella misma había constituido en estos servicios para hacer emerger las ideas que serán retomadas por el entorno ministerial del Primer Ministro Alain Juppé para llevar a buen término su reforma (fuente : entrevistas realizadas).

<sup>14</sup> Según Anne-Marie Brocas, adjunta de la directora de la Seguridad Social durante este periodo, aunque la autonomía institucional del sector de Asuntos Sociales constituía un hecho innegable sobre todo en relación a la tutela ejercida por el

intervención del Primer Ministro representan un enfrentamiento con los representantes de la Dirección del Presupuesto, consolidando así la identidad estratégica de esta elite<sup>15</sup>. Un alto funcionario de la dirección de la Seguridad social confirma este cambio de comportamiento : « *Veo que en las discusiones interministeriales, ahora se discute de igual a igual con la gente de las finanzas... (desde la aplicación del Plan Juppé)... Es verdad que consiste en alcanzar objetivos en los que las finanzas se reconozcan, pero no tenían forzosamente un peritaje superior al nuestro. Creo que en términos de “savoir-faire”, ahora somos mejores y se sabe. El Ministerio de las Finanzas juega un papel de contrapeso, pero ya no es un tutor como así lo entendía yo al principio de mi carrera en el sector*” (Genieys, 2005a). La permanencia en los roles facilita en cambio el proceso de homogeneización de una elite sectorial que debe demostrar cierta coherencia en las políticas públicas que ponen en marcha. En este sentido, la afirmación de la centralidad del papel del Estado en las políticas sociales es una estrategia compartida.

#### **4.2. La afirmación de una nueva preferencia política : una visión coherente del papel del Estado**

El segundo elemento que confirma la tesis de la homogeneidad de la elite es la existencia de nuevas representaciones cognitivas en un programa de acción pública. Cuando miramos tanto los textos publicados<sup>16</sup> como nuestras entrevistas, detectamos una cierta « visión » de la transformación del sistema de protección social francés, compartido por los antiguos miembros de los gabinetes ministeriales, sea cual sea la coyuntura política. Los miembros de esta elite, que se suceden en los puestos de dirección en la cumbre del Estado social, no dudan en perpetuar las mismas ideas, las mismas fórmulas. Predomina pues cierta continuidad en las políticas. La relativa autonomía política de la elite del *Welfare* se caracteriza por una fuerte movilidad de las personas junto con una visión estable de las políticas a implementar.

Esta elite comparte un referencial<sup>17</sup> de acción común que podemos resumir así : « para preservar la Seguridad Social, hay que adaptarla a las limitaciones financieras, reforzar el papel de liderazgo del Estado y destinar las prestaciones sociales hacia los más necesitados ». Los altos funcionarios entrevistados se han mostrado todos muy vinculados a los principios fundadores de la Seguridad Social francesa, privilegiando no obstante una perspectiva financiera de las políticas de protección social desde el final de los años 1980. Ponen el acento en las responsabilidades del Estado en materia de protección social y critican el paritarismo<sup>18</sup>. Esta afirmación del papel de la administración en relación a las cajas de la Seguridad Social, constituyen un leitmotiv que, sin ser radicalmente nuevo, se impone con firmeza desde

---

ministerio de Finanzas a mitad de los años 1980, nos podemos preguntar si “no ha seguido los pasos de Bercy... Quizás no en términos intelectuales pero sí de valores” (Brocas, 2001, p. 66).

<sup>15</sup> Recordemos que la propia organización de la dirección del Presupuesto presenta esta dimensión con sus “oficinas sectoriales” (subdirección 6, oficina 6 b) que están en contacto con los ministerios que realizan el gasto (entre ellos, el de Asuntos Sociales).

<sup>16</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>17</sup> En relación a esta noción, en el centro de los trabajos franceses sobre la dimensión cognitiva de las políticas públicas, nos remitimos a la discusión colectiva abierta por Alain Faure, Gilles Pollet y Philippe Warin, sobre la construcción de sentido en las políticas públicas (1995). La discusión crítica trata de las aportaciones y límites de la noción de referencial (Jobert, Muller, 1987).

<sup>18</sup> En un registro diferente, algunos investigadores han demostrado cómo el funcionamiento del paritarismo a la francesa podía conducir a un debilitamiento de la democracia social (Damamme, Jobert, 2000).

1981<sup>19</sup>. Estas concepciones tienen su reflejo en el Plan Juppé que procede en gran parte de las reflexiones que emanan de la Dirección de la Seguridad Social cuyo papel se refuerza en este periodo<sup>20</sup>. Se percibe un desplazamiento de una lógica de igualdad a otra de equidad, todo ello con el fin de garantizar las prestaciones sociales a los que más lo necesitan.

Encontramos esta idea en la evolución de las prestaciones familiares, que dependen de los recursos disponibles, y en el proyecto de cobertura sanitaria universal (CMU, “*couverture maladie universelle*”). Todos estos temas pueden entenderse como un “*corpus flotante*”, como un stock o repertorio de soluciones posibles para estos actores durante un periodo relativamente largo. El Plan Juppé (1996), por ejemplo, se basa en el trabajo de la comisión del Plan “Salud 2010” presidida por Raymond Soubie (establecida a comienzos de los años 1990). Las ideas desarrolladas en este contexto han sido trasladadas a la Dirección de la Seguridad Social junto al gabinete del Primer Ministro y del ministro de los Asuntos Sociales, dos órganos claves en el proceso de decisión. Podemos igualmente mencionar a título de ejemplo, el “plan Bérégovoy” (1983) o la “reforme Evin” (1991) en relación a los hospitales, ambos elaborados por el gabinete del ministro de Asuntos Sociales y la Dirección de los hospitales. Asimismo, las políticas familiares o los planes de familia (especialmente los de 1986 y de 1994) han sido tomados a nivel de gabinetes ministeriales, en estrecha relación con la dirección de la CNAF. Es por esto que los actores identificados conforman una elite sectorialmente unificada.

#### CONCLUSIÓN : MÁS ALLÁ DEL PROCESO DE TRANSFORMACIÓN ESTATAL : LA ELITE PROGRAMÁTICA

En este artículo hemos optado por reintroducir el análisis de la dimensión de la elite de la acción política con el fin de trazar los contornos de la nueva *gouvernance* democrática (Genieys, Smyrl, 2006). Al igual que ciertas críticas, hemos sostenido que el anti-estatismo de los neo-liberales, a pesar de la consagración republicana anunciada (Jobert, Theret, 1994), no ha supuesto la institucionalización por el Estado de nuevas elites (Dezalay, Garth, 2002). Contrariamente a ciertos países como los de Sudamérica donde la tradición del Estado es reciente y todavía no consolidada, asistimos en Francia a una reconfiguración del poder en favor de un subgrupo de elites que se caracteriza por su capacidad de imponer su propio programa de acción pública.

Como ya había afirmado hace unos años Suzanne Keller en su crítica a la tesis de la elite del poder de Wright Mills (1956), hay que seguir interrogándose sobre los modos de expresión del pluralismo político *beyond the state*. Para ello, el punto de observación tiene que abandonar las personalidades pertenecientes al poder del Estado (jefes de gobierno, ministros) centrándose en las elites que concretan los programas de políticas públicas. Se trata de reorientar la sociología de las elites hacia los procesos internos y estructuras formales del poder y de observar los actores cuyas creencias y opiniones determinan el sentido de las políticas públicas. Tomando este enfoque, hemos identificado un nuevo tipo de elite formada por un grupo de actores con trayectorias institucionales homogéneas. Van a adquirir progresivamente un *savoir-faire* profesional que lo aplicarán a un sector de acción pública determinado, gozando además de una posición de influencia por su capacidad de actuar sobre

<sup>19</sup> Sobre ello, ver la tesis muy completa de Bruno Palier sobre las recientes transformaciones que han afectado a la Seguridad Social (2002).

<sup>20</sup> En el transcurso de una de las entrevistas, un antiguo director de la Seguridad Social afirma que casi todas las « ideas » del Plan Juppé han sido elaboradas en sus servicios. A pesar de algunos “*conflictos de paternidad*” en materia de reforma, se deduce de las entrevistas una auténtica comunidad de opiniones sobre el futuro del sector.

valores, normas e ideas durante el proceso de elaboración de programas de acción pública. Puesto que no existía *ex ante* y sólo se construye en el proceso decisional, a partir del fenómeno de emergencia de elite(s) programática(s) comprendemos por qué las políticas perduran a pesar de las alternancias políticas.

## LES TABLEAUX

CUADRO N°2 : TYPES DE TRAJECTOIRES DE L'ELITE DU *WELFARE* PAR GENERATION\*

	Type 1 <i>Les " grands anciens "</i>	Type 2 <i>La génération 81</i>	Type 3 <i>Les gestionnaires du social</i>
<i>Cursus dominante</i>	Ena**	Ena	Ena
<i>Voies d'entrée dans le secteur</i>	Grands corps Cabinet ministériel	Cabinet ministériel Grands corps	Cabinet ministériel et/ou grands corps
<i>Positions occupées dans le secteur</i>	Direction d'administration centrale et organisation paritaire	Direction d'administration centrale et organisation paritaire	Ss. dir. d'administration centrale
<i>Mobilité professionnelle hors du secteur</i>	Faible Cour des Comptes	Moyenne Cour des Comptes et IGAS	Forte Dir. Prévisionnel et Dir. Budget C. Comptes, IGAS et au Budget
<i>Sortie du secteur</i>	Conseillers politiques ou Grands corps de l'Etat	Passage dans le privé (groupes d'assurance)	Encore dans le secteur

\* Types dominants par génération : le type 1, les " grands anciens " correspond à ceux qui sont entrés dans la carrière sectorielle avant 1981 ; le type 2, la " génération 81 " correspond à ceux qui y sont entrés avec l'arrivée des socialistes au gouvernement ; le type 3 ; les " gestionnaires du social " renvoient à ceux qui sont entrés au tournant des années 90 lors de la mise en place des politiques néo-libérales.

\*\* Sur la population de notre échantillon de hauts fonctionnaires (133) 95 sont passés par l'ENA (71%). Le pourcentage dépasse les 90% dans le cadre du groupe restreint de l'élite du *Welfare*

**Tableau n°3**

**Trajectoires exemplaires des trois types à partir des indicateurs de carrière :**  
Promotion et date de sortie de l'ENA, appartenances à un corps et positions occupées dans les sommets de l'Etat social.

“ *Grands anciens* ”. René Lenoir (ENA-54-promotion Félix Eboué/Inspection des finances/Cabinet-Dir. de l'action sociale), Jean Choussat (ENA-63-promotion Saint Just/Inspection des finances/Cabinet-Dir. des hôpitaux et du budget), Jean Marmot (ENA-63-promotion Saint Just/Cour des comptes/Dir. de la sécurité sociale), Bertrand Fragonard (ENA-64-promotion Blaize Pascal/Cour des comptes/Cabinet-Dir. de la CNAF et de la CNAMTS), Marinette Girard (ENA-65-promotion Stendhal/Cour des comptes/Dir. de l'Action sociale), Michel Lagrave (ENA-66-Montesquieu/Cour des comptes/Cabinet-Dir. de la sécurité sociale), ou encore Dominique Coudreau (ENA-70-promotion Robespierre/Administrateur civil/Cabinet-Sous-direction du budget-Dir. de la CNATS), (Genieys, 1999b, pp. 71-74).

“ *Génération 81* ” : Gérard Moreau (ENA-71-promotion Thomas More-administrateur civil/Cabinets-Dir. de la population et des migrations), Christian Rollet (ENA-72 promotion Charles de Gaulle/IGAS/Cabinet-Dir. de l'ENSP), Pierre Gauthier (ENA-72-promotion Charles de Gaulle-Administrateur civil/Cabinet-Dir. de l'action sociale), François Mercereau (ENA-73-promotion François Rabelais-IGAS/Cabinet-Dir. de la Sécurité sociale, dir. Adjoint Assurances Générales de France), Rolande Ruellan (ENA-74-promotion Simone Weil-Administrateur civil/Cabinets-Dir. de la Sécurité sociale), Gilles Johanet (ENA-77-André Malraux/Cour des comptes/Cabinet-Dir. de la CNAMT-1989/1993 et 1998-2002, Direction assurances GMF), Michel Thierry (ENA-77-promotion André Malraux-IGAS/Cabinet et dir. de l'action sociale), Marie-Laure Pitois-Pujade (ENA-79 promotion Michel de l'Hospital/Administrateur civil/Cabinet-Sous-dir ; budget), signalons aussi les trajectoires atypiques à dominante politique de Jean de Kervasdoué (Ingénieurs et Ph. D. Economie/Cabinets-dir. des Hôpitaux, Prof. CNAM) et de Marie-thérèse Join-Lambert, Cabinet/IGAS et auteurs d'un manuel aux presses de Science Po sur les politiques sociales (Genieys, 1999b, pp. 74-76).

“ *Gestionnaires du social* ” : Ceux qui ont fait leur mobilité au Budget comme Gérard Rameix (ENA-78-promotion Pierre Mendes-France/Cour des comptes/Cabinet et dir. CNAMTS), Etienne Marie (ENA-80-promotion Voltaire-Administrateur Civil/Ss. Dir. des prestations familiales-ss. Dir. Budget-Directeur de la CNAF), Anne-Marie Brocas (ENA-82-promotion Henri-François d'Aguesseau /Administrateur civil/Mobilité au budget-Cabinet ministériel-Sous direction sécurité sociale), ou encore, ceux appartenant aux corps de contrôle du secteur social (IGAS, Cour de comptes) comme Raoul Briet (ENA-79-promotion Michel de l'Hôpital-Cour des comptes/Directeur de la Sécurité sociale et de la CNAV), Claire Bazy-Malaurie (ENA-80-promotion Voltaire/Cours des Comptes/Cabinets et dir. des Hôpitaux), Antoine Durrleman (ENA-81-promotion Droits de l'Hommes-Cour des comptes/Cabinets ministériel), Philippe Georges (ENA-83-promotion Solidarité-Administrateur civil/Cabinet-sous direction assurance maladie de la sécurité sociale), Didier Tabuteau (ENA-84-promotion Louise Michel/Conseil d'Etat/Cabinets-directeur de l'agence du médicaments), Philippe Bas (ENA-84-promotion Louise Michel-HEC/Conseil d'Etat/Cabinets ministériels), Jean René Brunetière (Ingénieurs des ponts et IEP Paris//Cabinet-Dir. De l'Agence du médicament), (Genieys, 1999b, pp. 77-79).

## REFERENCIAS

- Aberbach J. D., Putnam R. D., Rockman B. A., *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge, Harvard University Press, 1981.
- Bourdieu P., *La noblesse d'Etat. Grandes écoles et esprits de corps*, Paris, Editions de Minuit, 1989
- Brocas A. M., “ L'autonomie du ministère chargé des Affaires sanitaires et sociales. Quelques réflexions à propos des travaux qui précèdent ”, *Revue française des affaires sociales*, n°4, octobre-décembre, 2001, pp. 65-67.
- Burton M., Higley J., « Invitation to Elite Theory. The Basic Contentions Reconsidered », in W. G. Domhoff, Th. Dye, *Power Elites and Organization*, Beverly Hills, Sage, 1987.
- Chevallier J., “ L'élite politico-administrative : une interpénétration discutée ”, *Pouvoirs*, n°80, 1997, pp. 89-100.
- Damamme D., Jobert B., “ Les paritarismes contre la démocratie sociale ”, *Pouvoirs*, n°94, 2000, pp.87-102.
- Dezalay Y., Garth B. G., *La mondialisation des guerres de palais*, Paris, Seuil, 2002.
- Dreyfus F., “ Les cabinets ministériels : du politique à la gestion administrative ”, in P. Birnbaum (dir.), *Les élites socialistes au pouvoir. 1981-1985*, Paris, PUF, 1985, pp. 87-104.
- Eymeri J. M., *La fabrique des énarques*, Paris, Economica, 2001.
- Faure A., Pollet G., Warin P., (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, 1995.
- Field G. Lowell, Higley J., *Elitism*, London, Routledge and Kegan Paul, 1980.
- Field G. Lowell, Higley J., Burton M. G., « A new framework for political sociology », *Revue Européenne des Sciences Sociales*, vol. XXVIII, n°88, 1990, pp. 149-182.
- Genieys William, “ De la théorie à la sociologie des élites en interaction ”, in C.U.R.A.P.P., *Les méthodes au concret*, Paris, PUF, 2000, pp. 81-104.
- Genieys W. (dir.), *Le Choix des armes. Théories, acteurs et politiques*, Paris, CNRS Editions, 2004.
- Genieys W., « La constitution d'une élite du Welfare en France dans la France des années 90 », *Sociologie du travail*, n° 2 vol. 47, 2005.
- Genieys W., « Nouveaux regards sur les élites du politique », *Revue française de science politique* (accepté par le comité de rédaction à paraître fin 2005).
- Genieys W., Hassenteufel P., “ Entre les politiques publiques et la politique : l'émergence d'une élite du Welfare ? ”, *Revue Française des Affaires Sociales*, n°4, octobre-décembre 2001, pp. 41-51.
- Genieys W., Smyrl M. , « Elites, Ideas, and Power : Transforming French Social Welfare Policy », *Comparative Political Studies*, (comité lecture mars 2005).
- Giddens A., « Elites in the British Class Structure », in J. Scott (ed.), *The Sociology of Elites : the study of elite*, (vol. 1), pp. 345-361.
- Hassenteufel P., “ Le premier septennat du Plan Juppé. Un non-changement décisif ”, in J. de Kervasdoué (dir.), *Carnet de santé de la France 2003*, Paris, Dunod, 2003, pp. 121-147.
- P. Hassenteufel, B. Palier, « Les trompe-l'oeil de la gouvernance de l'Assurance maladie. Contrastes franco-allemands », *Revue française d'administration publique*, n°113, 2005, pp 13-28
- Jobert B., Muller P., *L'État en action*, Paris, PUF, 1987.
- Jobert B., Théret B., « France : consécration républicaine du néo-libéralisme », dans Jobert B. (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1994, pp. 21-86.
- Jobert B., “Le retour tâtonnant de l'Etat”, dans F. D'Arcy, L. Rouban (dir.), *De la Cinquième à l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996, pp. 315-327

- Jobert B., "Une approche dialectique des politiques publiques. L'héritage de l'Etat en action", Pôle Sud, n°21 2004, pp. 43-54.
- Johanet G., *Sécurité sociale : l'échec et le défi*, Paris, Seuil, 1998.
- Keller S., *Beyond the ruling class. Strategic elites in modern society*, New York, Random House, 1963.
- Kessler M. Ch., *Les grands corps de l'État*, Paris, PNFSP, 1986.
- Kingdon J. W., *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston (Mass.), Little brown and Co. 1984.
- Lascombes P., Le Gales P. (eds.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Science po, 2004.
- Leca J., « La 'gouvernance' de la France sous la cinquième république. Une perspective de sociologie comparative », dans F. D'Arcy, L. Rouban (dir.), *De la Cinquième à l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996, pp. 345-347.
- Lehmbruch G., « Les modèles de capitalisme allemand et japonais : une mise en perspective comparative et diachronique », dans M. Lallement, J. Spurk (dir.), *Stratégies de la comparaison internationale*, Paris, CNRS Editions, 2003.
- March J., Olsen J. P., *Rediscovering Institutions*, 1989.
- Mathiot P., *Acteurs et politiques de l'emploi en France (1981-1993)*, Paris, L'Harmattan, 2000.
- Mathiot P., Sawicki F., « Les membres des cabinets ministériels socialistes en France (1981-1993). Recrutement et reconversion », *Revue française de science politique*, vol. 49, n°1, 1999, pp. 3-30
- Mathiot P., Sawicki F., « Les membres des cabinets ministériels socialistes en France (1981-1993). Passage en cabinet et trajectoire professionnelle », *Revue française de science politique*, vol. 49, n°2, 1999, pp. 231-264.
- Mercereau F., "Raisons et leçons des déficits chroniques", *Pouvoirs*, n°94, 2000, pp. 49-58.
- Merrien F. X., R. Parchet, A. Kernén, *L'Etat social. Une perspective internationale*, Paris, A. Colin, 2005.
- Mills Ch. W., *The power Elite*, New York, Oxford University Press, 1956.
- Muller P., « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue française de science politique*, vol. 55, n°1 février 2005, pp. 155-187.
- Palier B., *Gouverner la sécurité sociale. Les réformes du système français de protection sociale depuis 1945*, Paris, PUF, 2002.
- Palier B., "Gouverner le changement des politiques de protection sociale", in P. Favre, J. Hayward, Y. Schemeil (dir.), *Être gouverné. Études en l'honneur de Jean Leca*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003, pp. 163-179.
- Palier B., « Ambiguous Agreement, Cumulative Change : French Social Policy in the 1990s », in Streeck, Wolfgang and Kathleen Thelen (eds.) *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Industrial Economies*. Oxford, Oxford University Press, 2005.
- Pierson P., *Dismantling the Welfare State?* Cambridge, UK, Cambridge University Press, 1994.
- Pierson P. *Politics in times*, Princeton, Princeton University Press, 2004.
- Putnam R. D., *The Comparative Study of Political Elites*, New Jersey, Prentice-Hall, 1976.
- Rouban L., *Les Énarques en cabinet 1984-1996*, Paris, *Les Cahiers du Cevipof*, n°17, juin 1997.
- Sabatier Paul A., *Theories of the Policy Process*, Boulder (col.) Westview Press, 1999.
- Sartori G., *The Theory of Democracy Revisited : The Contemporary Debate*, Chatham, NJ, Chatham House, 1987, (vol.1).

- Schmidt V. A., « La France entre l'Europe et le Monde. Le cas des politiques économiques nationales », *Revue française de science politique*, vol. 49 n°1 février 1999
- Smyrl M., « Vers un retour du politique dans le neo-institutionnalisme », *Pôle Sud*, n°23 novembre 2005.
- Scharpf, F. *Games Real Actors Play*, Boulder, Westview Press, 1997.
- Suleiman E., *Les hauts fonctionnaires et la politique*, Paris, Seuil, 1976.
- Suleiman E., *Les élites en France. Grands corps et grandes écoles*, Paris, Seuil, 1979.
- Suleiman E., *Les ressorts cachés de la réussite française*, Paris, Seuil, 1995.
- Suleiman E. N., Courty G., *L'âge d'or de l'Etat. Une métamorphose annoncée*, Paris, Seuil, 1997.
- Suleiman E., *Dismantling the Democratic States*, Princeton, Princeton University Press, 2004.
- Théret B. (dir.), *L'Etat, la finance et le social. Souveraineté nationale et construction européenne*, Paris, La Découverte, 1995.
- Thoenig J. Cl., *L'ère des technocrates*, Paris, L'Harmattan, 1987.

## ABSTRACT :

A neo-elitist interpretation of the relations between the governmental and administrative elites helps us understand the new power relations in operation at the top of the French state. Light is shed on the formation, during these last twenty years, of a « welfare state elite », which has arisen around decision-making in the social service sector. An analysis of changes in social policies shows how an elite that has shared the same purposes in collective action has gradually asserted its identity as a group. With a very coherent view of public policies and of relations with the authorities exercising oversight (Cour des Comptes, IGAS), this elite has proven capable of exercising a strong influence over policy-making. The institutionalization of this elite is corroborated by the long careers in this sector that lead to controlling professional know-how. In brief, a unified elite has arisen that might well leave lasting marks on the future of the French welfare state

**Keywords :** *Elites; State; Top civil servants; Public policy; Welfare; Career trajectories; Influence; Policy-making; France*